CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO VETOR NORTE

ESTADO, INTEGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

A532
Anais do Congresso Internacional de Direito do Vetor Norte [Recurso eletrônico on-line] organização Faculdade de Minas – Belo Horizonte;

Coordenadores: Fabrício Veiga da Costa, Rayssa Rodrigues Meneghetti e Raphael Moreira Maia – Belo Horizonte: FAMINAS, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-136-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Estado e Sociedade no mundo pós pandemia.

1. Vetor Norte. 2. Resumos Expandidos. 3. Direitos Humanos. 4. Tecnologia. 5. Autonomia Privada. 6. Direito do Trabalho. 7. Direito Penal. I. Congresso Internacional de Direito do Vetor Norte (1:2020 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO VETOR NORTE

ESTADO, INTEGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

Apresentação

ANAIS DO CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO VETOR NORTE – 2020

Os estudos sobre Estado, Integração, Direitos Humanos, Trabalho, Autonomia Privada, Tecnologia e Pena foram objetos centrais nas salas de apresentações e debates, no Congresso Internacional de Direito do Vetor Norte, nos dias 21 e 22 de Outubro de 2020.

O tradicional Congresso de Direito do Vetor Norte, com sede em Belo Horizonte, Minas Gerais, teve a sua primeira edição internacional e integralmente virtual. A equipe de organização se empenhou para realizar um evento ainda melhor do que nos anos anteriores, em que pese a delicada situação globalmente enfrentada, em decorrência da Pandemia de COVID 19.

A coragem em se realizar o Congresso de Direito do Vetor Norte em 2020, ainda que virtualmente, demonstra o compromisso com a pesquisa jurídica, de modo a cumprir seu papel de encontrar soluções para superação desse momento de crise, bem como e, principalmente, construir pontes que viabilizem a retomada da vida social, buscando consolidar uma sociedade democrática e plural.

Como frutos dos esforços dos organizadores do evento e dos diversos pesquisadores que submeteram suas pesquisas, o Congresso Internacional de Direito do Vetor Norte apresenta as publicações dos quatro Grupos de Trabalho, a seguir descritos.

O sucesso do GT1 – Estado, Integração e Direitos Humanos, foi tamanho que precisou ser subdivido em três salas virtuais, sendo coordenadas respectivamente pelos professores Sérgio Luiz Milagre Júnior, Tania Alves Martins e Mayra Thais Andrade Ribeiro; Raquel Santana Rabelo Ornelas, Williander Salomão e Vinícius Biagioni Rezende; Rosemary Cipriano da Silva, Isabel Prates de Oliveira Campos e Josiene Souza. Os temas perpassaram pelos direitos das crianças, igualdade de gênero, violência contras mulheres, proteção dos direitos fundamentais, liberdade de expressão, impactos da pandemia da COVID 19, entre tantos outros. Cabe frisar que os trabalhos apresentados no GT1 são extremamente relevantes para a pesquisa em Direito no país, demonstrando notável rigor metodológico e técnico, além de originalidade.

O GT 2 – Direito, Estado e Trabalho, coordenado pelos professores Jonas Thadeu de Almeida Sousa, Bruno Burgarelli Albergaria Kneipp e Pedro Henrique Carvalho Silva, discutiu, entre outras coisas, os direitos trabalhistas constitucionalmente previstos, o fenômeno da uberização, as implicações da pandemia no direito do trabalho e a reparação histórica da desigualdade social na seara trabalhista, sendo que, todos os resumos expandidos do referido GT foram desenvolvidos em uma perspectiva contemporânea e necessária para a mudança de paradigmas.

O GT 3 – Direito, Autonomia Privada e Tecnologia, coordenado pelos professores Julieth Laís do Carmo Matosinhos Resende, Bruno Paiva Bernardes e Cintia Moreira Gonçalves, foi marcado por temas como a necessidade de alfabetização digital, os impactos da revolução da internet, a Lei Geral de Proteção de Dados brasileira, os abusos algorítmicos, audiências por videoconferência, herança digital, privacidade no âmbito tecnológico e contratos de direito privado na lei da pandemia brasileira. O GT demonstra, claramente, os novos desafios na temática para o século XXI, incentivando a racionalidade crítica, a fim de se encontrarem soluções.

Por fim, o GT 4 – Direito, Estado e Pena, coordenado pelos professores Renata Esteves Furbino, Cristian Kiefer da Silva e André de Abreu Costa, ressaltou a importância de melhorias no sistema penitenciário e a função de ressocialização da pena, bem como tratou sobre as prisões na pandemia, o direito penal do inimigo, a influência da mídia no tribunal do Júri, a investigação defensiva e diversos temas atuais e importantes para o cenário jurídico e social brasileiro.

Observa-se, pelo alto nível dos trabalhos apresentados, que a pesquisa jurídica está se amoldando às novas necessidades, nascidas do cenário de enfrentamento à COVID 19 e que a presente publicação coletiva traz uma visão enriquecedora para o Direito. Assim, fica o convite para uma prazerosa e indispensável leitura dos resumos expandidos apresentados de forma comprometida pelos pesquisadores, fomentando o pensamento crítico para viabilizar a concretização de preceitos e garantias do Estado Democrático de Direito.

Rayssa Rodrigues Meneghetti

Raphael Moreira Maia

Fabrício Veiga Costa

O PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: A PROPOSTA DA LEGÍSTICA E A AVALIÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO

THE FEDERAL LEGISLATIVE PROCESS AND THE REALIZATION OF HUMAN RIGHTS: THE PROPOSAL OF THE LAW AND THE LEGISLATIVE IMPACT ASSESSSMENT

Beatriz Ribeiro
Letícia Ribeiro [1]
Accioli Kristine Machado Lopes

Resumo

A presente pesquisa tem por objetivo apresentar a avalição de impacto legislativo, como uma proposta viável ao enfretamento do problema relativo à efetivação dos direitos humanos no âmbito interno; mormente, no que diz respeito ao processo legislativo federal. Essas variáveis relacionam-se na medida em que os direitos humanos consagrados na esfera internacional podem ser incorporados ao ordenamento jurídico interno por meio do processo legislativo federal. A avaliação de impacto legislativo, enquanto um estudo metódico proposto pela Legística, volta-se para uma produção normativa mais efetiva. Para a realização da pesquisa, utilizar-se-á o método dedutivo por meio da pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Direitos humanos, Processo legislativo federal, Legística, Avaliação de impacto legislativo

Abstract/Resumen/Résumé

This research aims to present the legislative impact assessment, as a viable proposal to address the problem of human rights at the internal level, especially regarding the federal legislative process. These variables are related to the extent to which human rights enshrined in the international sphere can be incorporated into the internal legal system through the federal legislative process. Legislative impact assessment, as a mechanism of analysis proposed by Legisprudence, turns to a more effective normative production. The deductive method will be used to conduct the research through bibliographic research.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Human rights, Federal legislative process, Legisprudence, Legislative impact assessment

[1] Orientadora

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objetivo apresentar a avalição de impacto legislativo, como uma proposta viável ao enfretamento do problema relativo à efetivação dos direitos humanos no âmbito interno. Nesse contexto o tema-problema de pesquisa refere-se à efetivação dos direitos humanos no âmbito do processo legislativo federal. Essas variáveis encontram-se relacionadas pois os direitos humanos consagrados na esfera internacional podem ser incorporados ao ordenamento jurídico interno por meio do processo legislativo federal. Não obstante, a incorporação seja um passo essencial, a implementação dos direitos humanos envolve questões mais amplas das quais, a proposta da Legística, mormente por meio da avaliação de impacto legislativo, tem a contribuir para sua efetivação, posto que a referida ciência se propõe a estudar as condições e as técnicas voltadas à produção das leis a fim de imprimir-lhes qualidade, legitimidade, eficácia e efetividade. Para a efetivação da pesquisa, será utilizado o método dedutivo por meio da pesquisa bibliográfica, adotando-se como marco teórico a Legística.

2 A FUNÇÃO LEGISLATIVA E A PROPOSTA DA LEGÍSTICA

A atual configuração do Estado, bem como a supremacia do texto constitucional, impõe a observância à separação das funções fundamentais do Estado: função legislativa, função judiciária e a função administrativa (BARACHO, 1982).

Nesse sentido, diante do sistema democrático de repartição de competências e atribuições estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil (1988), tem-se a função legislativa como aquela consistente na elaboração do regramento normativo da República Federativa do Brasil.

A estrutura de um regime de governo democrático conecta-se com a separação das funções fundamentais, conforme já destacado. Assim, a função legislativa, além do aspecto funcional (atividade de legislar) que compreende a formação do ordenamento jurídico responsável por regulamentar os comportamentos da sociedade, também pode ser compreendida enquanto uma manifestação interna da soberania estatal, refletindo nesse ínterim as configurações do poder político.

Dessa forma, demarcado o sentido da função legislativa, tem-se que a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 44, determinou que a função legislativa, no âmbito federal, seria exercida pelo Congresso Nacional: “Art. 44.

O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal" (BRASIL 1988).

Nesse cenário, diante das peculiaridades do processo legislativo[1] mencionar-se-á a proposta da Legística acerca da racionalização do processo de produção das leis tendo em vista a legitimidade, eficiência, efetividade (PRETE, 2019). Essa proposta tornou-se possível diante do deslocamento do enfoque da ciência jurídica da lei posta para o processo de sua formação.

Dessa maneira, enquanto ciência, a Legística, propõe-se a estudar as condições e as técnicas voltadas à produção das leis a fim de imprimir-lhes qualidade, conforme afirma Fabiana de Menezes Soares:

> A Legística Material reforça a facticidade (ou realizabilidade) e a efetividade da legislação, seu escopo é atuar no processo de construção e escolha da decisão sobre o conteúdo da nova legislação, em como o processo de regulação pode ser projetado, através da avaliação do seu possível impacto sobre o sistema jurídico, por meio da utilização de técnicas (como por exemplo check list, modelização causal, reconstrução da cadeia de fontes) que permitam tanto realizar, diagnósticos, prognósticos, mas também verificar o nível de concretude dos objetivos que justificaram o impulso para legislar e dos resultados obtidos a partir da sua entrada em vigor (SOARES, 2007, p. 125-126).

Ao estudar a produção das leis, a Legística busca demonstrar a importância de se incorporar técnicas a fim de racionalizar a forma e o ritmo do processo legislativo, bem como as consequências desencadeadas pela inflação legislativa, ou seja, a intensa multiplicação normativa (SOARES, 2019).

Ao discorrer sobre a Legística Luzius Mader (2001) afirma que ela "visa promover o entendimento teórico, bem como o tratamento técnico da legislação, combinando elementos da ciência e, arte. Essa ciência diz respeito tanto ao conteúdo da legislação e sua forma" (MADER, 2001, p. 119, tradução nossa).[2]

---

[1] O processo legislativo brasileiro compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, bem como as resoluções, conforme se extrai do art. 59 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Somadas às diversas espécies de normas existentes no ordenamento jurídico pátrio o processo legislativo é caracterizado pela amplitude dos legitimados constitucionalmente à propositura de leis, sendo, nesse contexto, importante destacar que a atividade legiferante na República Federativa do Brasil é exercida por todos entes políticos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Além disso a forma como o processo legislativo se organiza evidencia, por si só, um cenário propício a proliferação e a inflação legislativa, somando-se a peculiar situação brasileira em que a função executiva é tão ou mais legiferante do que a legislativa (PRETE, 2019).

[2] No original: Legisprudence aims at furthering the theoretical understanding well as the technical handling of the legislation; it combines elements of the Science, art, and cratsmanship; it concerns both the contente os legislation and its form. (MADER, 2001, p. 119).

A fim de concretizar tal objetivo a Legística, ao voltar sua análise para a eficiência das normas, demonstra que a ausência, bem como o excesso de regulamentação contribuem para o baixo nível de eficácia do ordenamento jurídico. Isso porque, o Estado ao regulamentar determinada relação contribui para a burocratização e homogeneização da vida social e econômica, impactando na liberdade dos indivíduos (PRETE, 2019).

Dessa forma, demonstrar-se-á no decorrer do presente trabalho que os estudos da Legística evidenciam a interferência desencadeada pela qualidade do ordenamento jurídico sobre a sociedade, a economia, as funções desempenhadas pelo Estado, notadamente, a função jurisdicional. Tal relação verifica-se, conforme será demonstrado, diante da inteligibilidade do sistema normativo e das dificuldades em promover a efetividade e eficiência social das normas (PRETE, 2019). A fim de demonstrar essa relação, é imprescindível a definição precisa da eficiência e efetividade sob a ótica da Legística.

Luzius Mader afirma que para a Legística "a efetividade da lei é a extensão da correspondência entre o comando normativo e o comportamento de seus destinatários [...] A eficiência é compreendida a partir dos custos e benefícios da ação legislativa" (MADER, 2001, p. 126, tradução nossa)[3].

Conforme se depreende do acima mencionado, o planejamento da produção normativa reveste-se de suma importância na medida em que reflete na efetividade das leis, bem como no exercício das liberdades dos indivíduos.

No que diz respeito à efetividade das leis, uma das propostas da Legística é a utilização da avaliação de impacto legislativo. Esse instrumento compreende um procedimento metódico[4] que auxilia a tomada de decisão do legislador e dos formuladores de políticas públicas na medida em que promove estudos, reunindo informações precisas quanto à definição do problema, à pertinência da intervenção legislativa para a solução da questão e os efeitos que decorrerão da adoção de cada medida proposta ou da inércia do poder público (MATA; BRAGA, 2019).

É importante destacar que a implementação da avaliação de impacto legislativo encontraria um cenário peculiar, posto que a cultura legislativa brasileira é caracterizada

[3] No original: "Effectiveness is the extent to which the observable attitudes and behavior of the target population correspond to, and are a consequence of, the normative model; that is, to the attitudes and behaviors prescribed by the legislator... Efficiency is the relation between the "costs" and the "benefits of legislative action." (MADER, 2001, p. 126)

[4] A avaliação de impacto regulatório pode ser realizada anteriormente à aprovação da lei, sendo denominada avaliação "*ex ante*" ou posteriormente a implementação da lei, intitulando-se avaliação "*ex post*".

pelo grande número de projetos de lei. Assim, requerer-se-ia uma adequação entre a capacidade de produção das avaliações e os recursos técnicos e humanos a serviço da Câmara dos Deputados e Senado Federal (VIEIRA, 2019).

Somado aos fatores acima elencados, a avaliação de impacto legislativo envolve custos financeiros e exige tempo hábil para a coleta de dados e realização das devidas consultas por meio das informações disponíveis (VIEIRA, 2019).

Muito embora seja importante tornar clara as particularidades acima existentes, a avaliação de impacto legislativo ao propiciar a definição do problema permite que os objetivos e as finalidades a serem alcançadas pela norma sejam melhores determinados, contribuindo, portanto, para sua efetividade.

3 OS DIREITOS HUMANOS E A INCORPORAÇÃO NA ORDEM JURÍDICA INTERNA: OS DESAFIOS DA EFETIVAÇÃO

Os direitos humanos, dizem respeito aos direitos e garantias voltados à pessoa humana positivados no plano internacional.

O surgimento e implementação dos direitos humanos é uma questão controvertida pois envolve aspectos históricos[5]; contudo, tem-se como marco de consagração dos direitos humanos a Declaração Universal dos Direitos Humanos, diploma elaborado em 1948 no âmbito da Organização das Nações Unidas. A partir desse documento de validade internacional, é possível identificar alguns dos direitos tutelados; a saber direitos civis (direito à vida, à liberdade e à igualdade), direitos políticos, direitos sociais, direitos econômicos e os direitos culturais.

Independentemente de qual seja o direito tutelado, a incorporação dos direitos humanos consagrados internacionalmente pode passar por um processo[6] de incorporação na ordem jurídica interna na qual o Congresso Nacional é o órgão competente para a aprovação (ou rejeição) do texto do instrumento internacional (vide art. 5º, §3º, CRFB/88); sendo a ratificação de competência do Presidente da República.

Uma vez incorporados ao sistema normativo interno, a efetivação e desenvolvimento dessa tutela envolve um complexo sistema de defesa e promoção que é

[5] Tal peculiaridade impõe essa problemática, na medida em que os direitos humanos são constantemente associados a contextos históricos e sociais diversos e que envolvem um dinamismo regido pelos interesses e necessidades das sociedades.
[6] Hipótese na qual serão equivalentes às Emendas Constitucionais.

composto por diversas instituições da sociedade civil e do âmbito público, atuando nas esferas federal, estadual e municipal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

No caso brasileiro em específico, associa-se a demanda relacionada aos direitos humanos ao período de "redemocratização", ocorrido a partir de 1985, tendo como marco a Constituição da República de 1988 que ampliou significativamente os direitos sociais.

A implementação e garantia desses direitos sociais prestacionais, em geral se dá por meio de políticas públicas; sendo, estas entendidas como o processo de tomada de decisão coletiva pelo qual diversos grupos componentes da sociedade que possuem interesses, valores e objetivos divergentes, buscam realizá-los (RODRIGUES, 2010).

Muito embora tenham o caráter de direitos e garantias fundamentais, a efetivação dos direitos humanos na ordem interna envolve não apenas a questão da normatividade, mas restrições de diversas ordens, conforme destaca Jorge Irajá Louro Sodré:

> [...] E, mesmo reconhecendo tais direitos sociais, estabelece o estado por meio de sua administração pública, restrições a sua efetivação, alegando desde um poder discricionário "divino" do administrador público, até uma pretensa reserva financeira do possível, mesmo quedando claro a ficção em que se tornaram os orçamentos públicos. Além dessas questões de ordem jurídica, problemas de ordem gerencial também se apresentam como elementos de restrição do alcance de políticas sociais, pois novas demandas apresentam-se exigindo do gestor uma maior flexibilidade e capacidade de adaptação, atuando como um negociador, definindo e concentrando-se em uma agenda estratégica (SODRÉ, 2015, p.246).

Nesse sentido, verifica-se que diante da demanda advinda do texto constitucional brasileiro, o qual por sua vez, guarda estreita relação com o processo de evolução e avanço dos direitos humanos no âmbito internacional, faz-se necessária a utilização de mecanismos por meio dos quais a atividade legislativa seja otimizada.

4 CONCLUSÃO

A presente pesquisa objetivou apresentar a avalição de impacto legislativo, como uma proposta viável ao enfretamento do problema relativo à efetivação dos direitos humanos no âmbito interno. Para tanto, buscou-se demonstrar a importância de a ciência jurídica voltar seus estudos não somente ao momento de interpretação e aplicação das normas, mas a relevância de se pensar a produção do direito. Isso porque, os direitos humanos, notadamente, os de caráter sociais, por serem dotados de caráter prestacional demandam a implementação de medidas pelo Estado a fim de efetivá-los.

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Aspectos da teoria geral do processo constitucional: teoria da separação de poderes e funções do Estado. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, v. 76, p. 97-124, out./dez. 1982.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 out.2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Comissão de Direitos Humanos e Minoria. **O Parlamentar e os direitos humanos**: Manual de orientação ao parlamentar municipal, estadual e federal para a atuação em defesa dos direitos humanos e da cidadania. Brasília, 2012.

MADER, Luzius. Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation. **Statute Law Review**, v. 22, n. 2. p. 119-131, 2001. Disponível em: https://doc.rero.ch/record/292382/files/220119.pdf. Acesso em: 09 out. 2020.

MATA, Paula Carolina de Oliveira Azevedo; BRAGA, Renê Morais da Costa. Análise de impacto legislativo: conteúdo e desafio metodológicos. *In*: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyng (orgs). **Estudos em Legística**. Florianópolis: Tribo Ilha, 2019. Cap. 4. p. 121-142.

PRETE, Esther Küllpamp Eyng. Porque Surgiu a Legística? Antecedentes históricos de seu surgimento. *In*:SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyng (orgs). **Estudos em Legística**. Florianópolis: Tribo Ilha, 2019. Cap. 1. p. 15-57.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. Políticas Públicas. São Paulo: **Publifolha**, 2010.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e Desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG.** Belo Horizonte, v. 50, p. 124-142, jan.-jul. 2007.

SOARES, Hugo Henry Martins de Assis. Sobre a (ir)racionalidade decisória: reflexões críticas para uma revalorização do legislar. Pgs. 93-120, In:SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyng (org). **Estudos em Legística**. Florianópolis: Tribo Ilha, 2019.

SODRÉ, Jorge Irajá Louro. Direitos Sociais e Políticas Públicas: a dificuldade de efetivação. **Revista de Direito**, 2015, p.235-254.

VIEIRA, Eduardo S. S. Desafios e estratégias para a implementação da avaliação de impacto legislativo. *In*: Fernando B. SILVA, Rafael Silveira e (Org.). **Avaliação de Impacto Legislativo**: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, 2017. Cap. 2. p. 46-69.