

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Direito

DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO:

por uma reconstrução da teoria do processo legislativo à luz da
Constituição Federal de 1988 e do paradigma procedimental de
estado

Cíntia Garabini Lages

Belo Horizonte

2010

CÍNTIA GARABINI LAGES

DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO:

por uma reconstrução da teoria do processo legislativo à luz da Constituição Federal de 1988 e do paradigma procedimental de estado.

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, para obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de concentração: Direito Processual

Orientador: Prof. Dr. José Marcos Rodrigues Vieira

FACULDADE MINEIRA DE DIREITO

PUC MINAS

Belo Horizonte

2010

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Lages, Cíntia Garabini

L174d

Devido processo legislativo: por uma reconstrução da teoria do processo legislativo à luz da Constituição Federal de 1988 e do paradigma do estado democrático de direito / Cíntia Garabini Lages. Belo Horizonte, 2010.

185f.

Orientador: José Marcos Rodrigues Vieira

Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Processo legislativo. 2. Direito parlamentar. 3. Controle jurisdicional. I. Vieira, José Marcos Rodrigues. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 342.537

RESUMO

A presente tese tem por objetivo contribuir para uma compreensão adequada do processo legislativo à luz do paradigma procedimental de estado. De forma contrária a uma concepção tradicional da doutrina brasileira, que percebe a atividade legislativa como mero procedimento, pretende-se, a partir da reconstrução das teorias do processo de Elio Fazzalari e de Serio Galeotti e da adoção da teoria discursiva do direito, de Jürgen Habermas, apresentar uma teoria democrática e discursiva do processo legislativo, compatível com o modelo constitucional processual adotado pela Constituição Federal de 1988. O processo legislativo é compreendido como procedimento que se realiza em contraditório, em simétrica paridade, e cuja finalidade é produzir, de modo legítimo, um ato do tipo pronúncia, geral, abstrato e inovador. O processo legislativo democrático, ao assegurar a legitimidade do provimento final através da participação dos afetados na produção do ato final, apresenta-se como constitutivo de direitos fundamentais de participação e formação do direito e refuta a teoria segundo a qual normas regimentais que dispõem acerca dos diversos procedimentos legislativos caracterizam-se como normas internas (*interna corporis acta*), imunes ao controle da legalidade de sua realização. Compreender a atividade legislativa como atividade legítima de produção do direito significa compreender normas regimentais acerca do processo de produção da lei como pertencentes ao ordenamento jurídico, vinculantes e obrigatórias para todos os que do processo participam, por constituírem forma de exercício da autonomia pública e privada dos cidadãos e de seus representantes.

Palavras-chave: Processo legislativo. Interna corporis acta. Controle judicial dos atos legislativos.

ABSTRACT

The present thesis aims at contributing to an adequate understanding of the legislative process as a judicial form through which a modern society, composed of free and equal individuals, is legally and legitimately constituted through Law. In this sense, contrary to the traditional conception of the Brazilian commentators who perceive the legislative activity as a mere procedure, this work intends to present a discourse and democratic theory of the legislative process, which is compatible with the procedural constitutional model adopted by the 1988 Federal Constitution. This is achieved by the reconstruction of the theories of process devised by Elio Fazzalari and Serio Galeotti as well as by the adoption of Jürgen Habermas's discourse theory of Law. The democratic legislative process, by assuring the legitimacy of its final provision through the participation of those interested in the output of the final act, presents itself as constitutive of fundamental rights such as participation and formation of law. Such process also discredits the theory, according to which regimental rules that deal with the various legislative procedures, are characterized as internal rules (*interna corporis acta*) and thus deemed immune to the control of legality of their production. To understand the legislative activity as legitimate as far as production of law is concerned means to comprehend that regimental rules about the process of production of laws pertain to the overall legal system. Therefore, they are imperative and obligatory to all those who participate in the process, for they constitute a form of the exercise of the citizens' public and private autonomy.

KEY WORDS: Legislative process. Interna corporis acta. Judicial review of legislative acts.

RIASSUNTO

La presente tesi ha l'obiettivo di contribuire ad una adeguata comprensione del processo legislativo come forma giuridica attraverso cui una società moderna, formata da uomini liberi ed uguali, si costituisce giuridicamente in modo legittimo mediante il Diritto. In questo senso, contrariamente ad una concezione tradizionale della dottrina brasiliana che concepisce l'attività legislativa come mero procedimento, ci proponiamo di partire dalla ricostruzione delle teorie del processo di Elio Fazzalari e Elio Galeotti e dell'adozione della teoria discorsiva del diritto, di Jürgen Habermas, per presentare una teoria democratica e discorsiva del processo legislativo, compatibile con il modello costituzionale processuale adottato dalla Costituzione Federale del 1988. Il processo legislativo democratico, assicurando la legittimità del provvedimento finale mediante la partecipazione degli interessati alla produzione dell'atto finale, si presenta come parte costitutiva di diritti fondamentali di partecipazione e formazione del diritto e rifiuta la teoria secondo cui le norme regolamentali che dispongono dei diversi procedimenti legislativi si caratterizzano come norme interne (*interna corporis acta*), immuni al controllo della legalità della loro realizzazione. Comprendere l'attività legislativa come attività legittima di produzione del diritto significa intendere norme regolamentali relative al processo di produzione della legge come appartenenti all'ordinamento giuridico, vincolanti ed obbligatorie per tutti quelli che partecipano al processo, dato che costituiscono forma di esercizio dell'autonomia pubblica e privata dei cittadini.

Parole chiave: Processo legislativo. Interna corporis acta. Controllo giurisdizionale di legittimità degli atti parlamentari