



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 58

232

outubro a dezembro de 2021

SENADO FEDERAL



O argumento da intenção do legislador

Anotações teóricas sobre uso e significado

ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO

Resumo: O artigo apresenta as principais perspectivas teóricas sobre o argumento da intenção do legislador, sistematiza a evolução do debate em torno de seu significado e uso – com foco no contexto europeu e norte-americano – e explica qual é a compreensão atual do tema. O trabalho está dividido em introdução, uma seção sobre o papel da intenção do legislador na interpretação jurídica, uma seção dedicada às situações em que seria possível afastar-se da intenção legislativa e na conclusão, em que se retomam as ideias mais importantes trabalhadas no texto.

Palavras-chave: Interpretação jurídica. Intenção legislativa. Argumentação jurídica. Teoria da legislação.

The legislator's intent argument: theoretical annotations on use and meaning

Abstract: The article presents the main theoretical ideas about the argument of the legislator's intent, systematizing the evolution of the debate around its meaning and use – focusing on the European and North-American context – and explaining what is its current understanding. The paper is divided into an introduction, a section dealing with the theoretical perspectives on the role of the legislative intent in legal interpretation, a section dedicated to the situations in which it would be possible to depart from the legislative intention, and a conclusion, in which the most important ideas worked on in the text are resumed.

Keywords: Legal interpretation. Legislative intent. Legal reasoning. Theory of legislation.

Recebido em 18/6/21

Aprovado em 8/9/21

1 Introdução

Existe hierarquia entre os critérios interpretativos? Qual é o peso da intenção dos legisladores na interpretação jurídica das leis? Sendo os parlamentos órgãos formados por centenas de legisladores, é possível falar em uma só intenção legislativa? Como é possível acessá-la? Os materiais preparatórios devem ser consultados sempre? Se não, em quais situações se deve fazê-lo? Qual é a solução se não for possível encontrar a intenção legislativa? E se não há tempo para buscá-la? E se a intenção é ruim ou não corresponde ao que está escrito? O que o juiz pode fazer se acredita que os legisladores estão equivocados em sua intenção? Em quais situações a interpretação pode afastar-se da intenção dos legisladores?

Independentemente do que se entenda por interpretação jurídica, entre os vários argumentos que podem ser empregados para justificar as interpretações em concreto, o da intenção do legislador é objeto de discussões acaloradas.

Em princípio, levar a sério a intenção legislativa pareceria a opção mais democrática, pois os legisladores representam as maiorias, e essa seria a maneira de proceder num Estado de Direito em que vigore a separação de Poderes. A legitimação democrática do legislador é, sem dúvida, o argumento mais sólido para a pretensão de que a vontade legislativa tenha preferência como guia para a interpretação das leis.

Contudo, uma visão mais crítica apresenta a ideia de que é a lei que governa, não a intenção do legislador, de maneira que o governo das leis, e não dos homens, exigiria que apenas as intenções legislativas efetivamente expressas no texto vinculassem os cidadãos. Se a intenção não está objetivada (por escrito), não é vinculante. A ideia é que as leis signifiquem o que está nos seus textos, não o que os legisladores desejavam ou queriam dizer e que por acaso não plasmaram nas disposições normativas. Dessa maneira, a intenção legislativa jamais poderia ser a subjetiva (*voluntas legislatoris*), e, se está divorciada do texto (*voluntas legis*), o devido seria preferir o teor estritamente literal, sem importar a vontade por trás.

As vertentes mais céticas vão adiante, defendendo a inexistência de uma intenção legislativa, pois somente seres humanos podem ter intenção, e as legislaturas não são homens ou mulheres. Para essa objeção ontológica, o legislador não é um ser (monocrático) a que se possa atribuir uma intenção, e seria falso personificar a decisão de uma coletividade. Como nos parlamentos existem vários legisladores – avança esse argumento –, não seria possível conceber “uma” intenção legislativa como a soma das intenções dos diferentes legisladores.

A segunda objeção cética vai pelo caminho gnosiológico, defendendo que, ainda que existisse uma intenção legislativa coletiva, não seria pos-

sível conhecê-la, pois não se votam intenções, mas sim as palavras das leis. Para vencer essa objeção, seria necessário lançar mão de dados, documentos e indícios que revelam a chamada *occasio legis*, isto é, as circunstâncias em que se originou a lei. Ainda assim persistiriam todos os problemas, dificuldades e dilemas relacionados ao método histórico de interpretação.

Por último, a terceira objeção sustenta a irrelevância prática da intenção legislativa, na medida em que haveria situações em que ela não vincula o intérprete, ou seja, seria inútil dedicar-se a buscar a vontade do autor das leis porque sua intenção nem sempre importa, pois, sobretudo com o passar do tempo, pode mostrar-se defasada em relação ao avanço da sociedade, da tecnologia ou das necessidades sociais. Além disso, consequências nefastas e inconstitucionalidades anulariam a vigência da intenção legislativa, isto é, mostrariam que essa é obsoleta.

As objeções mencionadas resultaram no pouco prestígio do argumento da intenção do legislador na moderna teoria da interpretação jurídica.

O propósito do presente trabalho é apresentar sistematicamente o panorama teórico da discussão sobre o papel da intenção legislativa na interpretação jurídica e reivindicar o uso desse argumento partindo das premissas explicitadas a seguir.

Em primeiro lugar, assume-se que negar a existência de uma intenção equivale a dizer que a lei foi editada sem razão, quase de maneira involuntária, por acidente, o que parece absurdo ou, ao menos, pouco plausível. As leis não são um produto da natureza, não são como a chuva, que simplesmente cai do céu. As leis são aprovadas com o objetivo de promover algum estado de coisas, uma mudança: têm o propósito de realizar determinados valores, de preferência resolvendo algum problema na sociedade. Se se

entende que o Direito é um meio para alcançar fins valiosos, deve-se entender igualmente que as leis são um dos instrumentos mais adequados para consegui-lo.

Dessa maneira, uma teoria normativa da interpretação sem uma teoria da legislação corre o risco de fracassar em sua finalidade de atribuir sentido aos textos legais. Defende-se que existe uma conexão entre teoria da legislação e teoria da interpretação. A maneira como se entende a criação do Direito (a elaboração das leis) interfere diretamente no momento da aplicação ou interpretação do Direito legislado. As teorias da legislação oferecem ferramentas úteis para avaliar a racionalidade legislativa, as quais – se forem levadas a sério – contribuem para que não se façam presunções vazias a respeito da intenção do legislador.

Compreender o significado de uma lei passaria por compreender minimamente o contexto em que foi produzida e analisar, entre outros aspectos, o problema social subjacente, as finalidades que se pretendia alcançar com a lei sob exame e a argumentação nela envolvida para verificar se os meios estabelecidos são adequados. Deve-se insistir que as leis são instrumentos para alcançar determinados estados de coisas definidos politicamente, de maneira que não podem ser isoladas das suas circunstâncias de criação. Com base nesse primeiro pressuposto, haverá situações em que será inescapável a demonstração sobre se o legislador agiu bem ou mal; por isso é necessária certa familiaridade com a dinâmica do processo legislativo.

Em segundo lugar, assume-se que buscar a intenção legislativa é uma empresa viável na maioria das situações. Esse segundo pressuposto, como consequência do primeiro, considera que as legislaturas, ao aprovar leis, agem de maneira intencional. Os textos legislativos representam o principal recurso da intenção, a despeito da existência de outros materiais capazes de com-

pletar a evidência (prova) do que os legisladores pretendiam. Além disso, tal como se busca esclarecer até o final deste artigo, a existência de informação empírica não é condição para a validade do argumento da intenção do legislador, sem prejuízo de que um suporte fático na realidade venha a dar-lhe mais força. Reconhece-se que haverá situações em que a intenção do legislador poderá apresentar-se mais como uma presunção do que como um fato social.

Em terceiro lugar, complementando as premissas anteriores, considera-se que buscar a intenção do legislador não é algo fútil, mas sim parte da atividade do intérprete para aplicar o Direito de forma racional e sistemática. Naturalmente, é possível que, em alguns contextos, a intenção legislativa não seja determinante para o resultado da interpretação, dado que outros jogos interpretativos e suas respectivas finalidades se desenvolvem de forma simultânea. Assim, a interpretação não deve guiar-se necessariamente pela intenção do legislador, mas isso não significa que ela seja irrelevante.

Igualmente, não se nega que será possível verificar situações nas quais a intenção legislativa é mencionada como mera máscara para cobrir as intenções do próprio intérprete, ou seja, o que ele pessoalmente considera que deveria ser a intenção do legislador, tal como sucede com o uso do argumento da racionalidade do legislador. Nesse caso, é evidente que há um uso falacioso do argumento.

No mesmo sentido, também é incorreto usar o argumento da intenção do legislador para revelar intenções legislativas obscuras, isto é, para dizer que as verdadeiras intenções legislativas estariam escondidas – por exemplo, quando se alega que os legisladores agem por interesses próprios (sem qualquer demonstração) – ou para desqualificar ou desacreditar a intenção legislativa, o que se observa quando se faz referência a “más” intenções. Com esse esclarecimento, não

se pretende afirmar que os legisladores apresentam razões verdadeiras sempre, mas sim que o problema do legislador “mentiroso” deve ser resolvido de outra maneira, e não com base no argumento mencionado.

O uso aqui proposto – que advoga o exame dos debates parlamentares e materiais preparatórios em geral – não deve ser considerado uma defesa do postulado do legislador racional, nem necessariamente uma espécie de deferência ao legislador. Uma interpretação da lei não é boa ou ruim porque endossa ou não a intenção do legislador. O que não deve ser feito – conforme se entende aqui – é presumir um legislador ideal, sempre racional e corretamente intencionado (ou o contrário disso), sem se averiguar mais nada.

Conceber o argumento da intenção do legislador de uma maneira distinta da proposta aqui pode implicar uma concepção anacrônica em relação ao estado da arte da teoria contemporânea e com o risco de se avalizar um emprego falacioso desse argumento, ao estilo “vale-tudo”, que provavelmente serviria para cobrir a visão subjetiva do próprio intérprete acerca de qual deveria ser o propósito da lei segundo suas preferências pessoais.

Definidos esses aspectos – especialmente o de que a intenção legislativa revelada, embora preferencial, não é determinante em todos os casos –, explica-se que o uso do argumento da intenção do legislador nos moldes aqui pretendidos projeta uma visão da interpretação jurídica adequada ao Estado Constitucional e preserva, ao mesmo tempo, o método de aplicação do Direito legislado.

Para dar conta do objetivo proposto, o trabalho está dividido em mais quatro seções. Na próxima, são apresentadas as principais vertentes teóricas sobre o papel da intenção do legislador na interpretação jurídica. Em seguida, são feitas algumas reflexões sobre as situações em que

seria possível afastar-se da intenção legislativa. Por fim, a conclusão retoma as ideias mais importantes trabalhadas no texto.

2 A intenção do legislador na teoria

O tema da interpretação das leis é tão amplo e já se escreveu tanto sobre ele que seria realmente impossível apresentar o panorama das correntes da teoria da interpretação jurídica. O mesmo vale para as ideias sobre o papel e a importância da intenção legislativa: não seria possível apresentar o debate desde o início, com a evolução, as discrepâncias e as sutilezas de cada um dos autores que se dedicaram ao tema.

Assim, dados os limites deste trabalho, serão expostas as ideias mais recorrentes (as principais se repetem, embora com algumas nuances) e os autores mais lembrados, sem muita preocupação com os contextos em que cada tese surgiu, embora se saiba que os momentos explicam muito. Não se pretende fazer uma reconstrução cronológica que mostre a “evolução” pela qual passou o pensamento sobre a intenção do legislador: a abordagem é, ao contrário, preliminar e introdutória.

Do ponto de vista histórico, houve avanços e retrocessos na relevância do argumento, mas o ápice do prestígio da intenção do legislador se deu com a Escola da Exegese, embora não fossem então muito claras suas premissas metodológicas, conforme expõe Chiassoni (2017). Ao longo do tempo, as premissas metodológicas de interpretação mudaram, foi dada direção diversa aos debates sobre interpretação jurídica, e a intenção legislativa adquiriu outro papel.

Dando-se um salto temporal, um dos autores mais influentes do século XX, Kelsen (1998, p. 391), manifestou enfaticamente sua posição de que o chamado “argumento psicológico” tem o mesmo valor que os demais argumentos inter-

pretativos, dado que não há qualquer critério que torne uma possibilidade interpretativa – inscrita dentro da moldura – preferível a outra.

Essa visão é coerente com os demais aspectos da teoria kelseniana, que confere nula importância ao que acontece nas legislaturas. Para Kelsen (1998, p. 396), o Direito começa com a inserção da norma no ordenamento. Antes disso, haveria mera “política jurídica”.

Passa-se então às principais teses sobre o argumento da intenção do legislador.

2.1 O prestígio da intenção do legislador

Em seu *L'interpretazione della legge*, Tarello (2015) chama o recurso à vontade do legislador de “argumento psicológico”, conforme o qual aos enunciados normativos deve ser atribuído o significado que corresponde à vontade de seu emissor – no caso, o legislador histórico.

Além de ser um dos mais antigos argumentos interpretativos, é uma das formas óbvias de atribuir significado aos documentos normativos, garantir a fidelidade à lei e a “desresponsabilização política” do intérprete. Seu uso é condicionado pela adesão do juiz à ideologia imperativista e à fidelidade à lei.

De acordo com a explicação de Tarello (2015, p. 328, tradução nossa),

[t]oda a cultura positivista continental da primeira metade do século XIX privilegiou – ou pelo menos valorizou muito – o argumento psicológico e o uso de trabalhos preparatórios: na França com a Escola da Exegese, primeiro por lealdade a Napoleão e depois pela preservação de seu trabalho legislativo; na área germânica por razões políticas, pelo menos entre os juristas liberais (desconfiados da Escola histórica).

Tarello (2015) faz quatro observações importantes: (1) o argumento psicológico tende a ser desprestigiado na medida em que prevalecem

opiniões segundo as quais a formação do Direito não tem caráter voluntário, mas sim orgânico ou funcional, ou em que a vontade dos operadores na aplicação da lei (os juristas) deve ser considerada; (2) a eficácia do argumento psicológico está associada ao momento em que é emitida a declaração objeto da interpretação e ao momento em que se dá a atribuição de significado: será tanto mais eficaz quanto mais próximo estiver, ou seja, o tempo corre contra a consideração da vontade do legislador; (3) como consequência, o argumento só pode ser utilizado fértilmente se e somente se a vontade normativa do autor do documento subsistir efetivamente; e (4) o privilégio do argumento psicológico torna impossível a adaptação das declarações legais a propósitos mutáveis, o que pode causar tensões significativas dentro da sociedade e da organização legal.

Com isso Tarello explica por que hoje o uso desse argumento é menos frequente do que no passado. Em sua opinião, o argumento serve antes para descartar interpretações contrárias, que manifestamente vão contra a vontade dos autores da lei, se houver indicações nos materiais preparatórios, ou seja, o argumento empiricamente informado permitiria refutar uma interpretação aparentemente plausível da lei. Para Tarello (2015), é como se o argumento de intenção fosse apenas mais um, sem qualquer prevalência em relação a outros argumentos interpretativos.

2.2 A impossibilidade de verificar a intenção do legislador e sua contraditória onipresença

No debate sobre o papel da intenção legislativa na interpretação, um argumento frequente é o de que é impossível que os legisladores tenham intenções, de modo que a interpretação jurídica não deveria apelar para a intenção legislativa. Essa posição é apresentada em debates europeus e norte-americanos.

Um representante europeu é Alf Ross, que em seu livro *Direito e Justiça* apresenta uma das exposições mais interessantes e influentes sobre o papel da intenção legislativa na interpretação jurídica. No capítulo IV, “O método jurídico (interpretação)”, Ross (1963) apresenta uma visão abrangente da teoria da interpretação na qual a ideia de intenção legislativa está sempre presente.

O autor reconhece que toda interpretação do Direito legislado começa com um texto e enfatiza o papel determinante do contexto. Para Ross, o contexto fornece uma base para presumir o que o autor poderia razoavelmente ter desejado na situação em questão. Sua visão é que “toda interpretação jurídica em sentido próprio inclui presunções a respeito dos critérios e valores sociais que motivaram o legislador” (ROSS, 1963, p. 135, tradução nossa), ou seja, a intenção legislativa está sempre presente.

Ross explica que o método que ele chama de “interpretação por conexão” não se apoia no uso linguístico, tampouco utiliza como ferramentas as palavras empregadas no texto, mas sim as circunstâncias, tais como o contexto e a situação. Por *contexto*, Ross entende os fatos que podem lançar luz sobre o que uma pessoa pretendia comunicar. A *situação* engloba todos os fatos e circunstâncias que podem indicar o que o autor pretendia, qual era a sua intenção. Ross (1963, p. 113, tradução nossa) descreve o método da seguinte forma: “A interpretação por conexão é um estudo de provas circunstanciais, reminescente do trabalho de um detetive que investiga um crime”.

Quanto ao contraste entre interpretação subjetiva (*voluntas legislatoris*) e interpretação objetiva (*voluntas legis*), Ross afirma que, na verdade, essa distinção é falsa: toda interpretação parte da comunicação e tenta alcançar a intenção. Em outras palavras, não há interpretação puramente linguística. Segundo Ross (1963, p. 118), a crença na interpretação literal é uma ilusão, já que toda

interpretação sempre se baseia em outros fatores, particularmente em conjecturas sobre a ideia, o propósito ou a intenção associada ao texto.

Por uma questão de clareza, o fragmento que expressa essa ideia merece ser reproduzido:

Tomada desta forma como um contraste absoluto entre intenção e comunicação, entre o que se quer dizer e o que se diz, a distinção é insustentável. Por um lado, a intenção, sendo um fenômeno da consciência interna do autor, é fundamentalmente inacessível. O que entendemos por interpretação leva em consideração não apenas a expressão linguística, mas todos os outros dados relevantes: o contexto e a situação, que inclui as visões política e filosófica do autor, o propósito declarado e o propósito presumido que o guiou na formulação da expressão, e assim por diante. Por outro lado, a comunicação como tal não tem um significado objetivo preciso; a compreensão que ela suscita nos outros varia de acordo com os dados interpretativos que o destinatário leva em conta.

A diferença entre interpretação subjetiva e objetiva, portanto, não deve ser procurada no contraste entre os propósitos da interpretação (o significado pretendido em oposição ao significado comunicado). Toda interpretação começa com a comunicação e procura chegar à intenção. A diferença depende dos dados que são levados em consideração ao interpretar. A interpretação subjetiva faz uso de todas as circunstâncias que podem esclarecer o significado, em particular todas as circunstâncias pessoais e factuais relacionadas com a composição da expressão e sua enunciação. A interpretação objetiva limita os dados àqueles que são discerníveis para o destinatário na situação em que ele se encontra quando apreende a expressão (ROSS, 1963, p. 117-118, tradução nossa).

Em sua descrição de como os problemas de interpretação são resolvidos na prática, Ross (1963) argumenta que existe uma fusão entre o que seria uma função cognitiva (destinada a expressar certos dados) e uma função valorativa (avaliativa) por parte do juiz (guiada por emoções e avaliações sociológico-legais). Por essa razão ele entende que existe um limite embaçado nas três situações seguintes:

- a) aqueles casos em que o juiz acredita que existem – na própria lei ou em sua história legislativa – certos elementos que provam que sua interpretação está de acordo com a intenção do legislador;
- b) aqueles casos em que, com ou sem razão e sem estar claramente ciente disso, o juiz identifica suas próprias atitudes pragmáticas com as do legislador; e, por último,
- c) aqueles casos em que o juiz percebe que está interpretando a lei à luz de ideias que não podem ser atribuídas ao legislador, e que possivelmente estão até mesmo em oposição direta às intenções deste último (ROSS, 1963, p. 135, tradução nossa).

Para Ross (1963, p. 137, tradução nossa), um estilo de interpretação completamente objetivo, baseado exclusivamente nas palavras da lei (rejeitando os antecedentes), é inconcebível: “[a] atitude do juiz em relação à lei é sempre influenciada por uma série de fatores, produtos da situação e da conexão entre a lei e o resto da lei”.

Embora possa parecer que Ross (1963, p. 138) concordaria com uma interpretação subjetiva, isso não é verdade, na medida em que o autor vê problemas em detectar a intenção legislativa porque as leis são, em grande medida, o produto do trabalho de pessoas que não fazem parte da legislatura, e o legislador não é um ser unipessoal. Ele também afirma que a interpretação subjetiva resulta em falta de certeza para os cidadãos.

Segundo Ross (1963, p. 151), o problema de interpretação não pode ser resolvido com base na atribuição de força vinculante à “vontade” ou à “palavra”. Os dois modos de interpretação têm problemas.

Especificamente sobre a forma como os antecedentes da lei podem fornecer informações úteis sobre a intenção do legislador, Ross entende que é por pura convenção que a história do projeto legislativo pode servir como base para o reconhecimento da vontade real do legislador. Em qualquer caso, Ross (1963, p. 138, tradução nossa) entende que “[q]uanto mais cuidadosamente o projeto de lei foi preparado – especialmente se for o trabalho de uma comissão de especialistas –, maior o peso atribuído às notas que o acompanham”. Esse é um ponto importante que será bem diferente no debate americano.

Mais tarde, Ross (1963, p. 147) diz que os materiais preparatórios terão peso decisivo quando não houver considerações suficientes para colocá-los de lado:

as máximas de interpretação não são regras eficazes, mas implementam uma técnica que – dentro de certos limites – permite ao juiz chegar à conclusão que ele considera desejável nas circunstâncias e, ao mesmo tempo, preserva a ficção de que ele está apenas obedecendo à lei e aos princípios objetivos de interpretação (ROSS, 1963, p. 148, tradução nossa).

Como se vê, Ross (1963) apresenta um dos pontos de vista mais claros sobre o papel da intenção legislativa, associando-a mais à ideia de propósito do que à de motivação. Para o autor, o argumento da intenção legislativa tem precedência se não houver outras razões de peso para desconsiderar a vontade do legislador. Ele não defende que os materiais preparatórios sejam irrelevantes, tampouco argumenta que eles devam ser sempre consultados. Portanto, admite claramente que a intenção é apresentada sob a forma de uma presunção.

Sob notável influência de Ross, Guastini (2014), em *Interpretar e Argumentar*, usa o termo *subjetivo* (ou intencional) para referir-se ao que

corresponde à intenção da autoridade normativa. Não necessariamente se opõe ao *significado objetivo*, ou seja, ao conteúdo do texto normativo considerado em si mesmo, abrangendo significado linguístico, textual ou mesmo literal.

Para Guastini (2014, p. 106, tradução nossa), o significado subjetivo nada mais é do que o resultado de uma conjectura sobre a intenção do legislador, “intenção derivada não do texto como tal, mas de elementos extralinguísticos, como os trabalhos preparatórios, o contexto político e afins”.

Retomando o argumento de Ross em *Direito e Justiça*, Guastini (2014) entende que a distinção entre o significado expresso por um enunciado e o significado relativo à intenção do emitente não está bem fundamentada, uma vez que toda interpretação parte do texto e procura alcançar a intenção, mas o intérprete é sempre influenciado por elementos externos ao texto.

Assim, para Guastini (2014), a distinção entre significado *objetivo* e significado *subjetivo* corresponde mais a uma questão de *estilo argumentativo*, a depender de se usar ou não o trabalho preparatório como prova da intenção do legislador. Isso está de acordo com a ideia de Ross (1963) de que a interpretação objetiva é inconcebível e que ambos os “métodos” têm problemas. Guastini também supõe que a intenção do emissor é um componente não eliminável do significado, embora ele se apoie novamente em Ross para insistir que a intenção, como fenômeno psicológico, é fundamentalmente inacessível, de modo que ela só pode ser objeto de “conjeturas discutíveis”.

Por sua vez, nos EUA, Gerald C. MacCallum Junior é um dos expoentes mais representativos da vertente cética da interpretação, para a qual não faz sentido falar de intenção legislativa. Em “Legislative Intent”, MacCallum Junior (1966) apresenta a confusão existente entre “significado” e “propósito” e propõe vários “modelos” de intenção legislativa.

Seu trabalho teve o grande mérito de tentar mover o foco da discussão: em vez de indagar se as legislaturas são capazes de ter intenção, passou a tratar da relevância de apelar-se à intenção do legislador e dos “efeitos práticos” que essa opção interpretativa implica (MACCALLUM JUNIOR, 1966, p. 786). É possível ver que tal abordagem influencia até hoje o debate americano sobre a intenção legislativa na interpretação jurídica: há uma preocupação quanto às consequências empíricas desse modelo interpretativo.

Autores mais contemporâneos, como Sunstein (1999), continuam a problematizar a necessidade de mais estudos empíricos sobre a reação dos legisladores aos incentivos criados pela adoção de uma certa (linha de) interpretação. Parece haver uma hipótese de que um Poder Judiciário

mais formalista – que não busque soluções além do texto legal para suas decisões – geraria incentivos para legisladores mais atentos ao processo legislativo e com isso seria possível gerar melhores leis, ao passo que a busca de intenções legislativas teria o efeito oposto.

Com preocupações empíricas semelhantes às de Sunstein, Vermeule (2000) contesta do ponto de vista prático a capacidade institucional dos juízes de consultar materiais pré-legislativos. Além disso, para ele, recorrer à intenção com base em tais documentos seria perigoso, pois eles são enganosos e muitas vezes o propósito de uma norma não é exclusivamente legal, mas de natureza econômica e social, e os juízes não estão preparados para analisar tais aspectos¹.

Com base no exposto até agora, observa-se uma forte presença do argumento cético de que a intenção legislativa é irrealista, porque a noção de um legislador é mera ficção: não existe tal pessoa, de modo que falar de intenção legislativa seria equivocado e, de qualquer forma, meramente conjectural. O cerne do argumento é o de que uma coletividade (como os parlamentos) não pode ter uma intenção.

Nesse sentido pode-se citar, por exemplo, Dickerson (1975, p. 206), para quem, mesmo quando não haja intenção legislativa, é necessário que os tribunais atuem como se tal intenção existisse, devido à necessidade de deferência à

separação de Poderes que essa ficção exigiria (DICKERSON, 1975, p. 217).

Por sua vez, para Shepsle (1992), a intenção legislativa é um oxímoro, uma expressão contraditória, sem consistência interna. Segundo o autor, reivindicar uma intenção legislativa é lidar com um mito – a existência de *um* legislador ou *o* legislador – ou cometer uma falácia (personificar uma coletividade). Em qualquer caso, sua opinião é que a intenção legislativa fornece uma sustentação insegura para a interpretação jurídica, que deve repousar em outra base.

Com base no “dilema de Arrow”, Shepsle (1992, p. 244) argumenta que o Parlamento é composto de várias maiorias, que a maioria vencedora consiste em vários legisladores e, por sua vez, suas respectivas razões para votar (a favor e contra) são tão variadas quanto seu número. Assim, não haveria uma única intenção legislativa, mas várias intenções dos legisladores². Por essa razão, a expressão *intenção legislativa* é desprovida de significado.

2.3 A gama de diretrizes interpretativas possíveis sob a intenção do legislador

Em *Tecnica dell'interpretazione giuridica*, Chiassoni (2011) reúne, sob a categoria de diretrizes primárias de interpretação (pseudo)

¹ Nas palavras do próprio autor: “First, whatever its other defects, consulting legislative history for evidence of specific intent fits more comfortably with judges’ traditional training and experience. Evidence of specific intent in the legislative history usually embodies a distinct legal command, prohibition or standard that relates to a particular provision of statutory text. Evidence of specific intent, therefore, at least bears more directly upon the types of specific legal questions that judges typically decide. By contrast, evidence of general purpose in the legislative history often involves political social or economic problems that are nonlegal and highly controversial, and in which most generalist judges claim no particular expertise. Restricting the use of legislative history to consultation of such evidence may alleviate the salience problem, yet it simultaneously heightens the risk that judges will fundamentally misunderstand the problems at issue in the legislative record” (VERMEULE, 1998, p. 1.884).

² O argumento de Shepsle (1992, p. 248) está assim sintetizado por ele mesmo: “When a bill passes the House and Senate in the same form, and is signed by the president, there are only limited inferences to be drawn. We know that one majority in each chamber has revealed a ‘preference’ for the bill over x^0 . We do not know why, and it is likely that each legislator has a mix of different reasons. We do not know how majorities feel about choices with which they were never confronted (one of the results of agenda control). That is, we have only a limited capacity to distinguish between what legislators want and what various procedural elements have foreordained. Finally, a naive look at final passage, even with the additional assistance of committee reports, a transcript of debate in each chamber, and other manifestations of legislative history, does not permit us to differentiate the ‘will of the majority’ from the machinations, both *ex ante* and *ex post*, of agenda setters. All of these interpretive difficulties flow from the content of the Arrow theorem”.

psicológica, nove técnicas ou recursos hermenêuticos constituídos por dados relativos à mente, à vontade ou à intenção do legislador. O autor também indica uma décima diretriz que ele considera de natureza híbrida (uma mistura de diretrizes linguísticas, psicológicas e sistemáticas). A compilação de diretrizes de interpretação de Chiassoni totaliza vinte e seis, de modo que só as diretrizes (pseudo)psicológicas isoladamente correspondem a um terço do total, colocadas ao lado dos grupos de diretrizes de interpretação linguística, autoritativa, teleológica e heterônoma.

Para Chiassoni (2011), tais diretrizes primárias consistem em recursos dotados de eficiência hermenêutica imediata, que os intérpretes devem utilizar para atribuir significado ou dar credibilidade a essa atribuição. Na ordem apresentada por Chiassoni, as diretrizes de interpretação (pseudo)psicológica vêm precisamente em segundo lugar, após as de interpretação linguística, considerando os cânones interpretativos mais recorrentes na literatura metodológica.

O cânone clássico de interpretação psicológica recebeu a seguinte formulação (DP-6): “Deve ser atribuído a uma disposição o significado que corresponde à vontade do legislador” (CHIASSONI, 2011, p. 95, tradução nossa).

Chiassoni (2011) procura explicar que “o significado correspondente à vontade (ou intenção) do legislador” pode remeter:

- a) ao significado *desejado* pelo legislador; ou
- b) ao significado *sugerido pela finalidade que o legislador quis alcançar* (emanado da disposição que deve ser interpretada).

Ele também explica que a noção de legislador pode ser entendida de pelo menos três maneiras:

- i. o legislador *ideal*: o bom legislador, o legislador racional;
- ii. o legislador *histórico*: o legislador real, concreto e original;
- iii. o legislador *atual*: o atual legislador real.

O autor tenta esclarecer que, embora o argumento psicológico apresente uma roupagem subjetiva (a referência a uma vontade do legislador, que pode ser ideal, histórico ou real, como acabamos de ver), a diretriz de interpretação é objetiva (CHIASSONI, 2011, p. 95).

Chiassoni (2011, p. 96) apresenta os problemas enfrentados pela aplicação do argumento psicológico: (1) se é possível identificar de forma confiável e precisa a vontade de um legislador individual, já que o intérprete não pode penetrar na mente de outro ser humano; (2) se existe uma intenção legislativa, já que, quando o corpo é colegiado, sustentá-la assumiria um caráter fictício e ilusório; e (3) a objeção de que a única vontade imputável é a do texto normativo, não o significado específico dele.

A fim de “salvar” a diretiva, Chiassoni (2011, p. 96-97, tradução nossa) sugere que seja feita

a referência à “vontade” ou “intenção” do “legislador histórico” como forma decorativa de prescrever ao intérprete que busque elementos úteis para a interpretação de uma disposição:

- a) nos chamados trabalhos preparatórios;
- b) na *occasio legis*;
- c) nos princípios (presumivelmente) inspiradores das linhas de política legislativa do legislador histórico;
- d) em quaisquer outros dados relativos ao contexto histórico, político, cultural e social de produção da disposição interpretada, que o próprio intérprete considere relevantes para o propósito de formular conjecturas argumentativas plausíveis sobre o significado querido e/ou o propósito desejado pelo “legislador”.

Por sua vez, para Chiassoni (2011, p. 97), se se cuida do “legislador atual”, o intérprete deve atribuir o significado de acordo com “hipóteses contrafactuais” sobre a vontade do legislador, caso em que não se pode fazer uso dos trabalhos

preparatórios, mas de elementos do contexto, como: (1) os princípios que presumivelmente inspiram as linhas políticas legislativas do atual legislador (real); (2) o significado (presumivelmente) pretendido ou os objetivos (presumivelmente) desejados para as previsões que emanam aqui e agora da mesma matéria; ou (3) os fenômenos sociais, os progressos científicos e técnicos, os eventos naturais etc.

Como se vê, o autor encaixa muito enfaticamente sob o argumento da intenção a formulação de “conjecturas plausíveis sobre [o] significado que o atual legislador teria querido atribuir, ou sobre o propósito que ele teria querido alcançar, se ele tivesse produzido aqui e agora a disposição” (CHIASSONI, 2011, p. 97, tradução nossa). Com isso Chiassoni apresenta uma versão de certa forma exagerada do que ele chama de *cânone psicológico*, como um guarda-chuva o qual cabem praticamente todos os recursos hermenêuticos que se utilizam da figura do legislador (seja ideal, histórico ou atual)³.

Assim, embora Chiassoni não o tenha dito expressamente, pode-se inferir de seus escritos a ideia de que o argumento da intenção do legislador (que ele chama de *psicológico*) ocupa um lugar de destaque, já que é o segundo de seu catálogo (aparece após o argumento linguístico), mas tem a característica de ser sempre derrotável. Como a proposta teórica do autor é mais analítica que normativa, não é possível deduzir que ele

³De acordo com sua construção, as diretrizes são assim formuladas: 1) interpretação *psicológico-linguística originalista* ou *genético-linguística* (DP-7): “A uma disposição deve ser atribuído o significado pretendido pelo legislador histórico, no momento da produção da disposição”; 2) interpretação *psicológico-funcional originalista* ou *genético-teleológica* (DP-8): “Deve ser atribuído a uma disposição o significado sugerido pelo objetivo que o legislador histórico pretendia atingir por meio de tal disposição, no momento de sua produção”; 3) interpretação *psicológico-linguística atualizada* (DP-9): “Deve ser atribuída a uma disposição o significado que o atual legislador teria querido atribuir-lhe, se tivesse produzido a disposição no aqui e agora de sua aplicação”; 4) interpretação *psicológico-funcional atualizada* (DP-10): “Deve ser atribuído a uma disposição o significado sugerido pelo objetivo que o atual legislador teria desejado alcançar por meio de tal disposição, se a tivesse produzido no aqui e agora de sua aplicação”; 5) interpretação *psicológico-linguística originalista contrafactual* (DP-11): “Deve ser atribuída a uma disposição o significado que o legislador histórico teria querido atribuir-lhe, se tivesse produzido a disposição no aqui e agora de sua aplicação”; 6) interpretação *psicológico-funcional originalista contrafactual* (DP-12): “A uma disposição deve ser atribuído o significado sugerido pelo objetivo que o legislador histórico pretendia alcançar por meio de tal disposição, se ele a tivesse produzido no aqui e agora de sua aplicação”; 7) (DP-13): “O mesmo significado deve ser atribuído a uma disposição que foi atribuída pelo legislador histórico de sua época à disposição diferente que regulamentava então a mesma relação ou situação”; 8) (DP-14): “A um dispositivo deve ser atribuído o mesmo significado que aquele atribuído, na cultura jurídica de seu tempo, ao dispositivo diferente que então regulava o mesmo relacionamento ou situação”; 9) interpretação *sistemática conforme a hipótese da constância terminológica do legislador* (DP-15): “Deve ser atribuído a uma disposição o significado correspondente aos usos linguísticos do legislador” (CHIASSONI, 2011, p. 98-100, tradução nossa). Com base nas diretivas acima mencionadas, especialmente na última, pode-se ver que Chiassoni inclui como argumento psicológico até hábitos lexicais, ou seja, o uso corrente das palavras em um ordenamento jurídico. O próprio autor reconhece que sua diretiva DP-15 é uma diretriz racionalista e sistemática, recomendando ao intérprete que leve em conta o restante das disposições em que aparecem os mesmos termos. O pressuposto da diretiva é que um bom legislador não é inconstante e mantém o rigor terminológico nas leis que produz.

defenda um uso prioritário do argumento da intenção em relação aos outros argumentos; além disso, o autor é cético e não parece conceber uma interpretação “melhor” (ou mais correta), uma vez que se preocupa com uma atividade inserida em diversos “jogos interpretativos”.

2.4 Os problemas de atribuir intenção a legisladores multitudinários e o método para prevenir o preconceito da interpretação conforme o legislador

Perelman (2019, p. 46, tradução nossa) expõe assim o problema de atribuir uma intenção ao legislador:

Não se deve esquecer que no regime parlamentar o legislador não é um ser único, mas uma corporação que frequentemente compreende centenas de membros, muitas vezes distribuídos em duas assembleias e que, além disso, a maioria deles vota seguindo uma disciplina partidária e de modo desinteressado pelo assunto. Os membros mais competentes frequentemente têm pontos de vista diferentes sobre a matéria, que normalmente tentam conciliar por meio de um compromisso obtido mediante fórmulas algo vagas, que permitem assim interpretações divergentes.

Em *Logique Juridique*, ao comentar o projeto da Escola de Exegese, o autor pergunta retoricamente se o papel dos juízes é idêntico ao do historiador do Direito, que procura descobrir o que realmente aconteceu na discussão e votação de uma lei ou, ao contrário, se deve procurar uma interpretação razoável que permita a “melhor” solução, a mais justa para o caso particular, de acordo com a lei em vigor (PERELMAN, 2019, p. 46).

Para Perelman (2019), na maioria dos casos o recurso à vontade do legislador será inútil, pois muitas vezes as questões que são objeto de controvérsia jurídica não foram objeto de um

debate parlamentar, ou a formulação linguística alcançada foi justamente o resultado de um compromisso (para conseguir a aprovação da lei) que deixa de resolver os problemas mais sensíveis. Por isso, ele afirma: “Nesses casos, ao invocar a vontade do legislador, referimo-nos a uma intenção presumida e às vezes até totalmente fictícia, que é atribuída a um legislador razoável” (PERELMAN, 2019, p. 62, tradução nossa). Assim, para Perelman, o argumento da intenção do legislador não é mais do que um recurso retórico.

Perelman (2019, p. 159) desenvolve seu argumento criticando a pesquisa da vontade à moda da Escola de Exegese, na medida em que ela conduz necessariamente a uma “concepção estática da lei”. De acordo com ele,

[c]om efeito, ao tentar conhecer a vontade, que às vezes tinha sido manifestada mais de um século antes, presumia-se que a vontade do legislador permaneceria a mesma, apesar da evolução técnica, moral ou política que poderia ter ocorrido no ínterim. Isso significa partir da hipótese metodológica altamente discutível de que, como o texto permaneceu inalterado, ele deve continuar recebendo hoje a mesma interpretação que o legislador lhe tinha dado no passado (PERELMAN, 2019, p. 159, tradução nossa).

Insistindo nos problemas envolvidos no recurso à vontade do legislador, Perelman duvida que os debates parlamentares possam legitimamente prestar-se a esclarecimentos quando a maioria parlamentar finalmente votou a favor de um texto vago. Por essa razão, explica ele, a jurisprudência inglesa proibiu o uso dos trabalhos parlamentares e preferiu extrair o espírito da lei com base no texto da própria lei. Em última análise, diz Perelman (2019), tal meio de interpretação é inútil diante de uma lacuna, já que a situação simplesmente não foi prevista pelo legislador.

Perelman parece estar chamando a atenção para a complexidade de extrair a intenção do legislador, pois nem sempre os materiais pré-legislativos fornecerão informações claras e imediatas. Nesses termos, parece posicionar-se como seguidor de uma concepção dinâmica de interpretação, de acordo com a qual o intérprete tem de buscar a vontade do legislador, entendendo-se como tal não a do legislador histórico (que votou a lei, especialmente se é antiga), mas a do atual legislador. A clareza de Perelman justifica novamente a transcrição:

De fato, o antigo legislador, qualquer que tenha sido sua verdadeira vontade real, que o juiz pode, no máximo, presumir, não está em condições de registrar seu desacordo com a interpretação a ele atribuída. É possível que essa atribuição não seja mais do que uma ficção graças à qual o juiz faz passar por conforme à vontade do legislador uma interpretação da lei que é a sua, pessoal. Por outro lado, quando a vontade a que se faz referência é a do atual legislador, afirma-se uma hipótese cuja veracidade pode ser contrastada, pois, em caso de desacordo com o juiz, o atual legislador está em condições de se pronunciar e votar uma lei interpretativa. A possibilidade de um diálogo entre as partes capazes de dar a conhecer sua opinião, como são, por exemplo, a Suprema Corte e o atual legislador, é o que torna atraente a técnica de interpretação sugerida, pois transforma a vontade do legislador em uma presunção suscetível de ser destruída, em vez de torná-la uma presunção irreversível, e às vezes claramente fictícia, que escapa a qualquer controle efetivo (PERELMAN, 2019, p. 160, tradução nossa).

Perelman exige uma aplicação do Direito que concretize sua função social (concepção funcional do Direito) e considere os aspectos da sociedade que a lei irá reger concretamente. Por essa razão, ele identifica como um preconceito acreditar que as leis devem ser sempre interpretadas conforme a vontade do legislador

que as votou, sem levar em conta a evolução dos costumes e da técnica (PERELMAN, 2019, p. 186). De acordo com sua formulação,

quando há boas razões para acreditar que o atual legislador não pode compartilhar as opiniões do legislador anterior (e isso é tanto mais provável quanto mais profunda for a alteração das circunstâncias em que a lei foi votada) ao tentar se conformar com a vontade da nação, o juiz acabará se ajustando à suposta vontade do atual legislador (PERELMAN, 2019, p. 186, tradução nossa).

Como se vê, Perelman atribui uma função bastante retórica à intenção do legislador, admitindo-a expressamente como mera presunção e reconhecendo que tal intenção não deve ser determinante diante da mudança das necessidades sociais. Com isso, Perelman torna-se um precursor da visão hoje predominante sobre o papel da intenção do legislador.

2.5 O resgate da intenção do legislador do ponto de vista institucional e como concebê-la na atualidade

Após idas e vindas sobre o peso da intenção legislativa na interpretação e sobre o que deve ser considerado para esse fim, finalmente foi superado o debate clássico a respeito da (im)possibilidade de determinar a intenção dos legisladores. Na verdade, essa disputa entre intencionalistas e realistas contribuiu para a desorientação sobre a questão mais importante.

Assim, vale a pena olhar para as teses mais modernas sobre o argumento, que deixam de definir a intenção legislativa como o “estado de espírito” (interno, subjetivo e de fato irrelevante para a interpretação dos atos legislativos) dos legisladores.

Nesse ponto da discussão estão, por exemplo, Hart Junior e Sacks (1994), para quem a

legislação deve ser tratada como o resultado de “pessoas razoáveis em busca de propósitos razoáveis”. De forma semelhante, Campbell (2001) defende uma concepção institucional de intenção legislativa, segundo a qual não é necessário assumir que as legislaturas tenham um “estado de espírito psicológico unitário”. A intenção legislativa que importa é aquela manifestada no discurso público e traduzida como ato legislativo, e não as compreensões subjetivas dos membros do Parlamento. Com essas construções é perceptível um grande avanço nos debates sobre intenção legislativa.

De um ponto de vista classificatório, por exemplo, MacCormick (2010) considera o apelo à intenção do autor da lei um argumento transcategorico, que serve como material para elucidar o significado do texto. Em sua construção, o argumento apoia as outras categorias de argumentos interpretativos: linguísticos, sistêmicos e teleológicos-deontológicos (MACCORMICK, 2010, p. 71). É como se o argumento intencional fosse subsidiário, de reforço, para esclarecer as dúvidas de substância.

O autor lança a ideia de que a interpretação deve considerar a legislação como uma atividade racional e teleológica. A intenção do legislador seria o guia adequado para atribuir valores objetivos à legislação, e o intérprete teria o dever de adotar a interpretação que mais realize os valores em questão (MACCORMICK, 2008, p. 178). A passagem seguinte esclarece esse ponto de vista:

[a atribuição de uma intenção “objetiva” ao Parlamento] deriva de uma leitura da legislação como um todo, orientada pela assunção da racionalidade parlamentar na consecução de uma tarefa teleológica guiada por alguma concepção de justiça e do bem comum – concepção essa que talvez seja contestável, talvez até contestada. Não se trata, portanto, de uma “intenção” descoberta como um fato histórico a partir de elementos externos aos materiais colocados à interpretação e às suposições comuns que a comunidade de intérpretes pode fazer sobre o processo racional de produção do Direito. Trata-se de um instrumento heurístico interno à interpretação jurídica, não um dado novo acrescentado de fora (MACCORMICK, 2008, p. 179-180).

Mais adiante, ele afirma: “A intenção de agir com justiça sempre pode ser imputada à legislatura considerada como um órgão legislativo idealmente racional” (MACCORMICK, 2010, p. 74, tradução nossa). O autor enfatiza que a intenção exerce um papel adequado na interpretação não porque consiste em um estado de espírito próprio de alguém e passível de ser descoberto, que seria capaz de explicar com autoridade especial as palavras usadas, mas sim porque atos racionais de legislação se apresentam de forma coerente e porque as reformas legislativas sempre tendem a remediar alguma deficiência. Em suas palavras: “A

intenção é uma forma retoricamente eficiente e legítima de apresentar uma conclusão sobre a interpretação mais razoável em um contexto, não um argumento adicional sobre o assunto” (MACCORMICK, 2008, p. 182).

A visão de MacCormick traz uma possibilidade mais moderna de usar a intenção legislativa, que é a mais frequente hoje em dia, dentro de uma concepção mais institucional que propriamente psicológica, sem a necessidade de que haja respaldo empírico para tal argumento, ou seja, sem compromisso com a veracidade.

Desenvolvendo essa perspectiva e ao mesmo tempo inaugurando um novo curso nos debates, Ekins (2012) apresenta uma abordagem que conecta teoria da interpretação e teoria da legislação, dando outro sentido a como os tribunais devem olhar para as evidências (provas) da intenção legislativa.

The nature of legislative intent é inteiramente dedicado ao argumento do autor de que a intenção legislativa é central para a interpretação jurídica, porque as legislaturas têm autoridade e são o espaço de discussão sobre o que deve ser feito, bem como o de tomada de decisões, e não meramente um espaço formal (EKINS, 2012, p. 89-90). Também é central porque o ato de legislar, além de ser um exercício de autoridade, introduz opções e cursos de ação baseados em escolhas meios-fins (EKINS, 2012, p. 135-136). Para o autor, não é possível interpretar o significado intencional sem compreender as razões que levaram ao ato (EKINS, 2012, p. 137).

Como se vê, a visão de Ekins sobre o papel da intenção legislativa está diretamente ligada à sua compreensão sobre a própria função legislativa, o que envolveria raciocínio, planejamento e escolha entre outras opções. Em outros termos, o ato de legislar baseia-se em boas razões (para servir ao bem comum), que devem ser levadas em conta na interpretação. O autor considera as legislaturas como verdadeiros órgãos deli-

berativos. Dessa forma, a intenção legislativa a ser considerada não é a da maioria que votou a favor de uma lei, mas a intenção representada na escolha justificada no ato legislativo. Assim, a intenção legislativa como um estado psicológico é definitivamente abandonada.

A abordagem de Ekins (2012, p. 236) baseia-se na ideia de compromisso legislativo, pois o processo legislativo é desenhado para desenvolver planos de ação coerentes e razoáveis, de modo que isso deve refletir-se na interpretação. O seguinte trecho é ilustrativo de seu pensamento:

o foco da pesquisa interpretativa é justamente o que é plausível inferir que o Parlamento pretendia ao promulgar o texto estatutário pertinente, ou seja, qual conteúdo de significado pretendia transmitir [...]. A legislatura age por razões e usa a linguagem racionalmente, o que significa que os intérpretes têm boas razões para refletir sobre a provável cadeia de raciocínios da legislatura para determinar o significado que a legislatura provavelmente buscou transmitir (EKINS, 2012, p. 249, tradução nossa)⁴.

O trabalho de Ekins tem recebido muitas críticas e análises. De fato, haveria muitos comentários a serem feitos, especialmente sobre a idealização das capacidades institucionais do Poder Legislativo. Pode-se dizer, por exemplo, que o autor claramente idealiza o labor legislativo, sem contrastá-lo com as informações empíricas disponíveis. Entretanto, para os fins deste trabalho, importa mostrar a reviravolta que Ekins conseguiu imprimir no papel da intenção

⁴No original: “the focus of the interpretive inquiry is rightly on what it is plausible to infer Parliament intended in enacting the relevant statutory text – that is, what meaning-content it intended to convey [...]. The legislature acts for reasons and uses language rationally, which means that interpreters have good reason to reflect on the legislature’s likely chain of reasoning in order to determine the meaning that the legislature likely acted to convey”.

legislativa, no que deve ser considerado para esse efeito e na conexão entre as teorias da legislação e da interpretação.

Após esse breve percurso, foi possível observar mais claramente o papel teórico do argumento da intenção do legislador, de acordo com a opinião de alguns autores proeminentes. Como um breve resumo das principais ideias, pode-se fazer a seguinte lista: (1) toda interpretação parte do texto e procura chegar à intenção a fim de atribuir-lhe significado; (2) a intenção legislativa não é psicológica nem se relaciona com os estados mentais subjetivos dos legisladores; (3) existem vários argumentos interpretativos, mas o argumento da intenção do legislador tem precedência sobre os outros; (4) como há razões que justificam que o intérprete se desvie da intenção legislativa, há uma tendência a desvalorizar esse argumento interpretativo; (5) a ideia de intenção legislativa pode estar associada à ideia de propósito ou motivação da lei, embora a *ratio legis* pareça mais útil para esses propósitos; (6) é possível recorrer ou não a materiais preparatórios ou outros dados que revelem a chamada *occasio legis*, ou seja, o contexto do qual a lei se originou; (7) o uso do argumento da intenção do legislador será mais sólido na medida em que for empiricamente informado, embora sua validade não dependa da verificabilidade da intenção; (8) a orientação legislativa para certos propósitos legislativos pode ser presumida; (9) o recurso à intenção legislativa pode oferecer subsídios a outros tipos de argumentos interpretativos; (10) o principal argumento para a existência e o respeito à intenção legislativa é o princípio democrático e a separação de Poderes.

3 Quando é possível afastar-se da intenção legislativa

Como se vê, de modo geral, a melhor compreensão parece ser a de que, além de existir, a intenção legislativa pode ser encontrada tanto nos preâmbulos quanto nas exposições de motivos, assim como nas atas dos debates parlamentares ou em outros materiais preparatórios para a elaboração da lei. E mais: o próprio contexto é capaz de oferecer luzes sobre a intenção legislativa ou deixá-la clara, de maneira que não faria falta uma informação necessariamente empírica em todos os casos para sustentar o argumento da intenção do legislador, cuja expressão pode figurar como uma presunção construída pelo próprio intérprete.

Sem prejuízo da possibilidade de se estabelecer a intenção legislativa, é necessário afirmar que ela não é o único guia para a interpretação jurídica. A qualidade da interpretação (quão boa ou ruim ela pareça) independe da subscrição ou não à intenção legislativa. Isso porque o legislador pode ter-se equivocado (situações de erro material), a intenção pode

revelar-se absurda, “ruim” ou até inconstitucional, o que pode fazer com que da lei resultem efeitos práticos não toleráveis, e, ademais, existe a possibilidade de a lei ter-se tornado obsoleta.

Nesse sentido, vale a pena apresentar algumas situações em que a interpretação poderia legitimamente afastar-se da intenção legislativa.

3.1 O erro do legislador

Ao escolher as palavras, os legisladores – não somente os políticos como também os demais funcionários que trabalham assessorando a elaboração legislativa – podem equivocar-se, incorrendo em erro material. Essa seria a situação de um artigo de lei ilógico, contraditório ou incompatível com toda a teleologia da lei. Trata-se de um erro de escrita (*lapsus calami*), um deslize decorrente do mau uso das palavras.

Essa é uma situação em que é possível afastar-se da literalidade do texto da lei, porque se presume que a intenção do legislador não foi cometer um erro. A interpretação do vocabulário não esgota a atividade do intérprete. Em um caso assim, a interpretação literal seria *ilógica*, daria lugar a uma solução absurda e inconsistente com o propósito da lei. Um ponto merece ênfase: o erro do legislador guarda relação com escolhas lexicais, e não com o conteúdo da lei, isto é, com o sentido da conduta regulada pela lei.

Dentro de sua margem de apreciação, os parlamentos podem editar leis com os conteúdos que bem entendam, desde que se respeite a Constituição. As situações que aqui se denominam erro do legislador são somente os *lapsus linguae*, em que seja óbvio que houve má escolha de palavras. Assim, aqui caberia falar de uma intenção tácita do legislador para corrigir o texto legislativo. Podem-se incluir como erro do legislador as situações em que expressou mal sua intenção, sempre e quando se tenha clareza de sua intenção. Um exemplo pode ilustrar a situação.

A Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, [2021e]), que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências, criou um novo direito real, chamado *laje*, consistente na projeção vertical em direção ao espaço aéreo ou ao subsolo, permitindo a matrícula de uma “cobertura” ou um porão de forma separada da unidade imobiliária original. Na disciplina desse tipo de construção, foi inserido o art. 1.510-E no Código Civil:

Art. 1.510-E. A ruína da construção-base implica extinção do direito real de laje, salvo:

I – se este tiver sido instituído sobre o subsolo;

II – se a construção-base *não* for reconstruída no prazo de cinco anos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não afasta o direito a eventual reparação civil contra o culpado pela ruína (BRASIL, [2021c], grifo nosso).

A leitura atenta do art. 1.510-E, *caput*, combinada com o inc. II, evidencia um erro na redação legislativa. A dupla negação interpretada de forma literal conduziria à inexistência do direito de laje se o edifício-base for reconstruído nos cinco anos seguintes à sua ruína e, *a contrario sensu*, à superveniência desse direito se a reconstrução se dá depois desse prazo. Como se vê, é ilógico que seja assim; portanto, a melhor interpretação terá de desconsiderar o *não* inserido no inc. II.

3.2 A intenção inconstitucional

O problema envolvido na intenção inconstitucional gira em torno da força que tal intenção deve ter, e não da interpretação de seu significado. Em geral, a intenção é clara, mas apegar-se ao que quis o legislador não é um argumento válido quando o texto constitucional o proíba. Passar diretamente a um exemplo ajudará a compreender a situação.

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), art. 156, III, compete aos municípios instituir impostos sobre os serviços de qualquer natureza não compreendidos no art. 155, II (serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação), que são competência dos estados e do Distrito Federal (BRASIL, [2021a]).

Não obstante, ao regular a referida competência tributária, a Lei Complementar nº 116/2003 (BRASIL, [2021b]) autorizou a instituição de impostos sobre serviços mediante locação, ou seja, a obrigação não de “fazer” simplesmente, mas também de “dar” ou “entregar”.

Esse é um caso em que recorrer à intenção legislativa é inadmissível. Os legisladores não podem alterar as definições e alcances dos conceitos de Direito, menos ainda quando isso importe subverter a terminologia constitucional: a competência é para a instituição de impostos sobre serviços, e locação não é serviço.

O caso originou a edição do enunciado nº 31 da súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF), pelo qual se reconheceu a inconstitucionalidade da instituição do imposto sobre serviços de qualquer natureza em operações de locação de bens móveis (BRASIL, 2010). O tema tinha sido analisado nos Recursos Extraordinários nºs 116.121 e 446.003.

3.3 A má intenção legislativa

A “má” intenção legislativa, assim chamada por Hasen (2006) em relação à esfera eleitoral, traduzir-se-ia em uma tentativa de proteger certos partidos políticos da competição política. Aqui, mais que intenção, há um problema quanto aos efeitos de determinada legislação. A questão também pode ser tratada como inconstitucionalidade, conforme foi feito na seção anterior, ou como recusa da intenção por causa de suas consequências indesejáveis, quer tenham

ou não sido debatidas ou previstas na redação legislativa, na linha do que se vai comentar na seção seguinte.

Nesse caso, segundo Hasen (2006), a prova da “má” intenção legislativa não é nem necessária, nem suficiente, pois o relevante seriam os efeitos da legislação sobre o assunto regulamentado. O caso analisado pelo autor é o da reforma feita no sistema bipartidário nos EUA (*Bipartisan Campaign Reform Act of 2002*). Para o autor, a intenção legislativa se revelou “ruim” porque tentou proteger os titulares do mandato, um partido político ou os dois partidos políticos majoritários da competição política. Hasen argumenta que a legislação foi feita para atender ao interesse dos próprios legisladores, motivo que tornaria “ruim” a intenção.

Em seu argumento central, Hasen (2006, p. 848-849) apresenta três razões pelas quais a prova de más intenções não é necessária para derrubar a legislação: (1) mesmo de intenções nobres podem surgir leis “más” ou leis com consequências inadmissíveis; (2) às vezes a intenção legislativa é difícil de ser provada; e (3) basear a interpretação de uma regra “má” na intenção legislativa é uma forma de contornar resultados arbitrários e torna a lei inútil para regulamentar o assunto.

Como se vê, Hasen parece confundir o que seria a “má” intenção com a irrelevância da intenção legislativa em situações nas quais a legislação traz consequências inconstitucionais ou simplesmente prejudiciais ainda que não proibidas pelo texto constitucional. O problema da proposta do autor está em não ver que o propósito de buscar a intenção legislativa é esclarecer e investigar a força da legislação, e não salvá-la quando a intenção tem efeitos inconstitucionais.

A reflexão de Hasen (2006, p. 870, tradução nossa) de que “olhando para os efeitos, podem-se inferir más intenções” contribui para não focalizar o verdadeiro problema. O autor assume

como intenção legislativa o que na realidade são os efeitos da legislação para escapar ao problema da evidência empírica de tais efeitos⁵, o que, sim, poderia conduzir à inconstitucionalidade. Contudo, como se pode ver, ele cai em outro ponto igualmente problemático – a “evidência” de má intenção – que ele mesmo resolve ao presumir seus efeitos⁶, descumprindo o tradicional brocardo de que má-fé não se presume: deve ser demonstrada.

3.4 As consequências não desejáveis da intenção legislativa

As disposições legislativas (*voluntas legis*) não devem ser aplicadas em sua literalidade quando tragam consequências práticas absurdas. Qualquer que seja a interpretação das leis, é inescapável o efeito das disposições (e respectivas interpretações) no mundo real. Nesse sentido, considerações de ordem prática também são necessárias no momento de fixar uma opção interpretativa, servindo especialmente para refular interpretações que impliquem efeitos não desejáveis ou não toleráveis. Para essas situações, pode-se recorrer ao argumento apagógico ou *ab absurdo*, de caráter marcadamente consequencialista.

O principal problema em relação ao uso de argumentos de natureza consequencialista relaciona-se à verificabilidade empírica da(s) consequência(s) considerada(s) indesejável(is), ou seja, às provas das consequências. Naturalmente, não se podem exigir provas empíricas em todos os casos, e, justamente nessas situações, as consequências serão discutíveis, de

modo que é necessário muito cuidado ao se utilizarem argumentos baseados em consequências para afastar as intenções legislativas.

Além do argumento apagógico de ordem consequencialista, outro tipo de argumento utilizado nessas situações é o sistemático, que considera a compatibilidade entre a intenção legislativa e as normas do sistema jurídico a fim de garantir sua coerência.

Outro caso concreto ajuda a entender a situação que exige tal postura interpretativa. A Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, [2019]), que prevê a punição dos funcionários públicos pela prática dos atos de improbidade administrativa, estabeleceu, em seu art. 20, parágrafo único, que

a autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida [a suspensão] se fizer necessária à instrução processual.

No caso dos parlamentares, a aplicação literal dessas disposições levaria à possibilidade de sua destituição sem o consentimento expresso dos eleitores, ou seja, das pessoas que votaram a seu favor. Com isso, seria “muito fácil” comprometer o exercício do mandato representativo, com a entrada de ações legais destinadas a afastar temporariamente o titular da cadeira. Em outras palavras, a aplicação da Lei nº 8.429/1992, art. 20, parágrafo único, traria consequências absurdas.

Vale lembrar que a CRFB (BRASIL, [2021a]), no art. 102, estabelece o direito ao foro por prerrogativa de função justamente para garantir o exercício adequado de certas funções públicas. Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, por exemplo, têm foro jurisdicional em matéria penal no STF (embora a Ação Penal nº 937 tenha estabelecido uma interpretação restritiva), ou seja, eles só podem ser julgados por essa Corte.

⁵ Afirma textualmente: “A bad legislative intent test avoids this evidentiary problem” (HASEN, 2006, p. 883).

⁶ Diz literalmente: “Evidence of bad legislative intent, while not to be ignored, should play a relatively minor role in checking for bad effects of election laws” (HASEN, 2006, p. 890).

Com base nesse raciocínio, o STF decidiu a Reclamação nº 2.186-MC (BRASIL, 2008) para estabelecer a interpretação de que a destituição de agentes políticos não é admissível com base na Lei nº 8.429/1992, art. 20, parágrafo único. Na prática, o STF usou um argumento apagógico para se afastar de uma interpretação fundada na intenção legislativa⁷.

3.5 A caducidade ou obsolescência (pela passagem do tempo)

Ross (1963, p. 139, tradução nossa) afirma categoricamente: “Os antecedentes legislativos tornam-se menos importantes à medida que a lei envelhece”. Em sua opinião, a interpretação subjetiva daria espaço à interpretação histórica da lei, e a passagem do tempo abriria a porta para interpretações evolutivas. O autor menciona especialmente as normas constitucionais, que permanecem estáticas, em contraposição às condições da vida política, que continuam evoluindo.

Talvez por razões de precisão seria melhor dizer que os antecedentes não perdem valor, mas sim que a própria intenção legislativa aí contida fica defasada, pois a realidade social e as reformas jurídico-legislativas avançam em ritmos diferentes, o que provoca um desajuste natural entre ambas. Não é que a intenção deixe de ser importante, e sim que caduca em determinadas situações⁸.

Com isso são identificadas algumas condições sob as quais o argumento da intenção do legislador pode ser usado corretamente no discurso jurídico. É possível recorrer à intenção do legislador de apoiar uma interpretação

⁷ Outro exemplo da legislação mostra a importância do exame das consequências da aplicação de disposições normativas (no sentido presumido da intenção do legislador), já que uma interpretação acrítica pode resultar absurda diante do resto do sistema jurídico. A Lei nº 13.105/2015 (BRASIL, [2021d]), que estabeleceu o Código de Processo Civil (CPC), ao disciplinar as questões de competência jurisdicional, estabeleceu no art. 64, § 4º, a possibilidade de que medidas cautelares concedidas por um juiz sem jurisdição tenham efeito até que outra decisão seja proferida, se for o caso, pelo juiz competente. Novamente, se o caso envolver uma autoridade com foro por prerrogativa de função, a aplicação da disposição legislativa em questão gera uma consequência absurda, que é submeter a pessoa com foro privilegiado a uma jurisdição diferente daquela originalmente prevista. Assim, não é possível admitir a validade de uma decisão emitida por um magistrado incompetente, com base no art. 64, § 4º, do CPC, contra o presidente do Senado Federal, por exemplo, que tem foro no STF, com base no art. 102, I, d, da CRFB. Em outras palavras, não se pode admitir que a intenção legislativa fosse a de estabelecer uma jurisdição “paralela” à prevista no texto constitucional. Aqui, o argumento apagógico é misturado com o argumento sistemático para moldar a interpretação dessa lei.

⁸ Novamente, um exemplo da jurisprudência ajuda a compreender o caso. A Lei nº 1.060/1950 (BRASIL, [2015]), que estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados, em seu art. 5º, § 5º, incluído pela Lei nº 7.871, de 1989, confere aos defensores públicos todos os prazos judiciais em dobro. No Habeas Corpus nº 70.514 (BRASIL, 1994), o STF debruçou-se sobre a ocorrência de uma inconstitucionalidade superveniente da previsão legislativa, em razão da passagem do tempo. No caso, o STF considerou que, enquanto as defensorias públicas não estivessem devidamente habilitadas ou estruturadas, a regra estaria de acordo com a Constituição. O Tribunal declarou expressamente que a disposição poderia ser declarada inconstitucional no futuro, pois se baseava em circunstâncias que poderiam mudar com o tempo.

a favor de determinada forma de aplicação da lei ou de rejeitá-la totalmente (por ser prejudicial ou por causa das consequências produzidas), situação em que seria irrelevante mencionar “a intenção”, já que os efeitos produzidos pela lei no mundo real são mais importantes.

4 Conclusões

Este trabalho abordou o uso do argumento da intenção do legislador na interpretação das leis com o objetivo de situar como deve ser a sua compreensão atual. O ponto de partida foi a superação das objeções teóricas tradicionalmente lançadas contra a ideia de intenção legislativa: (1) a objeção ontológica, pois não existiria algo como uma intenção legislativa; (2) a objeção cognitiva, segundo a qual, ainda que existisse uma intenção, não seria possível conhecê-la; e (3) a objeção do desinteresse (ou irrelevância), na medida em que tal intenção legislativa não vincularia o intérprete.

Para definir o papel do argumento da intenção do legislador entre os demais cânones interpretativos, foi apresentado o tratamento teórico dado ao ponto, abordando as principais teses com vistas a fixar a compreensão adotada para os fins deste trabalho. Na sequência, foram problematizadas algumas situações nas quais, de fato, a intenção legislativa perde densidade, deixando de vincular o intérprete.

Assim foi possível perceber que o recurso à intenção do legislador não implica uma redução do Direito à lei, tampouco ao capricho pessoal dos legisladores, nem necessariamente é empregado no contexto da Escola da Exegese, que admite como única tarefa do intérprete a de descobrir a vontade do legislador, entendida como uma vontade psicológica, de maneira independente do querer da lei, objetivado nas palavras do texto.

Verificou-se que, superada a identificação da intenção legislativa com o estado mental (ou psicológico) do legislador (ou suas esperanças ou expectativas individuais, exclusivamente privadas), a intenção legislativa que interessa para os fins da interpretação jurídica das leis é outra. Para esse fim, é mais útil considerar uma visão institucional da intenção legislativa que conceba a atividade de elaboração das leis como dotada de fins, a qual se destina a resolver determinados problemas sociais e a alcançar determinados valores do ordenamento jurídico.

Desse modo, descobrir a intenção legislativa passaria por compreender a chamada *occasio legis*, o contexto que originou a lei. Para isso, claro que são relevantes as exposições de motivos, preâmbulos, justificativas, informes e pareceres produzidos nas comissões, atas taquigráficas e registros das sessões com os debates parlamentares, ou seja, tudo que

permita alcançar a ambição ou a justificativa que possa adequadamente ser reconhecida como a intenção do Parlamento.

Assim concebida a intenção legislativa, seu valor será tanto maior quanto mais se olhe para o caráter essencialmente argumentativo da legislação como processo. Se na elaboração legislativa houve intercâmbio de argumentos, melhor para a análise da intenção legislativa. Todavia, se na atividade legislativa não foram dadas razões, e se a produção legislativa se deu mais em função do número de votos favoráveis, a intenção legislativa tende a se converter mais em metáfora do que em fato social passível de demonstração empírica.

Especialmente na literatura americana, viu-se que predominam autores que concebem a intenção do legislador como uma construção do próprio intérprete, que atribui um objetivo social à norma. Como consequência disso, tende-se a rejeitar a necessidade de que o intérprete consulte os materiais preparatórios, inclusive por razões econômicas, isto é, pelos custos de tempo e dinheiro envolvidos na tarefa de investigar empiricamente as ambições legislativas. Além disso, o debate norte-americano está marcado por dúvidas quanto à capacidade institucional dos juízes em avaliar tais materiais legislativos. Há a visão de que tal procedimento conduziria mais a erros do que à correta aplicação das leis.

Ali, o debate sobre a interpretação jurídica também avança sobre as consequências empíricas de uma opção interpretativa, ou seja, qual opção levaria a uma atividade legislativa mais responsável. Há argumentos de que considerar o texto legislativo como a melhor evidência (prova) de intenção legislativa levaria ao aperfeiçoamento da legislação, com legisladores mais comprometidos em gerar melhores leis, ao passo que o frequente recurso a materiais preparatórios para provar a intenção – essa parece ser a hipótese que aguarda confirmação empírica – encora-

jaria os legisladores a redigir normas ambíguas, vagas ou excessivamente gerais.

Por outro lado, na Europa, Perelman (2019), por exemplo, textualmente refere-se ao argumento da intenção do legislador como um artifício retórico. Em outras palavras, não há uma necessária relação entre o propósito (motivação) do legislador, nem faz falta que se baseie em informação empírica.

A pesquisa destacou que o argumento da intenção do legislador é amplamente utilizado e aceito teoricamente como uma construção hipotética (ou artifício retórico), cujas raízes são outras ficções interpretativas estabelecidas para que a Lei possa funcionar como um sistema. É o caso, por exemplo, do postulado do legislador racional, do legislador econômico (que não usa palavras inúteis, que não é redundante), que atribui uma confiança quase cega à figura de um legislador omnisciente e perfeito. Com isso, o empreendimento do argumento da intenção legislativa seria o de conjecturar sobre uma suposta intenção, e não propriamente o de descobrir a intenção real.

Como se vê, o senso comum formado em torno do uso argumentativo da intenção do legislador retira muito do caráter pragmático do argumento, cuja utilização não precisa basear-se na estrutura do real. De fato, especialmente em situações em que se deseja rejeitar determinada interpretação como não representando a intenção legislativa, exigir empirismo seria quase diabólico, já que muitas vezes é impossível produzir provas negativas ou contrafactuais. Nesse caso seria muito difícil encontrar provas que pudessem apoiar tal construção nos materiais preparatórios.

Quanto às possibilidades reais de verificação da intenção legislativa, observou-se que as situações com mais potencial para tal análise são aquelas que aludem ao legislador atual, que a qualquer momento pode emitir uma lei in-

terpretativa capaz de corrigir a suposta intenção imputada e anular uma interpretação indesejada proposta pelo Poder Judiciário.

É importante enfatizar que, apesar da falta de necessidade de uma base real, tem sido aceito que o argumento da intenção do legislador será tanto mais sólido quanto mais informação empírica lhe dê suporte, mesmo que seu uso seja válido como mera presunção em alguns contextos. Contudo, se houver provas contrárias à intenção argumentada como a intenção legislativa, o argumento será falacioso. A rigor, não seria aceitável acrescentar uma intenção, claramente rejeitada pelo Parlamento, como se fosse a do legislador.

Outro ponto importante, também esclarecido, foi que o recurso à intenção do legislador pode servir para que ela seja confirmada ou posta de lado, caso em que seria necessária uma justificação adequada, de forma racional e transparente, explicando as razões que justificam não seguir a intenção legislativa. Argumentos nesse sentido não são fáceis (argumentar contra as palavras do próprio texto contendo a intenção do legislador exige uma carga maior), uma vez que presunções sobre intenção legislativa (ou melhor, sobre a figura do legislador como racional, econômico etc.) mudam o ônus da argumentação. Com isso, o argumento da intenção do legislador também funcionará como uma forma de avaliar sua correção ou se é minimamente aceitável ou desejável a vontade expressa na lei.

Considerando tudo o que foi visto no trabalho, numa tentativa de sistematizar o uso do argumento de intenção do legislador, é possível enumerar os seguintes parâmetros:

- 1) Quanto maior o grau de objetividade extraível das palavras do texto, menos intenso deve ser o grau de investigação sobre a intenção do legislador.
- 2) Quanto maior o grau de argumentação e deliberação no momento da redação legislativa, menos intenso deverá ser o escrutínio judicial da intenção do legislador.
- 3) Quanto maior o grau de participação social, mais a intenção legislativa deve ser respeitada.
- 4) Quanto maior o grau de tecnicidade do assunto, menos intenso deverá ser o debate sobre a intenção legislativa nos tribunais.
- 5) Quanto maior o grau da restrição imposta aos direitos fundamentais, mais intensa deve ser a investigação da intenção legislativa.
- 6) Quanto mais as circunstâncias de fato tiverem mudado em relação ao momento em que a lei foi redigida, mais intenso pode ser o escrutínio da intenção legislativa.
- 7) Quanto mais se detecta a presença de consequências práticas absurdas, “más” (ruins) ou inconstitucionais, mais intenso pode ser o escrutínio da intenção legislativa.

Com essa proposta normativa, acredita-se ser possível concluir este estudo sobre o uso do argumento da intenção do legislador. O trabalho revelou a riqueza e as mudanças que os debates sobre o peso ou a importância da intenção legislativa na interpretação das leis sofreram. Foi especialmente importante notar a atualidade do assunto, sobretudo para a ressignificação do que deveria contar como intenção legislativa e para a aproximação da teoria da interpretação à teoria da legislação. A visão que se tem do procedimento legislativo será decisiva para a escolha interpretativa.

Naturalmente, o argumento da intenção do legislador não é o único argumento interpretativo disponível para resolver casos jurídicos. A interpretação jurídica não consiste – ou não consiste apenas – em estabelecer e seguir a intenção do legislador.

Sobre a autora

Roberta Simões Nascimento é doutora *cum laude* em Direito pela Universidade de Alicante, Espanha; doutora e mestra em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil; professora adjunta da UnB, Brasília, DF, Brasil; advogada do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil.

E-mail: bertasimoes@hotmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

NASCIMENTO, Roberta Simões. O argumento da intenção do legislador: anotações teóricas sobre uso e significado. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 232, p. 167-193, out./dez. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/232/ril_v58_n232_p167

(APA)

Nascimento, R. S. (2021). O argumento da intenção do legislador: anotações teóricas sobre uso e significado. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(232), 167-193. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/232/ril_v58_n232_p167

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 out. 2021.

_____. *Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003*. Dispõe sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 18 out. 2021.

_____. *Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950*. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11060.htm. Acesso em: 18 out. 2021.

_____. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 18 out. 2021.

_____. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2021c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 18 out. 2021.

_____. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2021d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 18 out. 2021.

_____. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2021e]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 18 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Habeas Corpus 70.514/RS*. Direito constitucional e processual penal. Defensores públicos: prazo em dobro para interposição de recursos (§ 5º do art. 1º da Lei nº 1.060, de 05.02.1950, acrescentado pela Lei nº 7.871, de 08.11.1989). Constitucionalidade. “Habeas corpus”. Nulidades. Intimação pessoal dos defensores públicos e prazo em dobro para interposição de recursos [...]. Pacientes: Marco Aurelio Rodrigues da Cruz e outro. Impetrante: Edson Brozoza. Coator: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Sydney Sanches, 23 de março de 1994. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72491>. Acesso em: 18 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 2.186/DF. Reclamantes: Pedro Sampaio Malan e outro (a/s). Reclamados: Juiz Federal da 20ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal; Juiz Federal da 22ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Interessado: Ministério Público Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes, 22 de abril de 2008. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 78, p. 154-157, 2 maio 2008. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20080430_078.pdf. Acesso em: 18 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante 31*. É inconstitucional a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS sobre operações de locação de bens móveis. [Brasília, DF]: STF, 2010. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula779/false>. Acesso em: 18 out. 2021.

CAMPBELL, Tom. Legislative intent and democratic decision making. In: NAFFINE, Ngaire; OWENS, Rosemary; WILLIAMS, John (ed.). *Intention in law and philosophy*. Aldershot, UK: Ashgate/Dartmouth, 2001. p. 291-319. (Applied Legal Philosophy).

CHIASSONI, Pierluigi. *O enfoque analítico na filosofia do direito*: de Bentham a Kelsen. Tradução de Heleno Taveira Torres e Henrique Mello. São Paulo: Contracorrente, 2017.

_____. *Técnicas de interpretación jurídica*: breviario para juristas. Traducción de Pau Luque Sánchez y Maribel Narváez Mora. Madrid: Marcial Pons, 2011. (Filosofía y Derecho).

DICKERSON, Reed. Statutory interpretation: a peek into the mind and will of a legislature. *Indiana Law Journal*, [s. l.], v. 50, n. 2, p. 206-237, 1975. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol50/iss2/2/>. Acesso em: 18 out. 2021.

EKINS, Richard. *The nature of legislative intent*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012. (Oxford Legal Philosophy).

GUASTINI, Riccardo. *Interpretar y argumentar*. Traducción de Silvina Álvarez Medina. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014. (El Derecho y la Justicia).

HART JUNIOR, Henry M.; SACKS, Albert M. *The legal process: basic problems in the making and application of law*. Westbury, NY: Foundation Press, 1994.

HASEN, Richard L. Bad legislative intent. *Wisconsin Law Review*, [s. l.], v. 2.006, n. 3, p. 843-895, 2006. Disponível em: <https://repository.law.wisc.edu/s/uwlaw/item/19080>. Acesso em: 18 out. 2021.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. (Ensino Superior).

MACCALLUM JUNIOR, Gerald C. Legislative intent. *Yale Law Journal*, [s. l.], v. 75, n. 5, p. 754-787, 1966. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/ylj/vol75/iss5/2/>. Acesso em: 18 out. 2021.

MACCORMICK, Neil. Argumentación e interpretación en el derecho. Traducción de Jorge Luis Fabra Zamora y Laura Sofia Guevara. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, [s. l.], n. 33, p. 65-78, 2010. DOI: <https://doi.org/10.14198/DOXA2010.33.04>. Disponível em: <https://doxa.ua.es/article/view/2010-n33-argumentacion-e-interpretacion-en-el-derecho>. Acesso em: 18 out. 2021.

_____. *Retórica e o Estado de direito: uma teoria da argumentação jurídica*. Tradução de Conrado Hubner Mendes e Marcos Paulo Veríssimo. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2008. (Coleção Teoria e Filosofia do Direito).

PERELMAN, Chaïm. *La lógica jurídica y la nueva retórica*. Santiago, CL: Olejnik, 2019. (Biblioteca de Filosofía del Derecho).

ROSS, Alf. *Sobre el derecho y la justicia*. Traducción de Genaro R. Carrió. Buenos Aires: Eudeba, 1963.

SHEPSLE, Kenneth A. Congress is a “they”, not an “it”: legislative intent as oxymoron. *International Review of Law and Economics*, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 239-256, June 1992. DOI: [https://doi.org/10.1016/0144-8188\(92\)90043-Q](https://doi.org/10.1016/0144-8188(92)90043-Q).

SUNSTEIN, Cass R. Must formalism be defended empirically? *University of Chicago Law Review*, [Chicago], v. 66, n. 3, p. 636-670, 1999. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol66/iss3/7/>. Acesso em: 18 out. 2021.

TARELLO, Giovanni. *La interpretación de la ley*. Traducción y nota introductoria de Diego Dei Vecchi. Lima: Palestra, 2015.

VERMEULE, Adrian. Interpretative choice. *New York University Law Review*, [New York], v. 75, n. 1, p. 74-149, Apr. 2000. Disponível em: <https://www.nyulawreview.org/issues/volume-75-number-1/interpretive-choice/>. Acesso em: 18 out. 2021.

_____. Legislative history and the limits of judicial competence: the untold story of Holy Trinity Church. *Stanford Law Review*, [s. l.], v. 50, n. 6, p. 1.833-1.896, July 1998. DOI: <https://doi.org/10.2307/1229242>.