

**ANDERSON CARLOS LEITE AFFONSO**

**A importância da participação das instituições  
jurídicas no processo de elaboração legislativa  
- O exemplo do Ministério Público Federal na  
Emenda Constitucional n.º 45.**

Monografia apresentada à Banca  
examinadora da Universidade Católica de  
Brasília como exigência parcial para  
obtenção do grau de bacharelado em  
Direito sob a orientação do Professor Dr.  
José de Lima Soares.

**Brasília**

**2005**

## ERRATA

<b>Folha</b>	<b>Linha</b>	<b>Onde se lê</b>	<b>Leia-se</b>
52	13	TER	TRE
59	08	consitucionalidade	constitucionalidade
69	11	a término	ao término

**ANDERSON CARLOS LEITE AFFONSO**

**A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES JURÍDICAS NO  
PROCESSO DE ELABORAÇÃO LEGISLATIVA - O EXEMPLO DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO FEDERAL NA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 45.**

Monografia apresentada à Banca examinadora da Universidade Católica de Brasília como exigência parcial para obtenção do grau de bacharelado em Direito sob a orientação do Professor Dr. José de Lima Soares.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, com menção\_\_\_\_  
(\_\_\_\_\_).

**Banca Examinadora:**

---

Presidente: Prof. Dr. José de Lima Soares  
Universidade Católica de Brasília

---

Integrante: Prof.  
Universidade Católica de Brasília

---

Integrante: Prof.  
Universidade Católica de Brasília

*Dedico o presente trabalho à minha esposa Joselene, pelo carinho, incentivo e apoio ao longo dos meus estudos.*

*Agradeço a Deus por ter me permitido chegar até aqui ao me inserir no seio de uma família maravilhosa. Aos meus pais, esposa e filhos, que são meu sustentáculo para enfrentar as lutas da vida. E em especial a meu orientador, José de Lima Soares, que mais que um professor, é sempre um amigo para seus alunos.*

*De que valem as leis se falta no homem o sentimento de Justiça?*

Rui Barbosa

## RESUMO

AFFONSO, Anderson Carlos Leite. *A importância da participação das instituições jurídicas no processo de elaboração legislativa – O exemplo do Ministério Público Federal na Emenda Constitucional n.º 45*. 2005. 211 f. Trabalho de conclusão de curso em grau de graduação - Faculdade de Direito, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2005.

Pesquisa sobre a participação do Ministério Público Federal no processo legislativo referente à elaboração da Emenda Constitucional n.º 45. Aborda as funções do poder legislativo e a existência de grupos de pressão na defesa de interesses específicos, bem como a prática do lobby. Demonstra a importância da atuação das instituições jurídicas para que as normas sejam melhor elaboradas, tendo em vista que é o poder judiciário que vai se utilizar da mesma para a distribuição de justiça e a pacificação social na resolução de conflitos. Procura demonstrar que a norma mal elaborada prejudica o exercício da função jurisdicional do Estado, sendo importante a participação do poder judiciário neste processo, não implicando, porém, uma intromissão indevida de um poder em outro. Inserido no contexto da Teoria geral do Estado, contextualiza o modelo de estado e de governo adotados pelo Brasil, baseado na separação de poderes, para o entendimento do funcionamento do poder legislativo e da existência dos grupos de interesse e de pressão.

Palavras-chave: Emenda Constitucional n.º45. Tramitação. Lobby. Ministério Público Federal. Participação. Instituições jurídicas. Processo Legislativo. Grupos de Pressão. Estado brasileiro. Separação de poderes.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

### **ABREVIATURAS**

Art. por artigo

Id por idem

Ibid por ibidem

Cf. por confronto ou confira

### **SIGLAS**

ANPR – Associação Nacional dos Procuradores da República

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

MPF - Ministério Público Federal

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PGR – Procuradoria-Geral da República

PPA – Plano Plurianual

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TRF – Tribunal Regional Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TST – Tribunal Superior do Trabalho

## LISTA DE SÍMBOLOS

§ párrafo

# SUMÁRIO

<i>INTRODUÇÃO</i> .....	11
<i>TEORIA GERAL DO ESTADO</i> .....	14
1.1 Relação Estado X Direito .....	14
1.2 Formas de Estado.....	23
1.2 Formas de governo.....	27
1.3 O Modelo de Estado no Brasil.....	30
<i>O “LOBBY” NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO LEGISLATIVA</i> .....	34
2.1 O Poder Legislativo brasileiro. ....	34
2.2 Grupos de Interesse, Grupos de Pressão e Lobby.....	37
2.3 A participação das Instituições públicas .....	45
<i>A EMENDA CONSTITUCIONAL n.º 45</i> .....	49
3.1 Histórico da tramitação .....	49
3.2 A atuação do Ministério Público Federal.....	58
<i>CONCLUSÃO</i> .....	79
<i>REFERÊNCIAS</i> .....	86
<i>ANEXO A - Sugestões oferecidas durante a tramitação da PEC</i> .....	89

## INTRODUÇÃO

A prestação jurisdicional oferecida pelo Estado, através do Poder Judiciário e pelas funções essenciais à Justiça, é baseada, fundamentalmente, nas fontes imediatas (leis e costumes) e mediatas (doutrina e jurisprudência) do Direito.<sup>1</sup>

As fontes imediatas, notadamente as normas jurídicas de direito material e processual, são as maiores responsáveis pelas decisões do poder Judiciário, já que são nelas que o Estado, na grande maioria dos casos, se baseia para distribuir justiça à sociedade, formando jurisprudência e orientando doutrinadores.

Partindo da premissa de que a legislação também é responsável pelo bom funcionamento da jurisdição, constata-se que a norma mal elaborada constitui um dos fatores para o mal funcionamento do poder judiciário, levando o Estado a não cumprir adequadamente com a sua função de solucionadora de conflitos e pacificadora social.

Dentre os motivos que contribuem para a existência de uma norma mal elaborada podemos destacar algumas falhas no Poder Legislativo que levam a essa situação: o desconhecimento por parte de alguns legisladores acerca da situação que está sendo normatizada; o conflito de interesses políticos e a prevalência de interesses pessoais em detrimento de interesses sociais.

Não se pode negar a importância da participação de grupos

---

<sup>1</sup> Funções essenciais à Justiça definidas na forma do Capítulo IV, do Título IV da Constituição.

organizados, com interesses específicos, co-relacionados à matéria a ser legislada, cujas atividades corriqueiras costumam ser chamadas de “lobby”. Essa participação é fundamental para o texto final de uma lei, que regulamenta as relações jurídicas da sociedade como um todo.

Diante desta realidade, o presente trabalho visa abordar a importância do lobby e demonstrar que o mesmo também deve ser feito pelas instituições jurídicas, através dos órgãos do poder judiciário e/ou através das funções essenciais à justiça, com o objetivo de aperfeiçoar as leis e adequá-las ao melhor funcionamento da “máquina do poder judiciário”, para que a sociedade obtenha uma melhor prestação desses serviços.<sup>2</sup>

Como exemplo, foi escolhido o Ministério Público Federal (MPF) – órgão essencial à função jurisdicional do Estado, analisando sugestões feitas pela sua entidade de classe (Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR) e pelo chefe da Instituição, o procurador-geral da República, através de documentos que justificavam, segundo o ponto de vista do MPF, a necessidade de alterar, introduzir ou até mesmo suprimir artigos do texto da Proposta de Emenda à Constituição n.º 29/2002 (n.º 96/92 na Câmara dos Deputados), que originou a Emenda Constitucional n.º 45.

A monografia foi dividida em 03 capítulos, partindo-se do geral para o específico, conforme determina o método dedutivo. O primeiro capítulo aborda aspectos da Teoria Geral do Estado, discorrendo sobre a relação existente entre Estado x Direito, separação dos poderes, formas de Estado e de governo e o

---

<sup>2</sup> Entende-se como Instituição Jurídica, para fins deste trabalho, os órgãos que compõem o poder judiciário, bem como as funções essenciais à justiça, previstas na Constituição.

modelo adotado pelo Brasil.

O segundo capítulo trata especificamente da atividade “lobística”, abordando seus aspectos e a existência de grupos de pressão dentro do parlamento brasileiro que visam defender seus interesses. Também discorre sobre o lobby feito pelas instituições públicas, demonstrando-se como é desenvolvida essa atividade.

O terceiro capítulo trata especificamente da tramitação da Emenda Constitucional n.º 45, demonstrando as alterações feitas desde o Projeto de Lei Inicial, apresentado na Câmara dos Deputados pelo ex-deputado Hélio Bicudo, até a votação no Senado Federal, bem como da atuação do Ministério Público Federal para aperfeiçoamento do texto que resultou na Emenda Constitucional promulgada e no texto que continua em tramitação.

A escolha do tema se deveu, primeiramente, pela constatação de que o poder judiciário para atingir seus objetivos depende diretamente do resultado do trabalho do poder legislativo, pois, se as leis são bem elaboradas, sua aplicação será mais fácil. Se ocorrer o contrário, as várias interpretações resultantes de lacunas ou de uma má redação não propiciarão ao poder judicante celeridade e unidade no bom desempenho de suas funções.

Em segundo lugar, também pela constatação da existência do lobby e de grupos de pressão que conseguem, através de sua atuação, que leis sejam elaboradas conforme seus interesses.

Ora, se o poder judiciário é quem vai determinar o modo de cumprimento das leis feitas para a sociedade, porque também não participar da

elaboração das mesmas através de sugestões e orientações ao legislador, naquilo que diz respeito ao seu funcionamento enquanto poder cuja função é dizer o direito?

## **Capítulo 1**

# **TEORIA GERAL DO ESTADO**

### **1.1 Relação Estado X Direito**

Com o objetivo de melhor contextualizar a participação das instituições jurídicas no processo legislativo, faz-se necessária uma abordagem sobre modelos de Estado, considerando a definição da corrente jurídica e a concepção das teorias que tratam da relação Estado X Direito, a fim de caracterizar o Estado brasileiro, discorrendo sobre suas características, forma de governo, organização de poderes e aspectos gerais que orientam a sua organização.

Segundo o professor Nelson Saldanha estado é um termo proveniente do latim *status*, especialmente utilizado no Direito Romano para caracterizar a plenitude de direitos dos cidadãos que se encontrassem na condição de chefes de família, de homens livres e possuidores de nacionalidade romana. Não caracterizava, portanto, o Estado modernamente conhecido como unidade político-administrativa.<sup>3</sup>

O conceito evoluiu com o tempo, através dos termos utilizados na antigüidade clássica para definir Estado: *polis* entre os gregos e *civitas* entre os

---

<sup>3</sup> UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Curso de Introdução à Ciência Política*. 2ª ed. Brasília: 1984. V.III, p. 47.

romanos, tendo sido introduzido na Idade Média na mais clássica obra de Nicolau Maquiavel: O Príncipe, escrito em 1513 e publicado após sua morte em 1531.

A partir de então, o termo se generalizou e passou a ser utilizado mundialmente para designar o conceito contemporâneo de Estado conhecido hoje: organização político-administrativa-jurídica composta, com algumas variações, por povo, território e governo.

Levando-se em consideração os pontos de vista das diversas correntes de pensamento, o conceito de Estado pode se diversificar, sendo visto de diferentes formas. É o que pensa, por exemplo, o professor Reis Friede:

Por outro prisma, a acepção do termo *Estado* pode ser demasiado ampla, se levarmos em consideração as correntes formadas em vários campos do conhecimento que o estudam:

*Sociológica*: Estado é um fenômeno social onde existe uma integração de forças/estratos sociais.

*Filosófica*: Estado é um fenômeno cultural/político.

*Jurídica*: Estado é uma entidade geradora de direito positivo.

*Política*: Estado é considerado uma Nação politicamente organizada; sendo organização sua palavra-chave, pressupondo, para tal, governantes e governados.<sup>4</sup>

Vejamos como alguns autores definem Estado:

Estado é a pessoa política e jurídica, fenômeno que pode ser estudado sociologicamente ou juridicamente. O Estado é o poder institucionalizado que deve sempre garantir a liberdade do homem, de acordo com seus desejos legítimos, mediante regras preestabelecidas pelo homem. É igualmente centro de decisões e de comportamentos ou impulsos, visando à realização das finalidades humanas. Deve sobretudo ser controlado pelo homem e não o contrário. Em sua dinâmica deve procurar o equilíbrio entre o desenvolvimento e a paz, a tecnologia e o humanismo, sem

---

<sup>4</sup> FRIEDE, Reis. *Curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado: teoria constitucional e relações internacionais*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 38.

prevalência da burocracia.<sup>5</sup>

Percebe-se nesta definição de Marcelo Figueiredo a relevância do estabelecimento de normas para que o Estado garanta as aspirações dos cidadãos e o equilíbrio das relações harmônicas entre as pessoas com o fim de garantir a pacificação social.

Do mesmo modo, Elcir Castello Branco ressalta, em sua definição de Estado, a importância da norma como instrumento garantidor dos objetivos do Estado: (...)”Estado é a sociedade personificada, com poder incontestável para criar e impor normas jurídicas a determinado povo estabelecido num território.”<sup>6</sup>

Salveti Neto define Estado como:

(...) a sociedade necessária em que se observa o exercício de um governo dotado de soberania a exercer seu poder sobre uma população, num determinado território, onde cria, executa e aplica seu ordenamento jurídico, visando ao bem comum.<sup>7</sup>

Ricardo Berloff também é adepto da visão de Estado onde a criação e aplicação de um ordenamento jurídico é parte essencial do Estado:

É a representação despersonalizada e soberana de uma determinada sociedade, constituída num território determinado, capaz de criar e aplicar um Ordenamento Jurídico legítimo destinado a todos.<sup>8</sup>

Dalmo Dallari explica que a grande variedade de conceitos se divide fundamentalmente em duas vertentes: uma que dá uma ênfase maior à noção de força, podendo o conceito de Estado ser classificado como político, e outra que

---

<sup>5</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. *Teoria Geral do Estado*. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p.14

<sup>6</sup> CASTELLO BRANCO, Elcir. *Teoria Geral do Estado*. 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 62.

<sup>7</sup> SALVETTI NETO, Pedro. *Curso e Teoria do Estado*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1984. P. 42.

<sup>8</sup> BERLOFFA, Ricardo Ribas da Costa. *Introdução ao curso de teoria geral do Estado e ciências políticas*. 1ª ed. Campinas: Bookseller, 2004 p. 119.

valoriza a natureza jurídica partindo da concepção de ordem.<sup>9</sup>

A definição adotada pelo professor Dalmo Dallari parece-nos a mais propícia para os fins deste trabalho, sendo, portanto a concepção adotada ao nos referirmos a Estado: “ ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território.”<sup>10</sup>

Esta concepção nos parece mais propícia em virtude de nela se acharem presentes a noção de poder, implícita na de soberania, que é referida como característica da própria ordem jurídica; a politicidade do Estado afirmada na referência expressa ao bem comum vinculado a um determinado povo, e a territorialidade limitadora da ação político-jurídica do Estado.

Na verdade, o conceito de Estado varia de acordo com o ponto de vista do observador. Não há uma concepção que atenda a todas as correntes doutrinárias justamente por causa da diversidade de aspectos que podem ser considerados para formulação da definição.

Explica Dallari:

Encontrar um conceito de Estado que satisfaça a todas as correntes doutrinárias é absolutamente impossível, pois sendo o Estado um ente complexo, que pode ser abordado sob diversos pontos de vista, e além disso, sendo extremamente variável quanto à forma por sua própria natureza, haverá tantos pontos de partida quantos forem os ângulos de preferência dos observadores. E em função do elemento ou do aspecto considerado primordial pelo estudioso é que este desenvolverá o seu conceito. Assim, pois, por mais que os autores se esforcem para chegar a um conceito *objetivo*, haverá sempre um *quantum* de subjetividade, vale dizer, haverá sempre a possibilidade

---

<sup>9</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 116.

<sup>10</sup> *Ibidem* p. 119.

de uma grande variedade de conceitos.<sup>11</sup>

É possível perceber através das definições acima mencionadas que a concepção de Estado apresenta uma certa preocupação com o ordenamento jurídico, com a criação de regras para a caracterização da relação existente entre Estado e Direito.

De acordo com as definições, o Estado se caracteriza por apresentar uma ordem política e jurídica que orienta a sociedade e conduz as ações humanas de acordo com o estabelecido através de regras. Se retirássemos do Estado o seu conteúdo jurídico, o mesmo se caracterizaria apenas pela união de vínculos morais. O papel de legislar e estabelecer as regras gerais para que as relações entre as pessoas sejam pautadas pela convivência harmoniosa constitui, portanto, um dos papéis principais do Estado.

Ao mesmo tempo em que cria normas para todos, o Estado precisa legitimar o seu papel também se submetendo a elas, tornando-se, ao mesmo tempo, criador e seguidor das regras do Direito.

Seguindo este raciocínio, o Estado é ao mesmo tempo condicionante e condicionado. Por resultar de um todo envolvente, este relacionamento amplo se denomina “monismo” jurídico. Todavia, fugindo ao estatismo absoluto, proposto pela teoria monista, encarando o Estado como núcleo de positividade do Direito, outros mais pragmáticos concebem o monismo como ponto de convergência das normas, dentro de uma graduação do ordenamento positivo. Portanto, o Estado adquire corpo através do Direito, ao personificar-se. A

---

<sup>11</sup> Ibidem p. 115.

sua figura não é a de certa pessoa física, mas de uma pessoa jurídica.<sup>12</sup>

É necessário ponderar que esta personificação do Estado evoluiu de acordo com a própria mentalidade da humanidade. Embora gerasse o inconformismo da massa antes do advento da teoria contratualista, admitia-se a personificação do Estado em uma pessoa física – o soberano.

O contratualismo demonstra que há a necessidade de existência de um “Ente Superior” ao grupo de indivíduos, que seja capaz de identificar e desempenhar a vontade geral, de maneira institucionalizada, ou seja, sem a personificação física, mas sim com a personificação jurídica deste Ente Superior.

Adquire, assim, o Estado, a unidade coletiva necessária para sintetizar o pensamento e as aspirações da massa de indivíduos da comunidade.

Conforme afirma Leon Duguit:

O Estado é concretizado pelo Direito, que o define e legitima, enquanto promana dele mesmo, que controla, determina e valida as normas componentes do ordenamento. São objetos com a mesma substância – essência normativa.<sup>13</sup>

Complementando este pensamento, também pontifica o professor Sahid Maluf:

O Estado é uma organização destinada a manter, pela aplicação do Direito, as condições universais de ordem social. E o Direito é o conjunto das condições existenciais da sociedade, que o Estado cumpre assegurar.<sup>14</sup>

Desta forma, é importante identificar o grau de interação e de fusão

---

<sup>12</sup> Cf. CATELLO BRANCO, Elcir. Op. Cit. p. 03.

<sup>13</sup> DUGUIT, Leon. *Traité de droit constitutionnel*. 3ª ed. V. 1. Paris. 1923. P. 63-64.

<sup>14</sup> MALUF, Sahid, *Teoria Geral do Estado*. 26ª ed. São Paulo. Saraiva. 2003. P. 01.

entre o Estado e o Direito. Seriam ambos a mesma coisa ou formas distintas mas relacionadas entre si? Há três visões sobre o tema, que enfocam essa relação sob o ponto de vista de três teorias: monística, dualística e do paralelismo.

Para a Teoria Monística, representada principalmente por Thomas Hobbes, Jean Bodin e Hegel, tanto o Estado como o Direito não passam de uma única figura, ou seja, Direito e Estado são a mesma coisa.

Ocorre que para os monistas, o Direito só existe dentro do Estado tratando-se, então, de um direito estatal. Qualquer outra forma de normatização seria ilegítima e, portanto, desvinculada de sua coerção. Isso porque quem daria vida ao Direito, segundo os monistas, seria somente o Estado, ente capaz de conferir à norma produzida a força coativa que só este dispõe perante a sociedade.

Assim, na medida em que o Direito como o conhecemos, ou seja, dotado de poder de coerção, ao impor o respeito à norma legal, só existiria se emanado diretamente do Estado, e, considerando que o Estado em si é dotado desta força de coibição inerente ao Direito por ele produzido, não se poderia negar a identidade do Direito e do Estado como uma só realidade.

A Teoria Dualística, representada inicialmente por Leon Duguit e, posteriormente por Hauriou e Renard, é caracterizada por sua oposição ao conceito da Teoria Monística. Sinteticamente, Estado e Direito são realidades distintas, com características independentes e inconfundíveis.

Para os dualistas, o Estado não seria o único responsável pela criação do Direito. Na verdade, outras espécies de normas vinculantes, que também

poderiam ser incluídas sob a denominação de Direito, teriam resultado de outras fontes. Desta forma, haveria o Direito consuetudinário, resultado da prática costumeira da sociedade.

No que tange ao Direito Consuetudinário, a prática reiterada pelos indivíduos resultaria na positivação da norma costumeira e social, transformando-se, então, no direito positivado, este sim criado pelo Estado diretamente.

O direito positivo, no entanto, não seria a única fonte do Direito. Há, por exemplo os Direitos canônicos, independentes da prática civil, social e estatal, pois não resultam da prática costumeira ou da ação do Estado, mas existem e são reconhecidos por este.

Para a corrente dualística o Direito é um fato social, ou seja, o resultado da atuação contínua da sociedade, não se confundindo somente com a norma produzida pelo Estado, mas também com a norma resultante do reconhecimento e prática social implementada pela maioria das pessoas.

Sendo assim, o Direito existiria independentemente do Estado, podendo surgir pelas demais fontes de sua criação e não somente através das normas emanadas por este. Estado e Direito seriam independentes.

O papel do Estado seria mais o de positivar o Direito do que propriamente criá-lo, pois mesmo que não houvesse a positivação, o Direito estaria presente através de um ordenamento jurídico consuetudinário.

A Teoria do Paralelismo, cujo expoente é Giorgio Del Vecchio, também

é contrária à idéia monística de que Estado e Direito se confundem, mas difere da teoria dualística ao considerar que Estado e Direito, embora sejam realidades distintas, não são independentes um do outro.

Para esta corrente, o Direito produzido pelo Estado não inviabilizaria o surgimento de outras normas jurídicas, todavia, existiria um certo grau de hierarquização, já que as normas positivadas pelo Estado não seriam inferiores às normas oriundas de outras fontes.

Explica Sahid Maluf sobre a teoria do paralelismo:

Reconhece a teoria do pluralismo a existência do direito não-estatal, sustentando que vários centros de determinação jurídica surgem e se desenvolvem fora do Estado, obedecendo a uma graduação de positividade. Sobre todos estes centros particulares do ordenamento jurídico, prepondera o Estado como centro de irradiação da positividade. O ordenamento jurídico do Estado, afirma Del Vecchio, representa aquele que, dentro de todos os ordenamentos jurídicos possíveis, se afirma como o “verdadeiramente positivo”, em razão da sua conformidade com a vontade social predominante.”<sup>15</sup>

Todas as teorias consideradas para definir a relação entre Direito e Estado, são unânimes em considerar a relevância da norma como norteadora das relações sociais, seja de forma independente do Estado, seja ditada pelo mesmo.

Cabe ressaltar que não se trata aqui de querer que o Estado seja reduzido a uma ordem normativa, existindo no direito e exclusivamente para fins jurídicos, pois o Estado tem seu aspecto social, relativo à sua formação e ao seu desenvolvimento em razão de fatores sócio-econômicos e o aspecto político, relativo aos objetivos e finalidades do governo. Ocorre que o aspecto normativo está sendo ressaltado em função do tema específico deste trabalho.

---

<sup>15</sup> MALUF, Sahid, Op. Cit. p. 03.

Como assevera Dalmo Dallari:

Na verdade, é impossível compreender-se o Estado e orientar sua dinâmica sem o direito e a política, pois toda fixação de regras de comportamento se prende a fundamentos e finalidades, enquanto que a permanência de meios orientados para certos fins depende de sua inserção em normas jurídicas.<sup>16</sup>

Desta forma, cabe discorrer sobre os modos de organização do Estado para entender o modelo brasileiro e o seu modo de produção normativa, para que se possa exemplificar a importância da participação das instituições jurídicas neste processo.

## 1.2 Formas de Estado

Ao se tentar estabelecer uma distinção entre formas de Estado e formas de Governo, a maior parte dos doutrinadores e estudiosos classificam as formas de Estado em dois ou três tipos básicos.

Quase todos, no entanto, não deixam de citar, dentro das diversas classificações, o Estado Unitário e a Federação.

Para Paulo Bonavides, as formas de Estado são basicamente duas: a forma singular ou individual (Estado Unitário), e a forma plural (Federação e Confederação).<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. Cit. p. 128.

<sup>17</sup> UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Curso de Introdução à Ciência Política*. 2ª ed. Brasília, 1984.

Para o autor, Estado Unitário é caracterizado por apresentar uma única ordem política, jurídica e administrativa, compondo um quadro de perfeita unidade orgânica, que corresponde, em geral, a um só povo, um só território, um só titular do poder público.

Afirma que a federação se caracteriza pela existência de um Estado soberano, formado por vários Estados-membros que tem na Constituição o instrumento básico para repartir competências entre o poder central e os Estados-membros.

Já a confederação é uma união de direito internacional, regulamentada nos termos de um tratado entre os Estados.

Acredita que outras forma de Estado não são tão importantes e tendem a se extinguir com o tempo:

As demais formas de união de Estados tendem a extinguir-se e, depois de extintas, dificilmente ressuscitarão. Entre elas, distinguem-se, sobretudo, a união pessoal e a união real, que entraram em declínio desde a queda dos sistemas monárquicos.<sup>18</sup>

Reis Friede adota uma classificação parecida com a de Bonavides, reconhecendo a existência do Estado Unitário, da Federação e da Confederação. Diferencia-se daquele, no entanto, quanto à classificação. Para Reis Friede, existem três formas de Estado (e não duas como em Bonavides): Unitário (centralizado e descentralizado), Federal e Confederal.

O autor define Estado Unitário Centralizado como aquele onde inexiste,

---

V.III, p. 11.

<sup>18</sup> Ibidem p. 20

em sua organização interna, qualquer tipo de repartição. Considera que se trata de uma espécie em extinção em virtude de que o Estado, para existir de forma eficiente, necessita descentralizar suas atividades.

O Estado Unitário Descentralizado é aquele onde há repartição de atribuições no nível administrativo entre a parte centralizada e as descentralizadas, realizada através de outorga de normas às comunas, departamentos, etc. Cita como exemplos a França e a Itália.

O Estado Federal é aquele em que uma constituição garante autonomia político-administrativa às partes descentralizadas (Estados-membros, Províncias, Territórios, etc.), sendo considerada uma das formas mais modernas de Estado. São exemplos Estados Unidos, México, Argentina, Brasil, Alemanha e Suíça.

Vejamos como Reis Friede conceitua Estado Confederado por suas próprias palavras:

Não obstante para muitos autores a *confederação* se constituir mais precisamente em uma forma de reunião de Estados – e não propriamente em uma *forma de Estado* –, conquanto o elemento *soberania*, característico das *partes componentes* integrantes da *confederação*, também o seja da própria noção conceitual de *Estado*, é fato que existem *Estados* excepcionais no cenário internacional que, dotados de *partes descentralizadas*, como os *Estados federais* clássicos bifacetados, transcendem, no entanto, em decorrência da outorga de uma amplíssima autonomia às suas divisões internas, a esta possibilidade classificatória tradicional, permitindo, neste especial aspecto, segundo parte da doutrina a que nos filiamos, com algumas ressalvas, a sua caracterização como um autêntico *Estado Confederado*.<sup>19</sup>

Ricardo Berloffia também classifica as formas de Estado em duas. Há o

---

<sup>19</sup> FRIEDE, Reis. *Op. cit.*, pp. 148-160.

Estado Unitário e o Estado composto por união (federação, confederação, união pessoal e união real) e por divisão ( independência de uma região pertencente a um Estado ou quando um monarca divide um Estado de sua propriedade entre seus parentes e sucessores, gerando reinos menores e autônomos.<sup>20</sup>

O Estado Unitário tem características centralizadoras , com uma única fonte de comando para legislar, governar e aplicar a justiça. Pode haver delegação de competência a alguns órgãos que, entretanto, não possuem autonomia.

Na forma de União Pessoal, o governo é exercido por uma só pessoa para dois ou mais Estados, embora cada um conserve a sua soberania. Ocorre em monarquias onde um soberano, possuindo duas ou mais dinastias, pode herdar duas ou mais coroas. Foi o que ocorreu entre Portugal e Espanha entre 1580 e 1640.

A União Real é resultante da fusão de dois ou mais Estados, sob um só governo, gerando uma nova entidade com personalidade própria. Ocorreram na História através de conflitos, como por exemplo quando ocorreu a união da Alemanha de Hitler com a Áustria para tentar conquistar pela força a Tchecoslováquia, França, Alsácia-Lorena, dentre outros.

A Confederação é caracterizada pela União dos Estados, sob um interesse comum específico, sem perda da Soberania e regulamentado por um Tratado Internacional.

A Federação se caracteriza pela detenção da soberania suprema por

---

<sup>20</sup> BERLOFFA, Ricardo Ribas da Costa. *Op. Cit.* pp. 182-189.

parte da União. Os Estados-membros podem exercer os poderes executivo, legislativo e judiciário dentro de suas esferas de competência, definidas por uma Constituição.

As Formas de Estado são, desta forma, as maneiras pelas quais os Estados podem se classificar para manter uma relação entre os elementos que o constituem (território, governo, soberania, poder, etc.).

## **1.2 Formas de governo**

Por formas de governo entendem-se as maneiras pelas quais o Estado se organiza para exercer o poder político. Sob o enfoque jurídico, pode-se entender como tal a efetiva organização das instituições que, inter-relacionadas, realizam o poder soberano do Estado.

A definição moderna de formas de governo é baseada nas tipologias clássicas definidas principalmente por Aristóteles, Maquiavel e Montesquieu.

Aristóteles fez sua classificação baseado no número de pessoas detentoras do poder de governar. Ao governo de um, denominou Monarquia; ao governo de poucos, Aristocracia e ao governo de muitos, Democracia. Também descreveu as formas degeneradas em que as formas de governo poderiam se transformar caso houvesse uma predominância dos interesses pessoais dos governantes sobre os interesses coletivos. Surgiriam, nesse caso, a tirania como

forma desvirtuada da monarquia, a oligarquia como deturpação da aristocracia e a demagogia como contraposição da democracia.<sup>21</sup>

Maquiavel reduziu as formas de governo de Aristóteles a duas: Monarquia e República, classificando no âmbito das Repúblicas tanto as aristocráticas quanto as democráticas.<sup>22</sup>

Rejeitou a distinção Aristotélica entre formas puras e impuras de governo, pois acreditava que havia um ciclo permanente entre elas, onde a forma pura substituía naturalmente a forma impura. Assim, iniciava-se o ciclo com a anarquia – monarquia – tirania – aristocracia – oligarquia – democracia – demagogia – aristocracia.

Montesquieu, assim como Aristóteles, também classificou as formas de Governo em três, mas divergiu deste quanto aos tipos. Para Montesquieu as formas de governo se dividiam em monarquia, república e despotismo. Definiu o despotismo como o governo de um só, mas sem a existência de leis ou freios ao poder de governar. Apresentou, em relação ao governo, a concepção de separação de poderes com funções e competências específicas mas inter-relacionadas.

Modernamente, são consideradas como formas de governo a Monarquia (absoluta ou constitucional) e a República (presidencialista ou parlamentarista), sendo que a Democracia é considerada hoje um regime político.

Na Monarquia o acesso ao poder é tipicamente concebido por laços de

---

<sup>21</sup> CF. ARISTÓTELES. *A Política*. Livro 3º, cap. V.

<sup>22</sup> Sobre a classificação de formas de governo abordada por Maquiavel, além de *O Príncipe*, ver também BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade para uma teoria geral da política*. 9ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001, pp. 104-113.

consangüinidade e o soberano permanece no comando do Estado em caráter vitalício.

Na Monarquia absoluta não há qualquer limitação ao poder exercido pelo detentor do poder governamental, exercendo ele mesmo as funções de legislador, administrador e aplicador da justiça, conforme seu livre arbítrio.

Já a Monarquia Constitucional limita os poderes exercidos pelo soberano ao exercício do poder Executivo. Na sua forma pura, o detentor do poder pode exercer as funções de chefe de Estado e de Governo, não tendo controle sobre os poderes Legislativo e Judiciário. Já na Monarquia Constitucional Parlamentar, o próprio poder Executivo é dividido entre o soberano, que exerce a função de chefe de Estado e o Primeiro Ministro, que exerce a função de chefe de governo.

A República (*res* – coisa + *publica* – de todos) pode ser definida como a forma de governo onde o povo é que detém o poder de escolher, através do voto, os detentores do poder estatal, que o exercerão por um prazo determinado.

Se contrapõe à Monarquia primeiro por que qualquer pessoa, independente de possuir dinastia ou laços hereditários de nobreza, pode exercer a função de governante. Segundo por que nela se encontra presente o requisito da temporalidade, ou seja, há um prazo determinado para o exercício do poder de governar. O mandato pode ou não ser renovado, mas quem decide são os cidadãos do povo.

Da mesma forma que a Monarquia, a República também pode ser

dividida em Parlamentar (o Presidente exerce a função de chefe de Estado enquanto o 1º Ministro exerce a função de chefe de governo) e Presidencialista (o Presidente acumula as duas funções), chegando a haver um terceiro tipo para alguns doutrinadores: a República Aristocrática, que se caracteriza pelo exercício do poder de governar por parte dos melhores indivíduos da sociedade, definidos como tal por pertencerem a uma classe privilegiada, seja por nascimento, seja por conquista.

### **1.3 O Modelo de Estado no Brasil**

O momento histórico que retrata a fundamentação para a separação dos poderes é a passagem do Estado Absolutista para o Estado Liberal, o que veio a influenciar também, como em vários países, a Constituição Brasileira.

De acordo com a teoria da separação de poderes, melhor sistematizada por Montesquieu, as funções governamentais são distribuídas entre três ramos do governo, de forma que um não tenha hierarquia sobre o outro e ao mesmo tempo cada um constitua uma barreira para conter eventuais excessos dos outros dois.

No ordenamento jurídico brasileiro, conforme estabelece a Constituição Federal em seu Título IV, a organização dos poderes da República se dá através da divisão das funções do poder pelo Legislativo, Executivo, e Judiciário.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> A separação de poderes baseada na teoria de Montesquieu não se confunde com as funções do poder. Embora pareçam tratar da mesma coisa, separação de poderes diz respeito à divisão de atribuições inerentes ao poder do Estado, entre vários órgãos, com a finalidade de

Surge, neste modo de organização, o sistema de freios e contrapesos, onde há um Executivo, um Legislativo e um Judiciário autônomos, exercendo através de órgãos próprios e de forma harmônica as funções do Estado, mas que ao mesmo tempo se fiscalizam para coibir excessos.<sup>24</sup>

Alguns exemplos deste sistema de freios e contrapesos da Constituição Brasileira podem ser citados: é o caso da previsão constitucional que permite ao executivo editar normas com força de lei, no caso as Medidas Provisórias; possibilidades de veto as leis do legislativo; os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de leis e normas do executivo e legislativo; opção do chefe do poder do executivo escolher os ministros dos tribunais superiores além da possibilidade de *impeachment* do chefe do executivo através do legislativo.

Na divisão de funções, cabe ao Legislativo a elaboração de leis, de normas gerais e abstratas, impostas perante todos. Ao Executivo cabe a administração do Estado, baseadas nas lei elaboradas pelo legislativo. Já ao Judiciário, cabe obviamente, a função judicial do Estado distribuindo a justiça e aplicando a lei.<sup>25</sup>

Cada função do Estado consiste numa atividade-meio específica, direcionada a certo fim. Assim, os órgãos estatais agem segundo os limites de sua competência, de sua função, realizando desta forma o papel do Estado.

---

preservação do interesse coletivo, pois quanto mais desconcentrado o poder governamental, menor o risco de existência de um governo ditatorial. Já as funções do poder dizem respeito à preocupação com a eficiência do Estado em governar e promover o interesse coletivo de forma organizada, para o bom desempenho de suas atividades.

<sup>24</sup> Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986, pp. 29-38.

<sup>25</sup> PINHO, Rodrigo César Rebello. *Da Organização do Estado, Dos Poderes e Histórico das-Constituições*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 75.

Desta forma, pode-se concluir que de acordo com os artigos 1º e 2º da Constituição transcrito abaixo *in verbis*, o país adotou a forma de Estado Federativa, a forma de governo Republicana, o regime de governo presidencialista e o regime político democrático, constituindo a República Federativa do Brasil, um Estado Democrático de Direito, dividido em três poderes, na forma do modelo montesquieuniano:

## TÍTULO I

### Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

O que se pode perceber em um Estado Democrático de Direito como o brasileiro é a supremacia do princípio da legalidade em que se presencia a existência de um ordenamento jurídico positivado. Desta forma, cabe ao Estado a criação, execução, imposição e fiscalização deste ordenamento jurídico positivado, traduzidas tais atividades nas funções legislativa, executiva e judiciária do Estado.

Ocorre que para o perfeito funcionamento do Estado moderno, alguns doutrinadores já admitem que há a necessidade de ir além da divisão tri-partite através de atribuição de competências a outros órgãos autônomos que tenham, principalmente, funções fiscalizadoras, pois, caso contrário, não se tem o controle democrático do exercício do poder de governar. É o que pensa, por exemplo, José Luiz Quadros de Magalhães:

Com a evolução do Estado moderno, percebemos que a idéia de tripartição de poderes se tornou insuficiente para dar conta das necessidades de controle democrático do exercício do poder, sendo necessário superar a idéia de três poderes, para chegar a uma organização de órgãos autônomos reunidos em mais funções do que as três originais. Esta idéia vem se afirmando em uma prática diária de órgãos de fiscalização essenciais à democracia como os Tribunais de Contas e principalmente o Ministério Público. Ora, por mais esforço que os teóricos tenham feito, o encaixe destes órgãos autônomos em um dos três poderes é absolutamente artificial, e mais, inadequado.<sup>26</sup>

Da mesma forma pensa Cretella Jr. ao afirmar que:

A análise objetiva da construção de Montesquieu, comparada com a realidade, revela, entretanto, que esta não se encaixa nos quadros da classificação das funções, partilhadas pelos três poderes.<sup>27</sup>

O importante é ressaltar que o aperfeiçoamento da Democracia traz o aperfeiçoamento das Instituições e leva ao exercício de pensamento sobre outras formas de divisão das funções do Estado. A separação de poderes não pode ser considerada rígida, havendo sempre a possibilidade de interferência recíproca, pois além de cada poder exercer suas competências, estes fiscalizariam as competências dos outros.

---

<sup>26</sup> MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *A teoria da separação de poderes*. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 489, 8nov. 2004.

Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5896>. Acesso em: 15 ago. 2005.

<sup>27</sup> CRETELLA JR., José. *Elementos de Direito Constitucional*. 3ª ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2000. P. 136.

Um exemplo disso é que a Carta Magna ressalta, no Capítulo IV do Título IV , a importância das funções essenciais à Justiça, entendidas como tais o Ministério Público, as Advocacias pública e privada e a Defensoria Pública. Todas consideradas funções essenciais para que o poder Judiciário cumpra com a sua função de distribuidora de justiça e pacificadora social.

## **Capítulo 2**

# **O “LOBBY” NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO LEGISLATIVA**

### **2.1 O Poder Legislativo brasileiro.**

Como já visto no capítulo anterior, é o Poder Legislativo que detém a função precípua de elaboração de leis de forma abstrata, geral e impessoal para serem aplicadas a toda sociedade, não devendo atender a interesses ou casos individuais.

O Poder Legislativo é o poder-símbolo do regime democrático representativo. A amplitude e diversidade da representação dos diversos segmentos faz do Parlamento uma verdadeira síntese da sociedade. É no Legislativo que a sociedade se encontra melhor espelhada, com presença mais visível no âmbito dos poderes constituídos para governá-la e protegê-la. Por tal razão, a história do Poder

Legislativo encontra-se no centro da história de um país.

O Poder Legislativo federal brasileiro é bicameral pleno, tradição constitucional desde o período monárquico (1822-1889). Neste sistema, o processo de elaboração legislativa se dá em duas câmaras legislativas, exercendo suas funções mediante três instituições políticas: a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Congresso Nacional.

Uma das funções mais importantes do bicameralismo é permitir que, por meio do trâmite e da discussão das matérias na Câmara e no Senado, uma Casa possa revisar e aperfeiçoar os trabalhos da outra.

A Câmara dos Deputados é composta por 513 parlamentares, eleitos para um mandato de quatro anos e representa o povo, sendo denominada de Câmara baixa.

O Senado Federal é composto por 81 representantes dos Estados (03 de cada) e do Distrito Federal, eleitos para um mandato de oito anos, renovado a cada quatro anos, alternadamente, em dois terços e um terço. É chamado de Câmara alta.

O Congresso Nacional é a instituição política constituída pela reunião das duas Casas legislativas, com atribuições específicas a serem exercidas em conjunto, nos termos estabelecidos pela Constituição Federal.<sup>28</sup>

O Poder Legislativo é um espelho da sociedade brasileira. Como todas

---

<sup>28</sup> É o Congresso Nacional, em sessão conjunta, que empossa o Presidente da República, delibera sobre o orçamento da União, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e o Plano Plurianual – PPA, os vetos presidenciais e os créditos suplementares especiais.

as categorias, faixas e estratos sociais existentes no país, os parlamentares possuem virtudes e defeitos, diferentes maneiras de pensar, os mais diversos projetos para enfrentar os problemas brasileiros o que faz do Parlamento um espaço de debate das questões de interesse público, um espaço de acordos e consensos, de negociações em torno do futuro do País.

Nesse contexto, reproduz-se no âmbito institucional do Poder Legislativo o embate democrático acerca de matérias a serem legisladas. Esse embate, não raramente, reveste-se de um aspecto interessante: muitos dos setores organizados da sociedade, sobretudo os mais fortes (confederações sindicais, associações, representações empresariais, como FIESP, CNI, etc.) buscam influenciar o poder Legislativo para que a Lei a ser promulgada ou sancionada atenda a interesses específicos, muitas vezes corporativos ou particulares, em detrimento do interesse comum.

Essa tentativa de influência pode ser percebida pela intensificação do movimento nas audiências públicas, na assistência às reuniões das comissões técnicas, na criação de comissões especiais ou de inquérito, na procura por entrevistas com relatores, líderes, presidentes de comissões e presidentes da Câmara ou do Senado.

Nesse sentido, observa-se que o próprio poder Judiciário, através de seus órgãos, e as funções essenciais à Justiça, têm percebido a necessidade de participarem desse processo de elaboração legislativa, como forma de procurar defender, não só os interesses institucionais, mas também interesses sociais ligados às suas respectivas funções, tendo em vista que eles próprios serão os

responsáveis pela aplicação da norma gerada aos casos concretos.

Como o mundo jurídico não é resultado direto nem das leis nem dos fatos, mas dos efeitos jurídicos decorrentes da incidência da norma sobre o fato, têm-se a percepção de que quanto melhor elaborada uma norma, maior será o campo de abrangência dos fatos incididos por ela e, conseqüentemente, maior a possibilidade de de distribuição de justiça e de pacificação social.

Cabe ressaltar que esta participação não implica na interferência de um poder no outro. Isso pode ser visto mais como uma colaboração a título de formação de opinião, haja vista que muitos parlamentares às vezes não são “*experts*” na matéria que está sendo legislada, apesar de haver uma estrutura técnica no âmbito das duas casas legislativas.

Também há de se considerar que todo projeto de lei gera posicionamentos favoráveis e contrários, que devem ser bem analisados pelos legisladores a fim de que a decisão tomada seja a melhor possível para a sociedade.

Sendo assim, necessário se faz discorrer sobre a atuação de grupos organizados que atuam junto ao Poder legislativo, definindo-os e analisando sua forma de atuação, para que se possa inserir as instituições jurídicas nesse contexto, bem como abordar a importância de sua participação no processo legislativo.

## 2.2 Grupos de Interesse, Grupos de Pressão e Lobby.

Grupos de pressão, grupos de interesse e lobby são expressões muito utilizadas pela ciência política para caracterizar a atuação de grupos organizados, junto aos poderes do Estado, para defesa de interesses específicos, seja no âmbito da realização de políticas públicas, seja na elaboração de leis.

Alguns traços dessas atividades já podiam ser encontrados em alguns sistemas políticos existentes na Idade Antiga, como afirma Karl Deutsch:

(...) os antigos reinos nos vales dos rios da Índia, Mesopotâmia e Egito permitiram dois grupos de interesses: guerreiros e sacerdotes; os guerreiros pretendiam tornar-se nobres e os sacerdotes... aspiravam a ser proprietários.<sup>29</sup>

No Brasil, segundo o professor Murillo de Aragão, a existência de grupos organizados que atuavam junto ao poder legislativo na defesa de seus interesses, remonta do século XIX:

A atuação organizada de grupos de pressão sobre o Poder Legislativo no Brasil é comprovada desde o século passado. Mário Augusto Santos, em tese de mestrado sobre o papel da Associação Comercial da Bahia, entidade fundada em 1811, aponta vários casos em que a entidade atuou em defesa dos interesses de seus associados e de entidades co-irmãs perante o Congresso Nacional durante a Primeira República.<sup>30</sup>

A organização de grupos na sociedade é uma resposta a uma série de acontecimentos e eventos que existem de forma estruturada e que afetam a vida das pessoas.

<sup>29</sup> DEUTSCH, Karl. *Política e Governo*. Brasília: UnB, 1979. p. 32.

<sup>30</sup> ARAGÃO, Murillo de. *Grupos de Pressão no Congresso Nacional*. São Paulo: Maltese, 1994. p. 21.

Os grupos se tornam protagonistas de ações e movimentos que interessam ao Direito, porque atingem seus pilares e podem provocar alterações na ordem jurídica. Nesse sentido, são elementos de suma importância, sobretudo quando demonstram capacidade de mobilização e de exercício de influência sobre os produtores da norma.

Antes, porém, de serem considerados um fenômeno gerador de consequências jurídicas, os grupos possuem características sociológicas e políticas bastante nítidas, capazes de desempenhar uma missão significativa na sociedade moderna enquanto instrumento do corpo social.

Quanto aos resultados provocados pelos comportamentos grupais, face aos seus interesses específicos manifestados pelas mais variadas formas de atuação – os *lobbies* – pode-se notar que existem divergências doutrinárias que, basicamente, se polarizam em duas grandes vertentes: os que julgam os grupos de pressão um mal na sociedade, tendo-os como perniciosos à boa convivência democrática e à saúde da prática política e os que neles, ao contrário, vêem um fator de expressão dos anseios múltiplos oriundos desse meio comunitário, justificados pelo direito elementar do cidadão de fazer-se ouvir, por si só ou em conjunto com seus pares, elemento essencial de um sistema de liberdade de palavra e de reunião.

Desta forma, cabe definir grupo para discorrer sobre a concepção de grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby*, para melhor caracterizar a atuação das instituições jurídicas e verificar em que definição ela se encaixa melhor.

A melhor definição de grupo, para os fins deste trabalho, foi a encontrada em Gastão Alves de Toledo, pois pode ser comumente utilizada tanto para definir grupos de interesse como para grupos de pressão:

(...) o termo *grupo* pode significar o conjunto ou reunião de pessoas físicas ou jurídicas e, por isso, comporta vários tipos de entidades, sob as mais diversas denominações: associações, sociedades, agremiações, clubes, entidades de classe ou religiosas, sindicatos, grupamentos, os quais, por sua vez, podem agir sob a forma de confederações, uniões, consórcios, etc., numa extensa gama de possibilidades.<sup>31</sup>

Por essa definição, é possível perceber a gama de possibilidades que a reunião de pessoas pode ter por finalidade. O professor Murillo de Aragão considera esta representação institucional de setores organizados da sociedade como um dos instrumentos mais importantes de articulação política. Para o autor, os grupos seriam não apenas instituições, mas também, veículos e instrumentos.<sup>32</sup>

Como instituição, os grupos seriam pontos referenciais do tecido social, aglutinando e harmonizando demandas, mobilizando recursos e decidindo que caminhos e instrumentos adotar para a defesa de seus interesses.

Como instrumento, os grupos veiculariam as demandas atuando diretamente sobre os elementos decisores e/ou articulando-se com outros grupos na defesa objetiva de interesses. Nesse ponto, torna-se possível iniciar a diferenciação entre “grupos de interesse” e “grupos de pressão” a fim do melhor entendimento dos fins propostos neste trabalho.

Os termos “grupo de interesse” e “grupo de pressão” se confundem,

---

<sup>31</sup> TOLEDO, Gastão Alves de. *Grupos de pressão no Brasil*. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo – Programa Nacional de Desburocratização, 1985.p. 19.

<sup>32</sup> ARAGÃO, Murillo de. *Op. cit.* p. 35-36.

muitas vezes, quando utilizados para identificar os grupos organizados que atuam junto aos poderes públicos na defesa de seus interesses.

Grupos de Interesse são aqueles que desejosos de que a ação do Estado tome um rumo que favoreça as suas aspirações e vontades, atuam junto aos poderes públicos a fim de defender seus interesses e direitos. Seria uma espécie de estágio inicial dos Grupos de Pressão.<sup>33</sup>

O interesse, no âmbito do nosso tema, seria o desejo constante de que a política governamental – tanto na esfera legislativa quanto nas esferas executiva e judicial – tome determinado rumo. Ou ainda, que da política governamental seja extraída posição que favoreça determinado grupo, ou segmento social.

David Truman, um dos primeiros pensadores a abordar o tema assim definiu grupo de interesse:

Grupo de interesse é qualquer grupo que à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes compartilhadas.<sup>34</sup>

Essa definição torna muito genérica a noção de interesse e não permite a reflexão sobre as modalidades de interação entre os vários grupos presentes na sociedade e também sobre o modo preciso em que os mesmos procuram fazer prevalecer seus interesses.

Carlos Antônio de Almeida Mello considera os partidos políticos como

---

<sup>33</sup> Cf. WOOTON, Graham. *Grupos de Interesse grupos de pressão e lobbying*. Trad. de Edmond Jorge. Rio de Janeiro: Zahar, 1972. p. 41-58.

<sup>34</sup> TRUMAN, David B. *The Governmental Process, Political Interest and Public Opinion*. Nova York: Knopf, 1951. p. 23

os responsáveis pela primeira forma de participação organizada no processo legislativo. Para o autor os grupos de interesse são a segunda forma de participação no processo de elaboração de leis.<sup>35</sup>

Os grupos de interesse para Mello seriam aqueles grupos sociais, portadores de demandas específicas e setoriais, genericamente chamados grupos de interesse, que em determinado momento, visando implementar suas reivindicações, exercem pressão sobre os órgãos públicos em busca do atendimento de seus pedidos.

Essa definição já se confunde com a de grupos de pressão na medida em que carrega em si o exercício da influência para a consecução de seus objetivos. Na verdade, é tênue a linha que diferencia um grupo do outro. A diferença será melhor entendida ao definirmos grupo de pressão

Grupos de pressão são definidos pela doutrina como uma derivação de grupos de interesse, que **exercem influência** para obter determinadas medidas dos poderes públicos que favoreçam seus interesses.

Explica a diferença Murillo de Aragão:

A associação em torno de determinados interesses comuns cria o grupo de interesse. A vontade de influir cria, no grupo de interesse, o embrião de sua transformação em grupo de pressão. A associação é elemento comum em todas as categorias de grupos, pois corporifica o esforço em desenvolver e usar o poder social de maneira organizada para atender a seus interesses.

(...) A trindade “interesse”, “associação” e “poder” forma o pilar básico

---

<sup>35</sup> MELLO, Antônio Carlos de Almeida. *Processo Político e participação*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 21, nº 82, abr./jun./84 p. 139.

dos grupos de pressão, bem como dos partidos políticos.<sup>36</sup>

Também define grupos de pressão como organização que busca influenciar os tomadores de decisão, motivados por interesses comuns Gianfranco Pasquino:

Ela indica (a expressão grupos de pressão) ao mesmo tempo a existência de uma organização formal e a modalidade de ação do próprio grupo em vista da consecução de seus fins: a pressão. Entendemos por pressão a atividade de um conjunto de indivíduos que unidos por motivações comuns buscam, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político. Pressão é, portanto, não tanto como pensam alguns autores, a possibilidade de obter acesso ao poder político mas a possibilidade de recorrer a sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios) a fim de assegurar a determinação imperativa dos valores sociais através do poder político.<sup>37</sup>

Para Pasquino, no entanto, a “pressão “ somente se realizaria pelo uso ou ameaça de uso de sanções sobre o poder político. Tal fato, na verdade, não é regra absoluta. A metodologia de ação daqueles que buscam pressionar o poder público nem sempre implica constrangimento, tanto pela aplicação de sanções ou pela ameaça de seu uso. O processo de atuação dos grupos de pressão envolve procedimentos de convencimento, esclarecimento, informação e doutrinação.

Desta forma, o que entendemos como “pressão” dentro do contexto da ação dos grupos junto aos poderes públicos ou poder público, como prefere Pasquino, seria toda ação destinada a obter vantagens, benefícios, resguardar interesses ou impor determinados pontos de vista.

---

<sup>36</sup> ARAGÃO, Murillo de. *Op. cit.* p. 40.

<sup>37</sup> UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Curso de Introdução à Ciência Política*. 2ª ed. V.VI. Brasília: UnB, 1984. P. 18.

Tais ações podem incluir aspectos de constrangimento e de coação, ou mesmo ser tipificadas no direito penal, como a corrupção e a advocacia administrativa, bem como instrumentos neutros, como a advocacia, as relações públicas, a propaganda, o fornecimento de informações, caracterizadas em seu conjunto como um processo identificado como *lobbying*.

O professor Paulo Bonavides também define grupos de pressão seguindo esta mesma linha de raciocínio:

(...) o grupo de pressão se define em verdade pelo exercício de influência sobre o poder político, para obtenção eventual de uma determinada medida de governo que lhe favoreça os interesses.<sup>38</sup>

Desta forma, é aceitável conceituar grupos de interesse ou grupos de pressão como aqueles que exercem influência junto ao poder público, para alcançar seus objetivos.

Entendida a concepção de grupos de interesse e grupos de pressão, cabe agora discorrer sobre a definição de *lobby*.

Lobby (plural *lobbies*) é uma palavra inglesa de origem grega. Designa áreas de acesso, como saguões de hotéis e bares. Também significa passagem, galeria corredor ou ante-sala ligados a uma sala maior ou série de salas. Passou depois a identificar o hábito de se entabularem conversas nas ante-salas e corredores das casas parlamentares, em seus *lobbies*. Era prática comum que pessoas interessadas nos debates das câmaras viessem encontrar-se com os representantes do povo, ou com quem tivesse poder decisório para influenciar, de alguma forma, no processo de deliberação das matérias de seu interesse.

---

<sup>38</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 5ª ed. São Paulo: Forense, 1983. p. 536.

Vejamos as definições de alguns autores sobre a matéria:

Trata-se de uma atividade, ou melhor, de um processo mais do que de uma organização. É o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers*, os desejos de seus grupos.<sup>39</sup>

*Lobbying (ou lobby)* é portanto e sobretudo uma transmissão de mensagens do grupo de pressão aos “decision-makers”, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados) que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções.<sup>40</sup>

*Lobby* é a palavra inglesa que designa áreas de acesso, como saguões de hotéis, bares e prédios em geral. O fato de representantes de grupos e empresas marcarem encontros com políticos ou os abordarem em saguões de hotéis e prédios públicos em Washington, motivou o emprego do termo *lobby-agent*. Ao longo do século passado, ainda nos Estados Unidos, consolidou-se a prática do uso da expressão como verbo – *to lobby* – significando o ato de influir nas decisões dos poderes públicos e, ainda, *lobby group* como o grupo que pratica *lobbying* para defender seus direitos e/ou interesses.<sup>41</sup>

*Lobby* é a ação de influenciar sobre o tomador de decisão na esfera do poder público. A atuação persuasora sobre o poder público. O esforço para influenciar, a tentativa de, a ação para. Por extensão, pode-se chamar de *lobby* também o grupo de pessoas que exerce essa influência, ou o mecanismo de pressão ou de representação junto ao poder público.<sup>42</sup>

Através das definições acima, é possível perceber que o *lobby* é um processo e, como tal, pode-se entendê-lo como uma ação contínua que busca o convencimento de tomadores de decisão ligados ao poder público, com o objetivo de atendimento de interesses específicos.

Tendo surgido da necessidade de levar, aos legisladores, pontos de vista que precisavam ser considerados na ordenação legal da sociedade, o lobby,

<sup>39</sup> PASQUINO, Gianfranco. In *Teoria dos Grupos e Grupos de Pressão*. Curso de Introdução à Ciência Política. 2ª ed. Vol. VI. Brasília: UnB, 1984. P. 17.

<sup>40</sup> TRUMAN, David B. Op. Cit. p. 31.

<sup>41</sup> ARAGÃO, Murillo de. Op. cit. p. 18.

<sup>42</sup> LODI, João Bosco. *Lobby os grupos de pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986, p. 03.

hoje, é um processo/atividade aplicável em qualquer nível, onde se faça necessário expor um posicionamento ao poder, levar informações ainda não conhecidas por quem vai tomar uma decisão, encontre-se este processo decisório na área da administração pública ou não.

Nesse contexto, é possível inferir que há a atuação de grupos que não fazem parte do governo e tentam influenciar a elaboração de normas que atendam a seus interesses, mas também a atuação de grupos representantes das instituições públicas, muitos deles ligados ao próprio poder executivo, defendendo os interesses específicos dentro de sua área de atuação.

### **2.3 A participação das Instituições públicas**

A participação das instituições públicas no processo legislativo brasileiro ao mesmo tempo em que tem sido bastante observada, é um fenômeno que tem se tornado muito comum e se aprimora a cada dia.

Desde o início da década de 70 as assessorias parlamentares de Ministérios já atuavam junto ao poder legislativo brasileiro. As instituições públicas, desde então, têm aumentado significativamente a sua atuação junto ao Congresso Nacional, principalmente após a promulgação da Carta Magna, em 1988.

Desde então, pode-se observar que todos os Ministérios; as principais empresas públicas, como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Petrobrás; a

própria Presidência da República, representada pela Casa Civil; todos os Tribunais Superiores (TST, STJ, STF, TSE e STM), o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, a Procuradoria-Geral da República, Ministério Público Federal, Defensoria Pública, Polícias Civil, Militar e Federal, dentre outras, possuem assessorias parlamentares credenciadas, com atuação constante nas duas casas do Congresso Nacional.

Essas assessorias parlamentares possuem um espaço físico, ou na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, cedido pelo próprio poder legislativo. Elas possuem funções básicas, dentre as quais, podem-se destacar as seguintes:

- Acompanhar propostas legislativas de interesse de seus respectivos órgãos;
- Acompanhar os pronunciamentos dos parlamentares que digam respeito à área de atuação de cada órgão, ou que cite diretamente seus dirigentes;
- Intermediar demandas de parlamentares com os respectivos órgãos, prestando informações, esclarecimentos, atendendo solicitações, etc.;
- Subsidiar os parlamentares com as informações necessárias à aprovação ou rejeição de proposições que sejam de interesse de cada órgão.

Sinteticamente, as assessorias parlamentares dos órgãos acima especificados não se diferenciam, no que tange ao desempenho de suas atividades, dos representantes da sociedade civil organizada e das entidades associativas.

Charles Lindblon, seguindo essa linha de raciocínio, assevera que uma parte da atividade oficial dirigida para influenciar políticos se assemelha à dos grupos de interesse privados.<sup>43</sup>

Analisando os grupos ligados às instituições públicas, Roberto

---

<sup>43</sup> LINDBLON, Charles. *O processo de decisão política*. Trad. por Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1981, p. 75-84.

Cavalcanti de Albuquerque afirma:

Dada a interpenetração das esferas pública e privada, muitas instituições políticas atuam como grupos de pressão no sentido de viabilizar ações do governo condizentes com seus interesses peculiares.<sup>44</sup>

Também podem ser citados, dentro das instituições públicas, os Governos estaduais. Vários deles possuem representações no Distrito Federal, a fim de facilitar o acompanhamento de matérias junto ao Congresso Nacional, especialmente as que tratam de matéria orçamentária, como o Orçamento anual, a LDO e o PPA.

Pode-se dizer que a influência exercida pelos grupos no processo de elaboração legislativa se dá sempre que sua ação é desenvolvida junto aos órgãos públicos, especialmente junto ao poder Legislativo, que é o competente para a produção normativa de caráter geral.

Nesse cenário, as instituições públicas têm tido papel importante para a construção do sistema normativo, pois ao defender seus interesses específicos acabam por aprimorar, em alguns casos, a positivação de matérias legislativas gerando efeitos significativos para alguns setores sociais.

Dentre as matérias legislativas que tiveram a participação constante das instituições públicas, notadamente das instituições jurídicas e das funções essenciais à Justiça, destaca-se a Emenda Constitucional n.º45.

A tramitação da matéria na Câmara dos Deputados e no Senado

---

<sup>44</sup> ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Os grupos de pressão: aparência e transparência do interesse. *In Gazeta nº 46*, Brasília, Jornal de Brasília, 1984.

Federal, ensejou uma participação efetiva de vários grupos de interesse/pressão, durante os catorze anos de sua tramitação junto ao Poder Legislativo, onde foi possível observar, mais claramente, a importância da atuação “lobística” junto das instituições jurídicas no processo de elaboração desta emenda constitucional.

Passa-se então, a analisar o tramitação da matéria e a atuação específica de uma instituição jurídica, o Ministério Público Federal, órgão essencial à função jurisdicional do Estado, através de pesquisa das sugestões apresentadas pela sua entidade de classe (Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR) e pelo chefe da Instituição, o procurador-geral da República, que justificavam, segundo o ponto de vista do MPF, a necessidade de alterar, introduzir ou até mesmo suprimir artigos do texto da Proposta de Emenda à Constituição n.º 29/2002 (n.º 96/92 na Câmara dos Deputados), que originou a Emenda Constitucional n.º 45.

## Capítulo 3

# A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 45

### 3.1 Histórico da tramitação

A Proposta de Emenda à Constituição PEC n.º 96, de 1992, conhecida como REFORMA DO JUDICIÁRIO, foi apresentada pelo jurista e ex-deputado do Partido dos Trabalhadores, Hélio Bicudo, em 26/03/92.

Ao justificar a apresentação da PEC, Hélio Bicudo fez um breve apanhado histórico sobre a estrutura do poder judiciário desde a época do Império, discorrendo sobre as transformações advindas com as Constituições republicanas de 1891 a 1967. Saliou a necessidade de modernização do poder judiciário para alterar o quadro de morosidade presente na estrutura desse poder.

Abaixo, alguns trechos da justificativa da proposição, com alguns dos argumentos mais importantes do jurista:

Ora, a administração da Justiça é problema que a todos interessa. Não basta que o Legislativo elabore as leis e o Executivo as sancione. É preciso que o Judiciário assegure a sua execução em cada caso concreto. A norma jurídica só ganha corpo e produz efeitos quando fielmente aplicada. É através dos julgados que os direitos se tornam incontestáveis e a vontade de seus titulares se apresenta em forma coercitiva. As decisões dos juízes e tribunais são, portanto, a última etapa da vida do Direito.<sup>45</sup>

(...) a justiça brasileira é cara, morosa e eivada de senões que são obstáculos a que os jurisdicionados recebam a proteção que um

---

<sup>45</sup> Proposta de Emenda à Constituição n.º 96-B, de 1992, publicada pela Câmara dos Deputados em 19/11/99, pág. 15.

Estado Democrático lhes deve.<sup>46</sup>

Uma conclusão, portanto, se impõe, diante do pouco que se fez a nível da elaboração constitucional dos anos 86/88. A Justiça, em seus vários setores precisa modernizar-se, com a consciência de que os juízes fazem parte da comunidade e que somente enquanto partícipes dessa mesma comunidade podem distribuir Justiça.<sup>47</sup>

Após ter sido apresentada, a PEC 96/92 foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), que aprovou o parecer favorável do relator, Deputado Luiz Carlos Santos, em 28 de agosto de 1992.

A partir de então, a PEC 96/92 teve sua tramitação paralisada, em virtude da tentativa de revisão constitucional, ocorrida entre 1993 e 1994, chegando a ser arquivada em 1995.<sup>48</sup>

Nesse período de tentativa de revisão constitucional, o debate sobre a crise do poder Judiciário se ampliou, principalmente quando o Relator, o então deputado federal pelo PMDB do Rio Grande do Sul e hoje presidente do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, introduziu algumas propostas novas, como a proposta de criação de uma súmula vinculante, bem como novas formas de controle do poder judiciário.

A partir de então, a proposta original de Hélio Bicudo passa a sofrer profundas modificações, em virtude de sugestões oferecidas, gerando uma proposta de Reforma cada vez maior e mais ampla, ao longo dos 13 anos de sua tramitação.

Sobre esse aspecto, escreveu a professora Maria Teresa Sadek

---

<sup>46</sup> Ibidem, pág. 17.

<sup>47</sup> Ibidem, pág. 21.

<sup>48</sup> O processo de revisão constitucional estava previsto pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, iniciando-se em 13/10/93 e indo até 31/05/04. Qualquer alteração constitucional poderia ter sido efetuada, de forma mais fácil, com a aprovação de maioria absoluta dos parlamentares.

quando a PEC aguardava parecer do então Senador Bernardo Cabral (PFL-AM), na CCJ do Senado, em 2001:

Dizer hoje que a PEC 96/92, aprovada na Câmara dos Deputados em 2000, tem como autor original o então deputado federal Hélio Bicudo (PT-SP) é mera formalidade. Uma análise da evolução da proposta apresentada por Bicudo em 1992 até a que se encontra tramitando hoje no Senado Federal demonstra que muito pouco do projeto original remanesceu ao longo das sucessivas versões discutidas e votadas na Câmara dos Deputados.<sup>49</sup>

Frustrada a tentativa de aprovação de uma reforma do poder judiciário no período de revisão constitucional, a PEC 96/92 voltou a tramitar em agosto de 1995, com a criação, pela Presidência da Câmara, de uma Comissão Especial para analisar o tema.

Foi escolhido como relator da Comissão Especial o Deputado Jairo Carneiro (PFL-BA), que apresentou um parecer acrescentando novos pontos polêmicos, como a criação do Conselho Nacional de Justiça para o controle externo do Judiciário e a extinção do poder normativo da Justiça do Trabalho e dos Juízes Classistas. O parecer de Jairo Carneiro recebeu inúmeras críticas e em 1998 a Comissão Especial encerrou seus trabalhos sem chegar a um consenso.

Resume Maria Teresa Sadek sobre o período:

(...) o deputado Jairo Carneiro (PFL-BA) que, após 10 meses de audiências públicas e sessões de discussão, apresentou seu parecer sugerindo uma série de mudanças constitucionais, com destaque para 4 pontos principais: 1) súmulas de efeito vinculante do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores; 2) criação do Conselho Nacional de Justiça, órgão que exerceria o controle externo do Judiciário; 3) extinção do poder normativo da Justiça do Trabalho bem como dos chamados juízes classistas; 4) mudanças relativas ao pagamento dos precatórios judiciais.

---

<sup>49</sup> SADEK, Maria Teresa (org.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 9.

O projeto de Jairo Carneiro foi duramente criticado. As principais críticas apontaram uma tendência de centralização dos sistema judicial e de redução do acesso à Justiça. Os mais indignados com a proposta chegaram a compará-la ao Pacote de Abril de 1977, por meio do qual o governo Geisel introduziu a advocatória, mecanismo que concentrava poder no Supremo Tribunal Federal, em detrimento das instâncias inferiores do Judiciário. O próprio autor da PEC 96/92, Hélio Bicudo (PT-SP), foi um dos que estabeleceram essa associação, advertindo que o texto de Carneiro fugia completamente do espírito da proposta original por ele apresentada em 1992.<sup>50</sup>

Em 30 de março de 1999, em reação à apresentação de um requerimento de instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar irregularidades no Poder Judiciário, feita pelo senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), o presidente da Câmara, Deputado Michel Temer (PMDB-SP), decidiu reativar a Comissão Especial, sendo escolhidos Jairo Carneiro (PFL-BA) como presidente e Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) como relator.

Foram criadas 06 sub-relatorias de acordo com temas específicos: súmula vinculante; justiças especializadas; estrutura e competência do STF e da Justiça Federal; controle e fiscalização; acesso à justiça e direito à sentença; e direitos, garantias e disciplinas dos magistrados e Tribunais e Juízes Estaduais.

Durante os meses de abril e maio, foram realizadas diversas audiências públicas para a instrução da matéria. Foram ouvidos vários especialistas, juristas, representantes do poder judiciário e de entidades de classe, que ofereceram contribuições e seus pontos de vista sobre vários aspectos abrangidos pela Proposta de Reforma do Judiciário.

Dois meses depois, em 1º de junho, o relator apresentou seu parecer reafirmando a criação do controle externo do poder Judiciário e da Súmula

---

<sup>50</sup> Ibidem, p. 10-11.

Vinculante. Também propôs mudanças na justiça especializada, incluindo a extinção da Justiça do Trabalho.

Um fato curioso foi que o parecer-geral, que deveria ser subsidiado pelos pareceres dos sub-relatores, foi apresentado antes destes. Além disso, os pontos tratados em alguns dos sub-relatórios não se limitaram ao tema específico a que se propunham, extrapolando a competência estabelecida para a tratativa do tema.

O parecer sofreu restrições de diversos setores sociais, como da Ordem dos Advogados do Brasil, dos partidos de oposição ao governo e dos juízes de primeira instância, por acharem as propostas demasiadamente centralizadoras.

Sobre o parecer, afirma Maria Tereza Sadek:

No início de junho, Aloysio Nunes Ferreira apresentou seu polêmico relatório sobre a PEC 96/92. Como ele mesmo fez questão de destacar, seu projeto estava baseado em três grandes eixos: 1) A criação de um órgão de controle externo do Judiciário, com funções administrativas e correccionais. 2) A criação da súmula vinculante, do incidente de inconstitucionalidade e da arguição de relevância como medidas de concentração de competências e de centralização da máquina judiciária. 3) Mudanças no âmbito das justiças especializadas, com destaque para a proposta radical de extinção da Justiça trabalhista.

(...) O Projeto de Aloysio Nunes Ferreira foi criticado por atender principalmente aos interesses do Executivo federal quanto à reforma judiciária.<sup>51</sup>

O parecer do deputado Aloysio Nunes Ferreira não chegou a ser votado, pois ele assumiu a Secretaria-Geral da Presidência da República no mês de julho, em meio ao recesso parlamentar. Desse modo, quando os trabalhos

---

<sup>51</sup> Ibidem, p. 18-19.

legislativos recomeçaram no mês de agosto, a PEC foi redistribuída à deputada Zulaiê Cobra do PSDB paulista no dia 11, que apresentou parecer diferente do de Aloysio Nunes, com mecanismos mais duros de controle da magistratura, em 14 de setembro.

Este parecer também foi bastante criticado e sofreu pressões para que fosse alterado. No dia 19 de outubro de 1999, Zulaiê Cobra apresentou uma complementação de voto, alterando diversos pontos que haviam sido criticados e conseguiu que seu parecer fosse aprovado, ressalvados os destaques.

Em 17 de novembro, a deputada apresentou a 3ª versão de seu parecer, contendo as modificações referentes aos destaques aprovados e, enfim, a proposta seguiu para apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, que iniciou a votação em 1º turno no dia 19/11 e só terminou em 12 de abril de 2000. No Plenário, foram acolhidas várias modificações, e uma nova redação de texto, com as alterações introduzidas, foi elaborada para votação em 2º turno.

A discussão e votação da proposta em 2º turno se iniciou no dia 31 de maio e se encerrou no dia 07 de junho. A PEC 96/92, foi, então, encaminhada ao Senado Federal, onde chegou no dia 30/06 e recebeu o n.º de PEC 29, de 2000.

(...) Enfim, depois de quase oito anos de tramitação e de três relatórios terem sido elaborados e exaustivamente debatidos, a comissão especial de reforma do Judiciário chegava a um texto definitivo, encaminhando-o ao plenário da Câmara dos Deputados para votação em dois turnos.

Em janeiro de 2000, a PEC 96/92 foi votada pela Câmara em primeiro turno, não sem antes sofrer mais alterações significativas, resultantes da negociação entre os partidos, destinada a viabilizar a votação do projeto. O texto modificado foi aprovado em 19 de janeiro de 2000, ressalvados os destaques, cuja votação ocupou, com quase exclusividade, a agenda da Câmara durante os meses de março a

junho, quando o projeto de emenda constitucional foi finalmente aprovado em votação em segundo turno.<sup>52</sup>

No Senado Federal, agora como PEC 29/2000, a proposição foi distribuída ao Senador Bernardo Cabral (PFL-AM) em agosto. Durante os meses de março a setembro de 2001, foram realizadas 05 audiências públicas, com os ministros presidentes dos tribunais superiores, bem como com os representantes das associações de juízes, defensores públicos e entidades de classe ligadas ao poder judiciário.

No dia 31 de outubro de 2001, Bernardo Cabral apresentou seu parecer, que foi aprovado pela CCJ em 28 de novembro, ressalvados os destaques. A votação dos destaques na Comissão só se encerrou em março de 2002, quando foi apresentado um texto consolidado para ser encaminhado ao Plenário. O Parecer aprovado recebeu o n.º 538-CCJ.

No 1º turno de discussão, ocorrido entre os dias 19 e 27 de junho de 2002, a PEC 29/00 recebeu 134 emendas de Plenário, tendo retornado à Comissão de Constituição e Justiça para análise. Em outubro foi aprovado o Parecer de Bernardo Cabral sobre as emendas de Plenário, ressalvados os destaques, que só terminaram de ser apreciados em novembro. Essa nova versão, com as modificações aprovadas se tornou o parecer n.º 1.035/02-CCJ, que não foi apreciado pelo Plenário em virtude da proximidade do término da sessão legislativa.

Com o resultado das eleições ocorridas em outubro, constatou-se que o Senado Federal seria renovado, a partir de 2003, em mais de 50%, o que contribuiu para que as lideranças partidárias fechassem um acordo para que a

---

<sup>52</sup> Ibidem, p. 20.

próxima legislatura finalizasse a apreciação da matéria. Essa decisão significou uma enorme frustração para o relator da matéria, senador Bernardo Cabral, que não conseguiu se reeleger pelo Estado do Amazonas. Cabral tentou, sem sucesso, fazer com que seu parecer fosse votado em dezembro, ficando com o sabor amargo de um esforço não recompensado pela votação de seu parecer.

Em fevereiro de 2003, a presidência do Senado, após ouvidas as lideranças partidárias, determinou o retorno da PEC 29/00 e seu Parecer n.º 1035 à CCJ, abrindo a possibilidade de apresentação de sugestões e elaboração de um novo parecer. Ficou estabelecido que:

- 1) A PEC 29/00 retornaria à CCJ para reexame, onde seria designado um novo relator;
- 2) Haveria possibilidade de apresentação de sugestões, que caso aceitas pelo relator, deveriam ter a assinatura de um terço dos senadores;
- 3) A CCJ poderia concluir pela apresentação de um texto substitutivo ou reunir a matéria das proposições e das emendas com parecer favorável em um único texto;
- 4) Após o trabalho da Comissão, a PEC seria encaminhada ao Plenário para votação em 1º turno.

Essa decisão, significou, na prática, a desconsideração dos pareceres anteriores aprovados e o reinício das discussões, da mesma forma como ocorrido na Comissão Especial da Câmara.

O senador José Jorge (PFL-PE), engenheiro de formação, foi designado o relator da PEC 29/00 em 26 de junho de 2003. Para a elaboração de um parecer preliminar, antes de enviar o definitivo para o Plenário do Senado, foram realizadas entre julho de 2003 e fevereiro de 2004 nove audiências públicas, com diversos juristas, autoridades do Poder Judiciário, e com o procurador-geral da República.

Em março, o substitutivo do senador José Jorge foi apresentado e aprovado pela CCJ, ressalvados os destaques. José Jorge optou por dividir a PEC 29/00 em três partes: A primeira parte, contendo as partes aprovadas pela Câmara dos Deputados e acatadas pelo relator foi incluída em um parecer que, quando aprovado, seria imediatamente promulgado. Nesse parecer foram acatados pontos como a súmula vinculante no STF, o controle externo do Judiciário, a federalização dos crimes contra os direitos humanos e a extinção dos tribunais de alçada. Esse parecer resultou na Emenda Constitucional n.º45.

A segunda parte, contendo as modificações introduzidas pelo Senado Federal, foram colocadas em um parecer que retornaria à Câmara dos Deputados quando aprovada pelo Senado. Foram introduzidos pontos como a criação da Súmula impeditiva de recursos, o fim do nepotismo e a alteração de competência da justiça do trabalho.

Por fim, José Jorge apresentou três novas propostas: uma sobre a criação de juzizados de instrução criminal, outra sobre a substituição de precatórios por títulos sentenciais líquidos e certos, pagos em ordem cronológica de apresentação; e a última alterando a competência do STJ para que venha a julgar,

em recurso especial, dispositivo contrário à Constituição.

Os últimos destaques foram votados pela comissão em abril e o Parecer n.º451/2004-CCJ foi encaminhado ao Plenário e votado no dia 07 de julho, ressalvados os destaques. Foram quatro meses de discussões e realização de acordos para votação dos destaques apresentados até a conclusão da votação da PEC 29/2000 no dia 17 de novembro.

No dia 08 de dezembro de 2004, enfim, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 45, resultante do Parecer n.º1.747 aprovado pelo Plenário. Chegou ao fim a 1ª parte da tão discutida e debatida Reforma do poder Judiciário.

Cabe ressaltar que o texto que retornou à Câmara dos Deputados se transformou na PEC n.º358/05 e se encontra aguardando apreciação pela Comissão Especial instalada para votação da matéria.

Como a Emenda Constitucional n.º45 é o nosso objeto de estudo no que se refere às sugestões apresentadas pelo Ministério Público Federal, passa -se a analisar a defesa dos interesses feita por esta Instituição Jurídica quando da tramitação da matéria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, até a sua promulgação.

### **3.2 A atuação do Ministério Público Federal**

Durante toda a tramitação da PEC 96/92 na Câmara (29/00 no

Senado), pôde-se observar uma participação intensa de diversos grupos de pressão atuando na defesa de seus interesses e tentando convencer o legislador sobre a importância da aprovação ou rejeição de vários pontos da proposta que viria a se tornar a emenda constitucional n.º 45.

Notadamente as instituições jurídicas exerceram uma atuação lobística que foi decisiva para aprovação da Emenda nos moldes atuais. Pôde se perceber claramente que o lobby não é algo pejorativo como muitas vezes se pensa, e sim um instrumento democrático que propicia, como propiciou, neste caso específico, a defesa de interesses sociais importantes.

É bem verdade que as instituições jurídicas atuando como grupos de pressão também defenderam interesses corporativos, buscando uma melhoria de condições estruturais para seus membros, o que não diminui a importância de sua participação. Essa melhoria defendida tinha como finalidade o fortalecimento das instituições para a prestação de um serviço melhor aos cidadãos.

Na Câmara dos Deputados o Ministério Público Federal - MPF também teve uma atuação marcante na defesa de pontos considerados importantes pela Instituição. Através de correspondências, sugestões e audiências com os parlamentares integrantes da Comissão Especial e com líderes partidários influentes, atuou algumas vezes de maneira discreta outras de forma mais acirrada. Em várias situações sua atuação foi feita em sintonia com entidades representantes do Poder Judiciário, que trabalharam em conjunto para alterar pontos dos relatórios.

A atuação do MPF, assim como a das demais instituições jurídicas, se

iniciou efetivamente somente após a apresentação do relatório Jairo Carneiro. Em reação às diversas inovações (duramente criticadas) trazidas em seu parecer, vários grupos organizados começaram a atuar na Câmara para alterar pontos do texto.

A partir da indicação de Aloysio Nunes Ferreira para a relatoria, o MPF atuou inicialmente participando de duas audiências públicas. A primeira, em 27/04/99, representado pela presidenta da Associação Nacional dos Procuradores da República- ANPR, Ela Wiecko Volkmer de Castilho, que posicionou-se favoravelmente à criação de um Conselho Nacional com atribuições de promover estudos, planejar e avaliar a administração da justiça, integrado, de forma paritária, por todos os segmentos que atuam na prestação jurisdicional. Defendeu também a participação da sociedade civil na composição desse Conselho.<sup>53</sup>

Ela Wiecko também opinou sobre a ineficiência da proposta de extinção da Justiça do Trabalho e sugeriu a supressão da proposta de súmula vinculante.

A segunda audiência em que o Ministério Público Federal se manifestou foi em 06/05/99, pelo chefe da instituição, o procurador-geral da República Geraldo Brindeiro. O procurador-geral também defendeu a criação do Conselho Nacional da Magistratura, integrado por juízes, advogados e membros do Ministério Público, com funções administrativas.<sup>54</sup>

Brindeiro considerou o mecanismo das súmulas impeditivas de

---

<sup>53</sup> Notas taquigráficas da reunião da Comissão Especial da Câmara dos Deputados para proferir parecer à PEC 96/92 - Reforma do Judiciário do dia 27/04/99.

<sup>54</sup> Notas taquigráficas da reunião da Comissão Especial da Câmara dos Deputados para proferir parecer à PEC 96/92 - Reforma do Judiciário do dia 06/05/99.

recursos, mero paliativo para a avalanche de processos repetitivos que atulham o STF e os Tribunais Superiores e defendeu a adoção da súmula vinculante.

Na questão sobre a adoção da súmula vinculante houve uma divergência de posicionamento entre o procurador-geral e a ANPR. A princípio, essa divergência poderia gerar dúvidas para os parlamentares sobre qual seria o posicionamento da Instituição: o defendido pelo chefe do MPF ou o da entidade de classe. Isso não ocorreu em virtude da polêmica gerada pelo tema nos próprios poderes Legislativo e Judiciário, onde os posicionamentos também estavam divididos. Quando o parecer de Aloysio Nunes foi apresentado, a ANPR apresentou novamente outra sugestão sobre a supressão da súmula vinculante, explicando que apesar de não haver consenso a maioria dos membros do *parquet* se posicionava contra a instituição do referido mecanismo. Desta forma, pode-se concluir que o posicionamento exarado pelo procurador-geral refletia um posicionamento pessoal e não um posicionamento institucional.

Diversas outras sugestões foram oferecidas ao parecer do relator, como por exemplo as que se referiam às garantias e vedações aos membros do Judiciário, a composição do Conselho Nacional de Justiça e questões relativas à competência do STJ e da Justiça Federal.

Como dito anteriormente, o parecer não foi votado e o trabalho de sugestões teve de ser recomeçado do zero. A deputada Zulaiê Cobra (PSDB/SP), apresentou três versões de pareceres.

Após a apresentação do 1.º parecer, em 15/09/99, a assessoria

parlamentar do MPF e a ANPR realizaram várias reuniões com parlamentares integrantes da Comissão Especial, tendo esta última apresentado 22 sugestões de alteração do parecer.

Dentre as sugestões destacaram-se a que suprimia do parecer da relatora o inciso IV do § 1.º do art. 95, e a alínea “f” do inciso II do § 5º do art. 128, que previam a vedação aos juízes, promotores e procuradores de divulgação de fatos ou informações que dissessem respeito à atuação do poder Judiciário e do Ministério Público. A chamada “lei da mordaca”.

Foi nesse primeiro parecer que a Relatora adotou e a Comissão Especial aprovou a criação do Conselho Nacional do Ministério Público proposta pelo deputado Pauderney Avelino (PFL/AM) através da Emenda n.º 35, transformada posteriormente no Art. 130-A da Emenda Constitucional n.º 45. A forma de composição do Conselho apresentada pelo deputado foi sugerida pelo MPF .

O segundo parecer recebeu o nome de Complementação de Voto e foi apresentado no dia 19 de outubro . Durante a sua discussão na Comissão Especial foram feitas inúmeras sugestões, encaminhadas pela ANPR através de seu novo presidente, Carlos Frederico Santos, e por Geraldo Brindeiro, que continuava à frente da chefia da Procuradoria-Geral da República.

Parlamentares apresentaram os requerimentos de destaque para votação em separado de dispositivos contidos na Complementação de Voto da Relatora, conforme as sugestões encaminhadas. Dentre os pontos destacados,

estavam os seguintes: destaques nº 70, 71, 72, 73, 78, 79, 101, 152, 154, 155 e 156.

O objetivo do destaque nº 70, apresentado pelos Deputados Darci Coelho, José Dirceu, Alberto Fraga e José Antônio, era suprimir a expressão “ou culpa” , contida na redação oferecida pela relatora para o § 4º do art. 95 (Responsabilidade dos Juízes) que assim dispunha: “A União e os Estados respondem pelos danos que os respectivos juízes causarem no exercício de suas funções jurisdicionais, assegurado o direito de regresso nos casos de dolo ou culpa.”

Foi argumentado que a previsão da responsabilização por culpa colocaria em risco a necessária independência do juiz e o princípio da livre convicção, pois tornaria o magistrado receoso de julgar ante a ameaça de responsabilização pessoal, sobretudo em casos importantes, envolvendo partes poderosas. Além disso, poderia haver inércia e omissão dos membros do judiciário para que não corressem o risco de uma eventual responsabilização dos mesmos por culpa, O destaque foi aprovado e a expressão “ou culpa” foi suprimida do texto da relatora.

Os destaques n.º 71, 78 e 101 tinham o objetivo de suprimir a expressão “revelar ou permitir indevidamente que cheguem ao conhecimento de terceiro fatos ou informações de que tenham ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas, especialmente nos meios de comunicação”. Era a chamada LEI DA MORDAÇA, contida nos artigos 95, § 1º, inciso IV e 128, § 5º inciso II, letra f do texto apresentado. A justificativa para a supressão deste texto era a de que o mesmo ia contra o princípio da publicidade, era incompatível com o direito de informação e

inviabilizaria o controle da sociedade sobre a atuação de seus agentes políticos. Os destaques foram rejeitados e mantido o texto da relatora.

Zulaiê queria tornar obrigatória a promoção de juiz que figurasse três vezes consecutivas ou cinco vezes alternadas em lista de merecimento, não podendo o mesmo recusar a promoção por mais de uma vez. Foi então apresentado o destaque nº 72 para suprimir a expressão “não podendo este recusá-la por mais de uma vez”, constante no art. 93, inciso II, letra a, do artigo 7º da Complementação de voto, por ferir a garantia constitucional da inamovibilidade dos magistrados bem como do Ministério Público. o destaque foi aprovado pela Comissão e a expressão foi suprimida.

Apresentado pelos Deputados Darci Coelho, Gerson Peres, Antônio Carlos Biscaia, José Dirceu, Alberto Fraga e José Antônio, o destaque n.º 73 tinha o objetivo de rejeitar a parte do texto da relatora que alterava sensivelmente o inciso VII do artigo 129, suprimindo o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Sob os argumentos de que a supressão do controle externo ocasionaria uma restrição à defesa e garantia da cidadania e um retrocesso à fiscalização de irregularidades, o destaque foi aprovado pela Comissão, sendo rejeitado o texto da relatora.

Outro ponto questionado no parecer foi a vedação de promoção de juízes que retivessem autos em seu poder além do prazo legal, mesmo com a justificativa de acúmulo de serviço, constante do artigo 93, inciso II alínea “e”.

A justificativa utilizada para apresentação dos destaques n.º 79 e 156,

que visavam suprimir a expressão “vedada a justificativa de acúmulo de serviço”, foi a de demonstrar que a realidade forense demonstrava que na grande maioria dos casos o acúmulo de serviço se devia à quantidade excessiva de trabalho. Além disso, estava-se tentando constitucionalizar uma punição ao magistrado pela falta de estrutura do poder Judiciário. O destaque foi aprovado e a expressão suprimida do texto da relatora.

O destaque n.º 152 foi apresentado pelo deputado Pauderney Avelino, na qualidade de 1º Vice-Líder no exercício da Liderança do PFL, para votação em separado do Art. 130-A (Conselho Nacional do Ministério Público) que assim dispunha:

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de treze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

§ 3º (...)

III – receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, **determinar a perda do cargo**, recomendar a remoção, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;[grifo nosso]<sup>55</sup>

O objetivo do destaque era trocar a expressão “determinar a perda do cargo” por “propor ação judicial para a perda do cargo”, com o intuito de preservar a garantia constitucional de vitaliciedade. O que se desejava era que a perda do cargo não poderia ocorrer por via administrativa, mas somente por sentença judicial transitada em julgado. O deputado retirou seu destaque e o texto da relatora foi

<sup>55</sup> Complementação de voto da Relatora à PEC 96/92, publicado no Diário da Câmara dos Deputados - Suplemento no dia 14/12/99. p. 989-990.

mantido.

Os Deputados Darci Coelho, André Benassi, José Antônio e Antônio Carlos Biscaia, apresentaram o destaque nº 154 para votação em separado do § 2º do artigo 98 que previa “A lei estabelecerá as hipóteses de conciliação e transação penal para os casos de infrações que não sejam consideradas de menor potencial ofensivo”. O MPF argumentava que esta redação permitiria que fossem feitas a transação e a conciliação penal em casos de infrações que não fossem de menor potencial ofensivo, inovando em relação à disposição constitucional vigente, que só nessas infrações admitia a mitigação do princípio da obrigatoriedade da ação penal. A inovação trazida contrariava a tradição da obrigatoriedade da ação penal nos crimes mais graves, podendo trazer como consequência a impunidade em crimes graves. O destaque não foi acatado.

A complementação de voto de Zulaiê Cobra também previa, no artigo 93, uma “quarentena” para que juízes só pudessem exercer a advocacia após decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração, com o objetivo de evitar o tráfico de influência. Além disso, previa o mesmo prazo para que Ministros e secretários de Estado, o procurador-geral da República, procuradores-gerais de Justiça e o advogado-geral da União pudessem ser nomeados para cargo em qualquer tribunal. Contra esse artigo foi apresentado o destaque n.º 155, que justificava ser uma violação à liberdade fundamental de trabalho, ofício e profissão, prevista no art. 5º, XIII da Carta magna. Também defendia a inconstitucionalidade por violação de cláusula pétrea, conforme jurisprudência do STF. O destaque, no entanto, foi rejeitado pela Comissão.

Durante a discussão da Complementação de Voto, o Deputado Bonifácio de Andrada(PSDB-MG) apresentou requerimento de destaque para votação em separado para suprimir o § 1º do art. 128 da Complementação de voto da relatora, que previa a escolha do procurador-geral da República por meio de lista tríplice e uma recondução. A ANPR articulou exitosamente com vários parlamentares a rejeição do destaque, conseguindo a manutenção do artigo.

Desta forma, a participação do Ministério Público Federal nessa fase do processo legislativo mostrou-se de suma importância para a consecução de vários de seus objetivos. Dos oito temas tratados nos requerimentos de destaque apresentados por sugestão do MPF, cinco foram aprovados e três rejeitados. Além disso, o Ministério Público Federal conseguiu rejeitar o requerimento do deputado Bonifácio de Andrada que alterava o artigo 128, demonstrando que essa atuação constante foi fundamental para que a norma em questão pudesse ter um texto em consonância com o entendimento da instituição jurídica sobre a melhor redação.

Após a apreciação dos destaques pela Comissão Especial, a Relatora apresentou, em 17/11/99, um terceiro parecer, que recebeu o nome de Reformulação Parcial de Voto, que foi aprovado pela Comissão e submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados, em 1º turno, como Substitutivo da Comissão Especial.

Durante as discussões em primeiro turno, também foram apresentados alguns requerimentos de destaque para votação em separado, repetindo os que tinham sido rejeitados ou prejudicados pela Comissão Especial e outros para retirar dispositivos que tinham sido incluídos no Substitutivo da Comissão. Foram

apresentados os requerimentos n.º 29, 142, 143, 145, 149 e 167.

O destaque de bancada n.º 29 foi uma representação do requerimento n.º 155 da Comissão Especial que visava suprimir a quarentena para o exercício da advocacia para juízes aposentados ou exonerados. Apresentado pelo Deputado Inocêncio Oliveira, Líder do PFL, o destaque foi aprovado e o dispositivo suprimido.

O Ministério Público Federal havia conseguido introduzir, na redação do artigo 128, mecanismo de escolha do procurador-geral da República mediante lista tríplice elaborada pela instituição dentre integrantes da carreira, conforme abaixo:

Art. 128 (...)

§ 1º O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, mediante lista tríplice elaborada pela instituição, dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.<sup>56</sup>

Esse mecanismo preocupou o Partido da Frente Liberal, que apresentou em Plenário, através do líder Inocêncio Oliveira o destaque de bancada n.º 142, suprimindo a escolha mediante lista tríplice sob o argumento de que a eleição interna para lista tríplice estimularia a partidarização e a politização do Ministério Público.

Apesar do trabalho intenso por parte da Assessoria Parlamentar da PGR e da ANPR, o destaque foi aprovado e o mecanismo retirado do texto.

---

<sup>56</sup>

Idem p. 987.

Foi apresentado pelos Deputados Luiz Antônio Fleury, Caio Riela e Arnaldo Faria de Sá o destaque n.º 143, para suprimir a expressão “ou por decisão do Conselho Nacional do Ministério Público”, contida no substitutivo da Comissão, abaixo transcrito *in verbis*:

Art. 128 (...)

§ 5º (...)

I - (...)

- a) vitaliciedade, após três anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado ou por decisão do Conselho Nacional do Ministério Público;<sup>57</sup>

A justificativa apresentada foi a de que a perda do cargo de um membro do Ministério Público por decisão do Conselho Nacional do Ministério Público conflitava com o princípio da vitaliciedade, segundo o qual a perda do cargo somente poderia decorrer de sentença judicial transitada em julgado. O destaque foi rejeitado e o texto do substitutivo foi mantido.

Os Deputados José Genoíno e Marcelo Déda, apresentaram o requerimento de destaque n.º 145, numa nova tentativa do MPF de suprimir a chamada “lei da mordaza” do texto da Reforma do Judiciário. Desta vez, o destaque foi aprovado e o dispositivo que instituía o mecanismo foi suprimido.

Outro ponto que mereceu a apresentação do destaque n.º149 foi o que previa a perda do cargo por “procedimento incompatível com o decoro de suas funções”, o que, segundo a justificativa, representava um conceito muito amplo e

---

<sup>57</sup> Complementação de voto da Relatora à PEC 96/92, publicado no Diário da Câmara dos Deputados - Suplemento no dia 14/12/99. p. 987.

impreciso para a aplicação de uma sanção tão grave. Apresentado pelos deputados Luiz Antônio Fleury, Caio Riela e Arnaldo Faria de Sá, tentaram suprimir a expressão constante no inciso III do § 6º do art. 128 do parecer, mas o requerimento de destaque foi rejeitado e o texto mantido.

Outro destaque apresentado a pedido do MPF em Plenário foi o de n.º 167, através da liderança do PSDB, com o objetivo de suprimir a revogação do § 3º do artigo 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, contida no art. 57 do substitutivo da Comissão. O destaque foi aprovado mantendo-se, portanto, o § 3º do Art. 29 das ADCT.

A conclusão da votação em primeiro turno ocorreu no dia 12/04/00, com 03 reivindicações atendidas e 03 rejeitadas. O novo texto retornou ao Plenário para discussão e votação em segundo turno no dia 31/05/00, onde foi feita a última tentativa para alterar o dispositivo que previa a perda do cargo por determinação do Conselho Nacional do Ministério público. O destaque nº 11, apresentado pelos vice-líderes do PTB Fernando Gonçalves e Íris Simões, no entanto, foi rejeitado.

Concluída a votação em segundo turno pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 07/06/00, a redação final foi remetida ao Senado Federal em 30/06/00. Após a indicação do senador Bernardo Cabral para a relatoria, foram realizadas várias audiências dos membros do Ministério Público Federal com o próprio relator e com os demais senadores, além de terem sido entregues várias notas técnicas aos parlamentares.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o relator da

agora PEC 29/00 acatou 04 sugestões relevantes para o Ministério Público e que foram incluídas no Parecer 538. A primeira reivindicação atendida através da emenda nº 22 do senador Pedro Simon (PMDB-RS) foi a inclusão da indicação do Procurador-Geral por meio de lista tríplice (art. 128, § 1º), reestabelecendo o texto modificado pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Outra sugestão atendida foi a que acrescentava o § 2º ao art. 98, com a seguinte redação:

Art. 98 (...)

§ 2º A lei definirá as infrações penais de relevância social, nas quais a instrução será feita diretamente perante o Poder Judiciário e precedida de investigações preliminares, sob direcionamento do Ministério Público, auxiliado pelos órgãos da polícia judiciária.<sup>58</sup>

Também apresentada pelo Senador Pedro Simon através da emenda n.º104, a alteração consistia em propiciar ao Ministério Público a condução do procedimento inquisitorial nas infrações penais de relevância social, como nas fraudes contra o INSS e nos delitos envolvendo crime organizado, dentre outros, numa tentativa de tornar as investigações mais rápidas e eficientes e acabar com a sensação de impunidade.

Apresentada pelo Senador Romero Jucá, a emenda n.º221 acrescentava parágrafo único ao artigo 96 com a finalidade de manter o foro privilegiado por prerrogativa de função mesmo após o término do exercício da função pública. O Senador Bernardo Cabral rejeitou a emenda a pedido do MPF.

Um ponto que sempre foi muito polêmico e gera acirrados debates até

---

<sup>58</sup> Emenda n.º 104, de autoria do senador Pedro Simon apresentada à PEC29/00 na CCJ.

hoje diz respeito ao poder de investigação do Ministério Público. Em síntese, a corrente contrária entende que quem acusa e é parte no processo não pode investigar. A corrente a favor entende que quem pode o “mais” que é oferecer a denúncia, pode o “menos”, que é obter os elementos para o oferecimento da mesma.

Referente ao tema, discutido no âmbito das art. 129, o senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE) apresentou a emenda n.º230, dando ao Ministério Público a possibilidade de avocar a presidência do inquérito policial, gerando protestos por parte dos órgãos ligados à polícia.

O Parecer n.º 538 foi aprovado pela CCJ em 06/03/02, encaminhado ao Plenário do Senado Federal, onde recebeu 134 emendas, e retornou à CCJ para apreciação.

Entre as emendas de Plenário oferecidas ao Parecer 538 e que passaram a integrar o parecer n.º 1.035 destacam-se a de n.º 159, do senador Lúcio Alcântara, que alterava o art. 128, § 5º, inciso I, alínea “c” da Constituição com o objetivo de manter a simetria remuneratória entre o MP e o Judiciário e a emenda n.º167 do senador Waldeck Ornelas (PFL-BA), que previa a federalização dos crimes contra os direitos humanos, dando ao procurador-geral da República a prerrogativa de suscitar, perante o STJ, o incidente de deslocamento de competência.

Também foi apresentada pela senadora Maria do Carmo Alves (PFL-SE) a emenda n.º 214 da acrescentava inciso II ao § 1º do art. 40 , aumentando para

75 anos a idade para aposentadoria compulsória não só a magistrados e membros do Ministério Público, mas também a todos os agente públicos. Essa emenda, no entanto, foi rejeitada.

As emendas só terminaram de ser apreciadas em 06 de novembro, gerando o parecer n.º1.035/02-CCJ, que não foi apreciado pelo Plenário em virtude da proximidade do término da sessão legislativa.

Com o início do ano de 2003 e a grande renovação havida em virtude das eleições realizadas em outubro, a presidência do Senado determinou o retorno da PEC 29/00 e seu Parecer n.º1035 à CCJ, abrindo a possibilidade de apresentação de sugestões e elaboração de um novo parecer.

O senador José Jorge, relator da matéria realizou audiências públicas com diversos juristas e autoridades do Poder Judiciário, tendo sido articulada a participação do Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Fonteles e do Presidente da ANPR, Dr. Nicolao Dino .

Foram então, apresentadas através dos senadores Romero Jucá (PSDB-RR), Ana Júlia Carepa(PT-PA) e Demóstenes Torres (PFL-GO), as seguintes sugestões para inclusão no Parecer do Relator :

O artigo 104 da PEC 29/00 estabelecia uma restrição para a composição do STJ. No terço constitucional previsto para juízes dos Tribunais Regionais e dos Tribunais de Justiça não poderia compor a lista tríplice os membros oriundos da advocacia e do Ministério Público que ingressaram nos respectivos tribunais pelo quinto constitucional previsto no artigo 107 da Constituição. Foi

sugerido e acolhido pelo relator o fim da restrição.

Novamente se sugeriu a garantia da vitaliciedade dos membros do Ministério Público pela supressão da faculdade do Conselho Nacional do Ministério Público poder decretar a perda do cargo de seus membros. Desta vez, a sugestão foi acatada pelo relator.

Através das sugestões n.º 63 e 90 foi apresentada a idéia de alteração da composição do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A) para 15 membros, igualando-o ao Conselho Nacional de Justiça, através do aumento do n.º de representantes do MPU de 03 para 04, para atender a representação dos 04 ramos. Não contou, todavia, com a concordância do relator, que preferiu a composição com 14 membros, reduzindo a participação do Ministério Público dos Estados de 04 para 03 membros.

Também foi reapresentada, através das sugestões n.º 65 e 83, a reivindicação para que a escolha do Procurador-Geral da República ocorresse através de lista tríplice, dentre integrantes da carreira do Ministério Público Federal (art. 128, § 1º ). A escolha por lista tríplice, porém, não foi acatada pelo Senador José Jorge.

Foi feita uma tentativa de se alterar o art. 94 através da sugestão n.º 67, da senadora Ana Júlia, com o intuito de democratizar a escolha das vagas do quinto constitucional destinadas aos membros do MPF e da advocacia para ingresso nos TRF's, através de eleição em cada categoria. Não houve o acatamento por parte do Relator.

Outra sugestão reapresentada a pedido do MPF foi a de n.º 84, do Senador Demóstenes Torres, alterando o art. 128, § 5º, II, “g”. O objetivo era limitar a quarentena imposta a membros aposentados ou exonerados do MPF para o exercício da advocacia. A impossibilidade de advogar estaria restrita somente perante o juízo ou tribunal perante o qual teria atuado o ex-integrante do *parquet*, pelo prazo de 03 anos. A sugestão foi acatada.

O Restabelecimento do quorum de 2/3 para a remoção do membro do Ministério Público, através do órgão colegiado competente, como garantia da inamovibilidade funcional (art. 128, § 5º, I, “b”) também foi tentada. A sugestão n.º85 não foi acatada pelo relator, permanecendo o quorum de maioria absoluta aprovada na Câmara dos Deputados.

Também foram oferecidas três sugestões referentes ao art. 130-A. A de n.º87, suprimindo o § 2º que proibia nomeação para cargo no Conselho Nacional do Ministério Público daquele que, nos últimos 03 anos, tivesse ocupado cargo de Procurador-Geral da República ou Procurador-Geral de justiça foi acatada; a de n.º88 suprimindo o § 4º que criava a figura do corregedor nacional, com as atribuições já contempladas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, foi rejeitada; e a de n.º 91 propondo inclusão de inciso IV do § 3º, para evitar a intromissão indevida do Conselho Nacional na instituição quanto ao desempenho de suas funções, foi acatada.

A última sugestão apresentada nesta fase foi a de n.º 89, prevendo a possibilidade do exercício da atividade político-partidária para os membros do Ministério Público admitidos antes da publicação da Emenda Constitucional (art. 29,

§ 6º ADCT). Foi acatada pelo Relator, no texto que retorna à Câmara dos Deputados.

O Ministério Público Federal teve, desta forma, cinco sugestões acatadas dentre as nove oferecidas, demonstrando mais uma vez que mesmo não tendo todas as sugestões atendidas, o exercício democrático e legítimo da defesa de seus interesses através da participação no processo legislativo foi relevante.

Após a elaboração do Parecer Preliminar do senador José Jorge, o Ministério Público apresentou, ainda na CCJ, requerimentos de destaque para votação em separado (DVS) das quatro sugestões não acolhidas e para algumas propostas que contrariavam os interesses da instituição, conforme abaixo:

**Artigo 129, § 4º** - Requerimento de destaque n.º32, tendo o objetivo de, mantendo o princípio da simetria, submeter o Ministério Público ao mesmo tratamento constitucional dado ao Poder Judiciário, tal como já vinha acontecendo, aplicando-se ao MPU o disposto no art. 93 da Carta Magna. O destaque foi acolhido, aplicando-se o art. 93 no que coubesse.

**Artigo 103 § 1º** - Requerimento de destaque n.º39, apresentado com o intuito de que o Procurador-Geral da República, na sua condição de Chefe do MPF e fiscal da ordem jurídica, do regime democrático e guardião dos interesses sociais e individuais indisponíveis, pudesse se manifestar em todos os processos de competência da Corte Suprema brasileira. Acolhida, mantendo o atual texto da CF.

**Artigo 5º § 1º** – Através de articulações feitas diretamente com o relator, o mesmo acolheu a sugestão de alterar o texto no sentido de que as

indicações e escolha dos nomes para os Conselhos Nacional de Justiça e do Ministério Público, coubessem ao Supremo Tribunal Federal e ao Procurador-Geral da República, respectivamente, caso não fossem feitas dentro do prazo fixado. Acolhida.

**Artigo 128 § 1º** - Requerimento de destaque n.º 174, apresentado novamente com o objetivo de que a indicação do Procurador-Geral da República fosse feita por lista tríplice, através de eleição pelos membros do Ministério Público Federal. Novamente foi rejeitada pelo relator.

**Artigo 97-A** - Requerimentos de destaque n.º 66, e n.º 91, apresentados para suprimir esse artigo para que não houvesse foro privilegiado para pessoas que já não ocupam cargo ou função na Administração Pública (ex-autoridades). Os destaque foram rejeitados, sendo mantido o foro privilegiado no texto que retorna à Câmara.

**Artigo 102, I, “d”**- Requerimento de destaque n.º79, com o intuito de suprimir dispositivo que introduz na Constituição foro especial para julgamento de ação popular e ação civil pública contra atos do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal. O destaque não foi acolhido e o dispositivo mantido no texto que retorna à Câmara.

**Artigo 105, I, “b”**- Requerimento de destaque n.º79, com a finalidade de supressão deste dispositivo que introduz foro especial para julgamento de ação popular e ação civil pública no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Não acolhido

e mantido no texto que retorna à Câmara.

Nesta fase, mais três sugestões foram atendidas pelos legisladores, aperfeiçoando ainda mais a norma em elaboração segundo a visão da instituição jurídica MPF.

O parecer foi aprovado no dia 09 de março de 2004, ressalvados os destaques que terminaram de ser apreciados em 06 de abril. Após a análise dos destaques pela CCJ o parecer final foi enviado ao Plenário do Senado Federal, recebendo o número de Emenda n.º 240 (Decisão da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania).

No Plenário, o texto da Emenda 240 foi aprovado no dia 07 de julho, ressalvados os 165 requerimentos de destaques, que foram apreciados em duas sessões plenárias, realizadas nos dias 16 e 17 de novembro.

Por acordo feito entre o relator com os líderes partidários, foi fixado em 40 o número de requerimentos de destaque que seriam votados pelo Plenário, não tendo havido mais modificações que interessassem ao MPF no texto final que gerou a Emenda Constitucional nº 45.

Além das conquistas obtidas ainda na CCJ, a Emenda n.º 240 trouxe uma relevante inovação para o MPF no texto que retornou à Câmara dos Deputados: a especificação de que somente membros do Ministério Público Federal pudessem exercer o cargo de Procurador-Geral da República.

A Emenda Constitucional nº 45, promulgada em 12/12/2004,

demonstrou que a elaboração de normas pelo poder Legislativo necessita muitas vezes da atuação de grupos organizados para que a lei seja melhor elaborada.

A atuação do Ministério Público Federal durante toda a tramitação da matéria no Congresso Nacional demonstrou a importância da defesa de interesses no processo legislativo. Não se tratou apenas da defesa de interesses institucionais específicos. Houve também a defesa de interesses sociais que poderiam e podem fazer com que a norma gerada incida sobre os fatos sociais e possibilite uma melhor prestação jurisdicional por parte do poder judiciário e a conseqüente distribuição de Justiça e a pacificação social tão almejada pela sociedade.

## CONCLUSÃO

A tramitação da “Reforma do Judiciário” na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, revela algumas características interessantes referentes ao funcionamento do poder Legislativo e ao processo de elaboração legislativa.

Em primeiro lugar, percebe-se claramente uma forte e ostensiva atuação das entidades de classe representando os diversos setores sociais e gerando intensos debates e calorosas defesas de posicionamento entre os legisladores, não só da instituição jurídica aqui estudada, mas também de outras instituições públicas ligadas ao poder judiciário e até mesmo ao poder Executivo.

Essa atuação demonstra não somente a constância com que o lobby se desenvolve no parlamento brasileiro, como também a sua importância perante o processo de produção normativa, trazendo como conseqüência uma democratização da função legisladora do Estado.

Não se pode negar que a participação do Ministério Público Federal foi de suma importância no processo de elaboração desta norma específica, influenciando, através de sua atuação, a redação final do texto da Emenda Constitucional n.º45, bem como texto que retornou à Câmara dos Deputados.

Outra característica que se pode observar é que o objetivo da atuação “lobbística” neste caso específico não foi somente o da defesa de interesses corporativos do Ministério Público Federal, mas também o de aperfeiçoar a instituição, o poder judiciário e o próprio texto da lei, tentando adequá-la ao melhor

funcionamento da função jurisdicional do Estado para o bem da sociedade.

Ainda não é possível fazer uma análise sobre a eficácia desta Emenda Constitucional, pois algumas das importantes inovações trazidas em seu bojo ainda estão sendo implantadas. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público estão em fase de elaboração de seus regimentos e definição da sua forma de atuação. Ainda não houve, também, decisão sumulada, para que possa ser feito um juízo de valor sobre a sua vinculação.

Desse modo, ainda não é possível constatar se essa norma gerada propiciou uma melhora ou em nada alterou o funcionamento do poder Judiciário. O que se pode afirmar é que a defesa de posicionamentos por parte das instituições jurídicas houve, e que como o poder judiciário para atingir seus objetivos depende diretamente do resultado do trabalho do poder legislativo, neste caso ele influenciou diretamente na elaboração dessa lei, tentando propiciar celeridade no desempenho de suas funções.

Pode-se dizer que alguns pontos polêmicos podem trazer uma maior qualidade na prestação jurisdicional por parte do Estado brasileiro, como a instituição da súmula vinculante e a criação dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público.

Independente da polêmica gerada em torno desses e de outros pontos, deve-se destacar alguns pontos relevantes contemplados pela emenda constitucional n.º 45, resultantes da atuação do Ministério Público Federal e de outras instituições jurídicas. O primeiro deles é a elevação dos tratados e

convenções relativos a direitos humanos ao status de emenda constitucional. Com a promulgação desta os tratados e convenções internacionais, quando aprovados em dois turnos, em cada uma das casas do Congresso Nacional, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. A medida assegura maior efetividade ao sistema de proteção internacional dos direitos humanos.

Outro ponto interessante é a sujeição do Brasil à jurisdição do Tribunal Penal Internacional. O então procurador-geral da República, Claudio Fonteles e o presidente da ANPR Nicolao Dino de Castro e Costa Neto observaram a importância da regra para a efetiva punição dos crimes cometidos em detrimento dos direitos humanos, permitindo a aplicação das sanções sem o óbice da territorialidade.

A federalização dos crimes contra os direitos humanos é outro aspecto da reforma do judiciário que, ao meu ver, vem beneficiar a sociedade. O Brasil é apontado por entidades como a Anistia Internacional, como país onde os direitos humanos são violados com frequência. Basta lembrar episódios como o de Carajás, no Pará, Vigário Geral, no Rio de Janeiro e Carandiru, em São Paulo.

Assim, nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, e para assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte, o procurador-geral da República poderá suscitar, perante o STJ, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, em qualquer fase do inquérito ou do processo.

Outro ponto relevante, não constante da Emenda Constitucional n.º 45,

mas presente no texto que retornou à Câmara dos Deputados, mas que demonstra a importância da atuação do MPF na tramitação da matéria, se refere à escolha do procurador-geral da República. Ficou explicitado que o mesmo deva ser oriundo do Ministério Público federal, eliminando possíveis distorções. Em razão das características particulares do Ministério Público, essa medida garante identidade entre o chefe da instituição e os demais membros da carreira, o que garante maior harmonia e, conseqüentemente, aumento da eficácia da instituição. Além disso, estabelecer que apenas uma recondução seja possível democratiza o exercício da função de chefia.

Outro ponto importante trata do Conselho Nacional de Justiça. Competirá ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. O Conselho se constituirá, ainda, em importante canal de comunicação entre os órgãos do Poder Judiciário e a sociedade. De um lado, será o fiscalizador das atividades do Poder Judiciário; de outro, será o porta-voz das sugestões apresentadas pela sociedade. O objetivo é tornar o sistema judiciário mais transparente e mais compreensivo para o cidadão comum.

A votação no Senado Federal não alterou a composição do Conselho aprovado pela Câmara dos Deputados. Isso é relevante, pois assegura que o órgão terá componentes da sociedade civil escolhidos pela Câmara e pelo Senado. Em relação a esse tópico, convém observar que o Conselho, inicialmente, não fazia parte da estrutura do Poder Judiciário. Foi acolhido destaque nesse sentido para incluir o referido Conselho Nacional de Justiça na estrutura do Poder Judiciário para melhor adequação. Tal medida é importante porque assegura a manutenção das

garantias constitucionais de vitaliciedade ao juiz e garante que o juiz não se sinta intimidado no exercício de suas funções.

De igual forma, foi aprovada a criação do Conselho Nacional do Ministério Público, que terá competência para controlar a atuação administrativa e financeira do Ministério Público e o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros. Fica assegurado que cada um dos quatro ramos do Ministério Público – Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público Militar – tenha assento no Conselho.

O sexto ponto é relativo à súmula vinculante, que, muito provavelmente, é o mais importante para agilizar os trabalhos do Poder Judiciário. A partir da aprovação da reforma, o Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços de seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria, aprovar a súmula, que terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

A medida é importante porque agilizará a tramitação dos processos no Poder Judiciário e porque deverá diminuir consideravelmente a quantidade de trabalho no STF. Ressalte-se que, enquanto a Suprema Corte brasileira julga mais de 60 mil processos por ano, a sua congênere americana aprecia aproximadamente 150 processos. Com menos processos repetitivos para julgar, o Supremo Tribunal Federal poderá ater-se ao julgamento das questões constitucionais mais relevantes para a sociedade.

Em relação ao Superior Tribunal de Justiça, STJ, e ao Tribunal Superior do Trabalho, TST, foi aprovada a súmula impeditiva de recursos no texto que retornou à Câmara dos Deputados. Por esse instrumento processual, os mencionados tribunais superiores, de ofício ou por provocação, poderão, após reiteradas decisões sobre a matéria, aprovar súmulas que, a partir da publicação, constituir-se-ão em impedimento à interposição de quaisquer recursos contra a sentença judicial que as houver aplicado.

Além desses pontos principais, outros merecem registro, como a determinação de que as sessões dos tribunais sejam públicas, a proibição de se nomear parente para cargos de confiança no âmbito dos respectivos tribunais ou juízos e a inclusão de dispositivo, no capítulo dos direitos e garantias individuais, que assegure a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios para a celeridade de sua tramitação.

O ingresso na magistratura e no Ministério Público também foi tornado mais rígido. Agora é exigido, no mínimo, três anos de atividade jurídica para que seja possível exercer um desses cargos. Ainda em relação à magistratura e ao Ministério Público, foi mantida a quarentena de três anos para que juízes e procuradores aposentados voltem a advogar nos foros em que atuaram antes de sua aposentadoria.

Foram extintos os Tribunais de Alçada, cuja existência não era mais justificável. Isso, certamente, racionalizará o trabalho dos Tribunais de Justiça.

É importante registrar, ainda, a aprovação de dispositivos que

asseguram a autonomia funcional e administrativa, bem como a iniciativa de apresentação de propostas orçamentárias para as Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal, medida que se reverterá em benefício dos cidadãos menos favorecidos. O fortalecimento da defensoria pública permitirá que os defensores públicos possam dispor de melhores condições para defender a parte mais carente da população.

É importante reafirmar o compromisso quanto à qualificação profissional dos juízes. A reforma estabelece que, para fins de ingresso na carreira, obtenção da vitaliciedade e promoção funcional, serão obrigatórios cursos oficiais ou reconhecidos. Ademais, a Escola Nacional de Aperfeiçoamento e Formação de Magistrados nasce vinculada ao Superior Tribunal de Justiça, o que lhe garantirá qualidade e autonomia.

A elaboração dessa norma demonstra a importância da participação das instituições jurídicas durante o processo de tramitação. Pode-se criticar a Emenda Constitucional nº 45 quanto à sua efetividade para a melhoria do poder Judiciário, porém não se pode deixar de admitir que o poder judiciário e as funções essenciais à Justiça participaram efetivamente do processo, tendo inúmeras sugestões acatadas e que contribuíram de alguma forma para a reforma do poder judiciário brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Publicada no D.O.U. de 31/12/2004.

ARAGÃO, Murillo de. *Grupos de Pressão no Congresso Nacional*. São Paulo: Maltese, 1994.

AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Yves Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. Vol. 01. São Paulo: Saraiva, 1988.

BERLOFFA, Ricardo Ribas da Costa. *Introdução ao curso de teoria geral do Estado e ciências políticas*. 1ª ed. Campinas: Bookseller, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

\_\_\_\_\_. *Estado, Governo e Sociedade – para uma teoria geral da política*. 9ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 5ª ed. São Paulo: Forense, 1983.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O Judiciário e a Democracia no Brasil*. São Paulo: USP, 1994.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. São Paulo: Papyrus, 1984.

CATELLO BRANCO, Elcir. *Teoria Geral do Estado*. 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

COSTA, Antônio Maria Fernandes da. *Contribuição para um debate, acerca do ensino jurídico*. Trabalho publicado em coletânea produzida pela Coordenadoria do

Curso de Direito da Universidade Braz Cubas – UBC, em 1991.

CRETELLA JR., José. *Elementos de Direito Constitucional*. 3ª ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.

\_\_\_\_\_. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DEUTSCH, Karl. *Política e Governo*. Brasília: UNB, 1982.

DINIZ, Maria Helena. *Norma Constitucional e seus efeitos*. São Paulo: RT, 1989.

DUGUIT, Leon. *Traité de droit constitutionnel*. 3ª ed. V. 1. Paris. 1923.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Teoria Geral do Estado*. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FRIEDE, Reis. *Curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado: teoria constitucional e relações internacionais*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FRIEDRICH, Carl J. *O Interesse Público*. 1ª ed. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967.

GUTERRES, Luís Augusto. *O advogado e a pacificação social*. In Informativo Jurídico Consulex, v. 16, n. 13, p. 31, 1.abr.2002.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LA PALOMBARA, Joseph. *A política no Interior das Nações*. Brasília: UNB, 1982.

LEMOS, Roberto Jenkins de. *Lobby: direito democrático*. Porto alegre: Sagra, 1986.

LINDBLON, Charles E. *O processo de decisão política*. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: UNB, 1981.

LODI, João Bosco. *Lobby os grupos de pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 26ª ed. São Paulo. Saraiva. 2003.

MELLO, Antônio Carlos de Almeida. *Processo Político e participação*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 21, n.º82, abr./jun./84

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

PINHO, Rodrigo César Rebello. *Da Organização do Estado, Dos Poderes e Histórico das Constituições*. São Paulo: Saraiva, 2001.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Contrato Social*. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SALVETTI NETO, Pedro. *Curso e Teoria do Estado*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

SANTOS, Marcos André Couto. *O direito como meio de pacificação social: em busca do equilíbrio das relações sociais*. Revista da Procuradoria Geral do INSS, v.7, n.4, p.77-89, jan./mar. 2001.

STRECK, Luiz Lemos & MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

TOLEDO, Gastão Alves de. *Grupos de pressão no Brasil*. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo – Programa Nacional de Desburocratização, 1985.

TRUMAN, David B.. *The Governmental Process. Political Interest and Public Opinion*. Nova York: Knopf, 1951.

VIEIRA, Liliane dos Santos. *Pesquisa e Monografia Jurídica na Era da Informática*. 2ª ed. rev. , atual. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Curso de Introdução à Ciência Política*. 2ª ed. Vol. III. Brasília: UnB, 1984.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Curso de Introdução à Ciência Política*. 2ª ed. Vol. VI. Brasília: UnB, 1984.

WOOTON, Graham. *Grupos de Interesse grupos de pressão e lobbying*. Trad. de Edmond Jorge. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.



**ANEXO A - Sugestões oferecidas durante a tramitação da PEC**

Sugestões apresentadas pela Associação Nacional dos Procuradores da República ao parecer do deputado Aloysio Nunes Ferreira _____	90
Sugestões apresentadas ao parecer da deputada Zulaiê Cobra _____	113
Requerimentos de destaque apresentados no âmbito da Comissão Especial ____	146
Destaques apresentados no Plenário da Câmara dos Deputados _____	160
Emendas apresentadas ao Parecer nº 538-CCJ Senado _____	167
Emendas apresentadas ao Parecer nº 1.035-CCJ Senado _____	176
Sugestões oferecidas para a elaboração do parecer do senador José Jorge ____	179
Requerimentos de destaques apresentados após a elaboração do parecer do senador José Jorge _____	203