

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

GABRIEL SOCCAL DIAS

O processo legislativo no Reino dos Países Baixos: estrutura, procedimento e controle de constitucionalidade

Brasília
2026

GABRIEL SOCCAL DIAS

O processo legislativo no Reino dos Países Baixos: estrutura, procedimento, controle de constitucionalidade

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento

Brasília

2026

GABRIEL SOCCAL DIAS

O processo legislativo no Reino dos Países Baixos: estrutura, procedimento e controle de constitucionalidade

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Brasília, 30 de junho de 2026.

BANCA EXAMINADORA

_____

Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento (Orientadora)
Universidade de Brasília (UnB)

_____

Prof. Me. Dante Silva Tomaz (Examinador)
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

_____

Prof. Me. Vitor Galvão Fraga (Examinador)
Universidade de Brasília (UnB)

Agradeço à minha orientadora, Profa. Roberta, que me abriu um novo mar de possibilidades, aos 45 do segundo tempo, para ser explorado, resultando neste projeto. Agradeço a meus pais, que sempre me apoiaram, dia após dia, e estiveram a meu lado nos momentos de êxito e de fraqueza. A meu padrinho, Thiago, por estar comigo nos momentos mais difíceis, e à minha madrinha, Maria Clara, por todo o amor e apoio. A meus avós, Fernando, Adi, Almir e Dalva, cujas memórias me são estimadas. Às minhas tias, em especial Analúcia e Anelena, sinônimos de família e afeto. À minha namorada, Sofia, companheira de jornada nos longos períodos de elaboração do projeto, ouvindo, aconselhando e estando lá, sempre. A todos os meus amigos, em especial Aysamake, Rodrigo, Leonardo, Rafael, Victor e Pedro, pela cumplicidade: andamos em bando. A Eremita, um dos maiores corações que conheci, e que tenho o prazer de ter tido por companhia até este momento. Aos meus primos, Pedro e Lulu, cuja infância acompanhar de perto foi uma grande felicidade, e à minha prima Manu, grande amiga e parceira. Às minhas irmãs — três, como sempre afirmei — , Júlia, Bárbara e Luiza, que espero deixar orgulhosas. À Sueli, cuja leveza e carinho me fazem falta e que, juntamente com Roberto, sempre foram, para mim, família.

Agradeço também a Santiago Meneses e Caldeira Lobo, na pessoa de Mario Celso e de Marcos Caldeira, escritórios em que estagiei e que moldaram minha formação jurídica, e a todas as amizades que fiz em ambas as experiências. Agradeço à Advocatta, que me inseriu na faculdade em um período de pandemia e que alavancou o início dessa jornada.

Agradeço, por fim, à Universidade de Brasília, por ter me dado a oportunidade de viver esta fase e por todo o percurso decorrido no caminho do conhecimento jurídico, que jamais se esgota.

RESUMO

O presente trabalho analisa o processo legislativo no Reino dos Países Baixos, examinando o arranjo institucional pelo qual o ordenamento neerlandês organiza a produção das normas primárias, das fases pré-parlamentares à promulgação e ao controle constitucional posterior. A pesquisa adota como objetivo geral descrever e explicar o funcionamento concreto desse processo legislativo, identificando seus atores, fases, instrumentos formais e materiais e a lógica de articulação entre os diferentes elementos que o compõem. Para tanto, recorre-se à abordagem metodológica do single-country study, de natureza qualitativa, com pesquisa documental e revisão bibliográfica especializada em fontes nacionais e estrangeiras. O trabalho organiza-se em torno de quatro eixos analíticos: o sistema de governo e a estrutura parlamentar neerlandeses, com atenção ao parlamentarismo de coalizão e ao bicameralismo assimétrico entre Tweede Kamer e Eerste Kamer; a fase pré-parlamentar do processo, marcada sobretudo pela avaliação técnica do Conselho de Estado, expoente de um processo de desenvolvimento qualitativo dos projetos de lei; a tramitação parlamentar, da iniciativa à sanção real; e o regime de controle de constitucionalidade, em especial a vedação do artigo 120 da Constituição neerlandesa ao controle judicial dos atos do parlamento. Conclui-se que o processo legislativo do Reino dos Países Baixos articula coordenação institucional, supremacia parlamentar e controle e avaliação da qualidade legislativa em arranjo cuja coerência interna o singulariza no constitucionalismo contemporâneo e o torna objeto de interesse para os estudos legislativos.

Palavras-chave: Processo legislativo. Países Baixos. Direito constitucional. Parlamentarismo de coalizão. Controle de constitucionalidade.

ABSTRACT

This study analyzes the legislative process in the Kingdom of the Netherlands, examining the institutional arrangement through which the Dutch legal order organizes the production of primary norms, from the pre-parliamentary stages to enactment and subsequent constitutional review. Its general objective is to describe and explain the concrete functioning of this legislative process, identifying its actors, its stages, its formal and material instruments, and the logic of articulation among the different elements that compose it. To this end, it adopts the single-country study approach, of a qualitative nature, drawing on documentary research and a review of specialized literature from both domestic and foreign sources. The work is organized around four analytical axes: the Dutch system of government and parliamentary structure, with attention to coalition parliamentarism and to the asymmetric bicameralism between the Tweede Kamer and the Eerste Kamer; the pre-parliamentary stage of the process, marked by the coalitieakkoord and by the technical assessment of the Council of State; the parliamentary procedure, from initiative to royal assent; and the regime of constitutional review, in particular the prohibition, under Article 120 of the Dutch Constitution, of judicial review of acts of parliament. It concludes that the legislative process of the Kingdom of the Netherlands combines programmatic predictability, institutional coordination, and parliamentary supremacy in an arrangement whose internal coherence distinguishes it within contemporary constitutionalism and renders it an object of interest for legislative studies.

Keywords: Lawmaking process. Netherlands. Constitutional law. Coalition parliamentarism. Constitutional review.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 10
1.1 O processo legislativo: definição e elementos conceituais 13
1.2 Por que estudar o processo legislativo dos Países Baixos? 15
1.3 Problema de pesquisa e objetivos 18
1.4 O single-country study como abordagem metodológica 19
1.5 Fontes e limites da pesquisa 21
2 O SISTEMA DE GOVERNO E A ESTRUTURA PARLAMENTAR DOS PAÍSES BAIXOS 23
2.1 Sistemas de governo e sua influência no processo legislativo 23
2.2 O parlamentarismo multipartidário dos Países Baixos: formação do governo e coalitieakkoord 26
2.3 O bicameralismo neerlandês: composição, eleição e assimetria funcional 32
3 A FASE PRÉ-PARLAMENTAR: INICIATIVA, CONTROLE PRÉVIO DE CONSTITUCIONALIDADE E LEGISPRUDÊNCIA 39
3.1 A fase pré-parlamentar como objeto de análise 39
3.2 A iniciativa legislativa 41
3.3 O parecer do Raad van State e o controle prévio de constitucionalidade 43
3.4 O controle preventivo à luz da legisprudência 49
4 O PROCESSO LEGISLATIVO: TRAMITAÇÃO PARLAMENTAR E PROMULGAÇÃO 52
4.1 A deliberação na Tweede Kamer 52
4.2 O poder de emenda e a revisão pela Eerste Kamer 54
4.3 A sanção real e a promulgação 57
4.4 As ordens em conselho (algemene maatregel van bestuur) 58
4.5 Os procedimentos legislativos especiais 60
5 O PÓS-PROMULGAÇÃO: A VEDAÇÃO AO CONTROLE JUDICIAL E O EXCEPCIONALISMO NEERLANDÊS 62
5.1 O excepcionalismo neerlandês: a vedação do art. 120 e seus fundamentos . 62
5.2 A desconfiança continental em relação ao juiz: as raízes históricas da supremacia legislativa 64

5.3 Modelos contemporâneos de controle e o lugar contramajoritário dos Países Baixos 68
5.4 O debate sobre a reforma: a proposta Halsema e o argumento dos tratados 71
5.5 A mudança constitucional informal 75
5.6 A avaliação posterior da legislação: o fechamento do ciclo de qualidade 77
5.7 A síntese do modelo de controle compartilhado 79
6 CONCLUSÃO 81
REFERÊNCIAS 86

1. INTRODUÇÃO

O processo de produção das leis é, em qualquer Estado constitucional democrático de direito, o ato de soberania popular por excelência. Ora, afinal é o momento em que a vontade coletiva do corpo político, mediada pelas instituições representativas, adquire força obrigatória e passa a vincular toda a coletividade (Rousseau, 2011, p 46.). Por essa razão, o estudo do processo legislativo, entendido como o conjunto de procedimentos, atores e dinâmicas que conduzem à elaboração das normas primárias, ocupa lugar central no direito constitucional contemporâneo. Cada ordenamento jurídico, contudo, organiza esse processo a partir de uma configuração própria, resultado da articulação entre tradição constitucional, sistema de governo, estrutura partidária e cultura política, de modo que a análise particularizada de um sistema legislativo nacional exige atenção ao seu contexto histórico-institucional específico.

Entre os ordenamentos constitucionais do mundo contemporâneo, o Reino dos Países Baixos ocupa posição de destaque por um conjunto articulado de características que conferem ao seu processo legislativo fisionomia de particular interesse. Trata-se, em primeiro lugar, de uma das democracias mais estáveis e consolidadas do continente europeu, com uma Constituição que remonta a 1814 e atravessa, sem rupturas institucionais relevantes, mais de dois séculos de história. O sistema político neerlandês é tradicionalmente classificado como exemplo arquetípico de democracia consensual e consociativa (Lijphart, 1975; Lijphart, 2012), modelo em que a estabilidade democrática se constrói por meio de coalizões amplas e pactos negociados entre os principais segmentos representativos da sociedade. A formação dos gabinetes nos Países Baixos cristaliza essa lógica em um instrumento formal de programação da legislatura, o *coalitieakkoord*, traduzido para português como “acordo de coalizão”, peculiaridade institucional que confere ao Executivo neerlandês previsibilidade, coesão programática e densidade temática raramente encontradas em outros sistemas parlamentaristas.

O processo legislativo dos Países Baixos articula, além disso, um conjunto de instrumentos preventivos de qualidade normativa. Antes de o projeto chegar ao parlamento, ele passa por uma robusta fase pré-parlamentar, em que se exige avaliação *ex ante* de impacto regulatório por meio do *Integraal Afwegingskader* (Estrutura Integral de Avaliação), elaboração técnica nos ministérios e, sempre,

parecer obrigatório do *Raad van State* (Conselho de Estado), órgão consultivo permanente que trata sobre o controle prévio de constitucionalidade das leis e dotado de singularidade institucional de valor (De Poorter, 2013 p. 92-93). Em seguida, a tramitação parlamentar ocorre em duas casas funcionalmente assimétricas, a T*weede Kamer*, a Câmara Baixa, com poder pleno de emenda, e a *Eerste Kamer*, a Câmara Alta, cujo papel se restringe a aprovar ou rejeitar o projeto em sua integralidade, sem capacidade de modificá-lo. Ao final, o processo culmina em um modelo de sanção real em que o monarca exerce um papel formal cuidadosamente delimitado pela prática constitucional. Após a promulgação, opera-se ainda o sistema de avaliação *ex post* da legislação, fechando um ciclo de qualidade normativa que se estende por todo o processo.

A esse conjunto de características soma-se, por fim, o traço institucional mais imediatamente distintivo do ordenamento neerlandês no constitucionalismo contemporâneo: a vedação expressa, em sua Constituição, ao controle judicial da constitucionalidade das leis aprovadas pelo Parlamento. O artigo 120 da Constituição neerlandesa estabelece que a constitucionalidade dos atos do Parlamento e dos tratados não pode ser revisada pelos tribunais (Países Baixos, 2008, art. 120). Essa configuração, ancorada no princípio da supremacia parlamentar, é descrita como uma forma de excepcionalismo holandês no constitucionalismo contemporâneo (Van Der Schyff, 2020). Não se trata, contudo, de ausência de controle de constitucionalidade, mas, na verdade, de um modelo no qual o controle é exercido somente em sede preventiva e compartilhada entre o Governo, o *Raad van State* (Conselho de Estado) e o próprio parlamento, antes mesmo de a lei ser promulgada, conferindo ao parlamento a palavra final sobre a constitucionalidade das próprias leis que produz.

Compreender como esse arranjo institucional opera, em sua totalidade, em cada uma de suas etapas e como elas se integram, entendendo a fundo os mecanismos e instituições que conferem ao processo legislativo dos Países Baixos sua notabilidade e particularidade, é, então, o objeto desta monografia. O trabalho propõe-se a oferecer uma análise descritiva e organizada do processo legislativo neerlandês em todos os seus principais aspectos estruturais e procedimentais, da formação do governo coalicional à avaliação posterior das leis vigentes, percorrendo as fases pré-parlamentar e parlamentar do processo, examinando os atores envolvidos, os instrumentos formais e informais utilizados e os mecanismos de controle de constitucionalidade que operam ao longo de todo o ciclo legislativo, e como

seu funcionamento opera sobre a lógica da avaliação de controle de qualidade legislativa sob foco preventivo.

A escolha deste objeto justifica-se pela combinação singular de características que o sistema neerlandês articula: tradição consociativa, coalizão formalizada, fase pré-parlamentar robusta, bicameralismo assimétrico, controle compartilhado de constitucionalidade e vedação ao controle judicial repressivo. Todo o conjunto de elementos que conferem ao ordenamento dos Países Baixos um interesse acadêmico cuja análise traz à luz instrumentos e institutos relevantes para o estudo do processo legislativo, ainda pouco explorado no contexto acadêmico brasileiro.

O trabalho está organizado em seis capítulos, dispostos segundo uma lógica cronológica que acompanha o próprio ciclo de produção da lei nos Países Baixos. Este primeiro capítulo, de natureza introdutória, apresenta o conceito de processo legislativo e os elementos centrais para sua análise; também, explica as razões pelas quais o caso neerlandês merece atenção como objeto de estudo monográfico; formula o problema de pesquisa e os objetivos do trabalho; apresenta o *single-country study* como abordagem metodológica adotada; e declara as fontes mobilizadas e os limites da pesquisa.

O segundo capítulo cumpre função de estabelecer a fundação institucional, constitucional e organizacional do processo legislativo neerlandês. Nele se examina, primeiro, o sistema de governo do país e a tradição histórica que o moldou, sob foco em especial a monarquia constitucional, o parlamentarismo e a tradição consociativa histórica ali presente, e, em seguida, destrincha os órgãos do Poder Legislativo, com atenção à composição, à forma de eleição e às competências das Câmaras representativas, a Tweede Kamer e a Eerste Kamer, bem como ao papel das comissões parlamentares na arquitetura legislativa.

O terceiro capítulo desloca o foco para a fase pré-parlamentar do processo legislativo, momento em que o sistema político neerlandês e a dinâmica de coalizão começam a irromper à parte formalmente inicial do processo: aqui se examinam o *coalitieakkoord* (acordo de coalizão) como instrumento formal de programação da legislatura, a articulação política entre os partidos da coalizão, a formulação dos projetos no Executivo, o sistema de avaliação prévia de impacto regulatório (*Integraal Afwegingskader*), o parecer obrigatório do Conselho de Estado, os diferentes regimes de iniciativa legislativa, governamental, parlamentar e popular, e termina auferindo,

com a perspectiva dos estudos de legisprudência, como a fase pré-parlamentar objetiva o controle de avaliação qualitativa das normas.

O quarto capítulo é dedicado à tramitação parlamentar e à fase final do processo de produção legislativa *per se*, contemplando a deliberação nas duas câmaras, o exercício do poder de emenda e suas restrições, a sanção real e a responsabilidade ministerial, a promulgação e publicação, as ordens em conselho (*algemene maatregel van bestuu - AMvB*), os procedimentos legislativos especiais, com particular atenção ao procedimento de revisão constitucional, os procedimentos orçamentários e tributários e a legislação executiva extraordinária.

O quinto capítulo, dedicado ao pós-promulgação, examina a vedação constitucional ao controle judicial repressivo das leis estabelecida pelo art. 120, seus fundamentos históricos e doutrinários, o debate em torno das propostas de reforma, a chamada válvula de escape do art. 94, dispositivo que autoriza os tribunais a afastar a aplicação de leis nacionais incompatíveis com normas de tratados internacionais autoexecutáveis, o procedimento formal de revisão constitucional como contraponto à mudança constitucional informal, culminando na avaliação *ex post* da legislação.

A conclusão sintetiza os achados e identifica os elementos centrais que caracterizam o modelo legislativo neerlandês em seu próprio funcionamento, e os institutos que nele se destacam para torná-lo um ordenamento político-legislativo de destaque. Ao longo desse percurso ganhará nitidez o fio condutor que articula os capítulos: a guarda da Constituição, que o ordenamento subtrai ao Judiciário, distribui-se por uma tríade de guardiões — o Governo, o Conselho de Estado e o Parlamento —, cada qual responsável, em momento próprio, por uma parcela do controle que noutros sistemas se concentra no juiz.

1.1 O processo legislativo: definição e elementos conceituais

Antes de analisar especificamente o sistema neerlandês, importa precisar o que se entende, tecnicamente, por processo legislativo. Conforme exposto em Cavalcante (2025, p. 13-25), a expressão designa o conjunto ordenado de atos jurídicos por meio dos quais se elaboram as espécies normativas primárias. Assim, O processo legislativo é o conjunto de atos, iniciativa, emenda, votação, sanção e promulgação, realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de produzir leis. Essa definição, embora formulada no contexto doutrinário brasileiro,

captura uma noção amplamente compartilhada na tradição jurídica continental, da qual o ordenamento neerlandês também faz parte.

Cavalcante Filho (2025, p. 13-25) refina essa definição ao distinguir o processo legislativo em sentido estrito: o conjunto de atos jurídicos coordenados que conduzem à elaboração de uma espécie normativa primária, e o processo legislativo em sentido amplo, que abrange também os momentos pré-legislativos de formulação política e os mecanismos de controle posteriores à promulgação. Essa distinção é metodologicamente relevante para a análise do sistema neerlandês, uma vez que é justamente nas etapas pré-parlamentares, nas dinâmicas coalicionais formalizadas pelo *coalitieakkoord* (acordo de coalizão) e nos arranjos institucionais de assessoria e revisão técnica que residem alguns dos elementos mais distintivos do ordenamento dos Países Baixos.

A literatura europeia, especialmente aquela vinculada à pesquisa empírica em *legislative studies*, tem proposto compreensões em um sentido que adentra e amplia os conceitos apresentados. Para Wim Voermans e Hans-Martien ten Napel (2012), o processo legislativo é analisado não apenas como sequência de atos formais, mas como um conjunto integrado de fases, atores e instrumentos cuja qualidade depende de variáveis como tempo, transparência, coordenação interdepartamental, planejamento e abertura a terceiros (Voermans; ten Napel, 2012). Trata-se de uma perspectiva que se aproxima da ideia de *governance* legislativa: o processo de produção da lei como política pública, suscetível de avaliação por critérios objetivos de eficiência e qualidade técnica.

O processo legislativo, em qualquer ordenamento minimamente complexo, transita simultaneamente por dois planos. No plano formal, é uma sequência de etapas juridicamente reguladas, iniciativa, deliberação, aprovação, sanção, promulgação e publicação, cuja observância condiciona a validade do ato normativo produzido (Cavalcante Fillho, 2025). No plano material, é uma dinâmica política, em que atuam partidos, coalizões, grupos de interesse, órgãos consultivos e a sociedade civil organizada; é nesse plano que, frequentemente, a configuração substantiva da lei se decide antes mesmo do voto formal, por meio da negociação que o antecede. A análise do ordenamento neerlandês empreendida nesta monografia procura, na medida do possível, contemplar os dois planos. (Voermans, ten Napel, 2012).

Definidos esses elementos conceituais, é possível introduzir as principais categorias de análise que serão mobilizadas ao longo do trabalho. Os Países Baixos

são tradicionalmente classificados como exemplo arquetípico de uma democracia consensual, na tipologia formulada por Arend Lijphart (2012, p. 30-46). Nesse modelo, o poder se dispersa entre múltiplos atores, exigindo coalizões amplas, valorizando a deliberação prolongada e produzindo leis cuja legitimidade decorre menos da força da maioria do que do compromisso negociado entre minorias representativas. Os Países Baixos figuram, ainda, como exemplo quase puro do que a literatura, incluindo o próprio Lijphart, denomina *consociacionalismo*, modalidade em que sociedades plurais consolidam estabilidade democrática por meio de pactos estruturados entre elites representativas de segmentos sociais distintos. Essas categorias serão retomadas, em maior detalhe, no Capítulo 2, e operarão como pano de fundo conceitual para a análise do processo legislativo nos capítulos seguintes.

1.2 Por que estudar o processo legislativo dos Países Baixos?

A escolha do ordenamento neerlandês como objeto desta monografia justifica-se pela combinação singular de características institucionais que conferem ao seu processo legislativo interesse acadêmico próprio. Entende-se que os Países Baixos articulam, no plano do processo legislativo, um conjunto de elementos cuja convivência ordenada resulta em um modelo coeso e particularmente rico de análise. Cada um desses elementos, considerado em separado, é de extremo valor para os estudos legislativos, mas refletidos sob um entendimento de como opera a totalidade do sistema que compõe, oferecem um objeto de estudo cuja unidade explica por que o caso neerlandês ocupa posição de destaque na literatura europeia sobre processo legislativo e qualidade objetivo de produção normativa.

A primeira dessas características é a tradição consociativa que estrutura a vida política neerlandesa desde o século XIX. O conceito de *consociacionalismo*, cunhado por Lijphart (1975) precisamente a partir da observação do caso holandês descreve um arranjo institucional em que sociedades historicamente divididas em segmentos confessionais e ideológicos, os chamados *zuilen* (pilares), consolidam estabilidade democrática por meio de pactos estruturados entre elites representativas. Essa lógica consociativa imprime ao processo legislativo neerlandês uma marca decisiva: a centralidade da negociação prévia, a busca sistemática de consenso amplo e a institucionalização formal dos acordos coalicionais, que serão objeto de análise detalhada no Capítulo 2.

A segunda característica é a formalização rigorosa do acordo de coalizão por meio do *coalitieakkoord* (acordo de coalizão), documento extenso e detalhado negociado pelos partidos que formarão o gabinete logo após as eleições. O acordo não constitui mero compromisso político: estabelece, em termos programáticos e operacionais, o programa legislativo de toda a legislatura, vinculando os parlamentares dos partidos coalizados às posições nele consignadas, trazendo estabilidade e previsibilidade à dinâmica política durante uma legislatura, com sua formalidade no campo jurídico sendo objeto de interessante questionamento. Como assinalam Andeweg, Irwin e Louwerse (2020), o *coalitieakkoord* funciona como uma agenda da legislatura, condicionando a iniciativa governamental, ordenando a tramitação dos projetos e moldando as relações entre Executivo e Legislativo de maneira raramente vista em outros sistemas parlamentaristas europeus.

A terceira característica é a robustez institucional da fase pré-parlamentar do processo legislativo, entendida, conforme exposto, como parte essencial e intrínseca ao processo empírico e político da formação de leis. Antes mesmo de um projeto de lei chegar ao Parlamento, o sistema neerlandês exige uma sequência articulada de procedimentos preventivos de qualidade normativa: a formulação técnica do projeto no ministério competente, a aplicação do *Integraal Afwegingskader*, instrumento obrigatório de avaliação ex ante de impacto regulatório, e, especialmente, o parecer obrigatório do Conselho de Estado (*Raad van State*). A literatura de *legisprudence* tem identificado nesse arranjo um sistema estruturado de qualidade legislativa preventiva no constitucionalismo europeu (Voermans, 2011), com efeitos diretos sobre a clareza, a coerência e a exequibilidade das leis produzidas.

A quarta característica é o desenho específico do bicameralismo neerlandês. O parlamento, os Estados Gerais (*Staten-Generaal*), é composto por duas câmaras funcionalmente assimétricas: a Tweede Kamer (equivalente à Câmara dos Deputados), eleita diretamente e dotada de poder pleno de emenda, e a Eerste Kamer (equivalente ao Senado Federal), eleita indiretamente pelas assembleias provinciais e cujo papel se restringe a aprovar ou rejeitar a integralidade do projeto aprovado pela Câmara Baixa, sem capacidade de modificá-lo. Essa assimetria funcional confere à Eerste Kamer um papel específico de revisão jurídica e constitucional sobre os projetos legislativos, configurando uma das peculiaridades mais marcantes do sistema (Voermans, 2016, p. 340-341). A quinta característica situa-se no campo do controle de constitucionalidade e constitui o traço mais imediatamente distintivo do

ordenamento neerlandês no panorama constitucional contemporâneo. O artigo 120 da Constituição neerlandesa veda expressamente aos tribunais a revisão da constitucionalidade dos atos do Parlamento e dos tratados (Países Baixos, 2008, art. 120).

Como observa Van Der Schyff (2020, p. 884), enquanto o chamado excepcionalismo americano, em que apenas o Judiciário norte-americano detinha, na primeira metade do século XX, o poder de controlar a constitucionalidade das leis, tornou-se coisa do passado em razão da difusão global do *judicial review*, o excepcionalismo holandês ocupou o lugar inverso: os Países Baixos figuram hoje entre as pouquíssimas democracias constitucionais que ainda proíbem expressamente os tribunais de revisar a constitucionalidade dos atos do Parlamento. Importante destacar, contudo, que essa vedação não implica ausência de controle de constitucionalidade: como demonstra De Poorter (2013), o sistema opera com base em um controle compartilhado, exercido em sede preventiva pelo Governo, pelo Raad van State e pelo próprio parlamento, antes da promulgação da lei.

A esses cinco eixos somam-se outros elementos relevantes do processo legislativo neerlandês que serão examinados ao longo do trabalho: a peculiar configuração da sanção real, em que o monarca exerce um papel formalmente delimitado pelo costume constitucional; os procedimentos legislativos especiais, com particular atenção ao procedimento orçamentário e tributário; a legislação delegada por meio das ordens em conselho (*algemene maatregel van bestuur*); o fenômeno da mudança constitucional informal, estudado por Passchier (2018) como mecanismo característico do sistema; e a avaliação *ex post* da legislação, que fecha o ciclo de qualidade normativa estendendo o controle para além da promulgação. Cada um desses elementos compõe, em maior ou menor grau, o quadro singular do processo legislativo neerlandês e justifica o esforço descritivo- explicativo empreendido nesta monografia.

Há ainda, finalmente, uma razão acadêmica de ordem prática: a produção jurídica brasileira sobre o sistema constitucional neerlandês é escassa. A despeito da relevância internacional do modelo holandês, frequentemente referido em manuais europeus e em obras de referência sobre direito constitucional comparado, o ordenamento brasileiro carece de estudos sistemáticos sobre o processo legislativo dos Países Baixos. A presente monografia procura contribuir para preencher essa lacuna, oferecendo ao leitor uma análise descritiva e organizada do funcionamento do

sistema legislativo neerlandês como um todo, a partir das fontes normativas, doutrinárias e institucionais disponíveis.

1.3 Problema de pesquisa e objetivos

Estabelecidos o quadro conceitual e a justificativa do objeto, é possível formular com precisão o problema que orienta esta pesquisa. Apresenta-se, então, a pergunta central que estrutura a monografia: *como opera, em todas as suas etapas e em sua articulação institucional, o processo legislativo no ordenamento constitucional do Reino dos Países Baixos e o que ele pode oferecer aos estudos legislativos?* Trata-se de uma pergunta de natureza explicativa e descritiva, voltada à compreensão do funcionamento concreto de um sistema legislativo cuja arquitetura é fruto de tradição consociativa secular, de uma cultura institucional de coalizão formalizada, de uma robusta fase pré-parlamentar e de um modelo singular de controle de constitucionalidade. Todos esses elementos articulam institutos que conferem à totalidade do processo identidade própria no constitucionalismo contemporâneo.

Essa pergunta central desdobra-se em quatro subperguntas, correspondentes aos quatro capítulos analíticos do trabalho. A primeira: como se organiza, no plano constitucional e institucional, o sistema parlamentar dos Países Baixos, em especial no que se refere à tradição histórico-política do parlamentarismo neerlandês, à monarquia constitucional, à tradição consociativa e à composição assimétrica das duas câmaras dos Estados Gerais? A segunda: como opera a fase pré-parlamentar do processo legislativo, considerados o peso decisivo da dinâmica coalicional formalizada pelo coalitieakkoord, a formulação dos projetos no Executivo, a avaliação prévia de impacto regulatório por meio do Integraal Afwegingskader, o parecer obrigatório do Conselho de Estado e os diferentes regimes de iniciativa legislativa? A terceira: como se desenvolve a tramitação parlamentar propriamente dita até a promulgação, abrangidas a deliberação nas duas câmaras, o poder de emenda e suas restrições, a sanção real e a responsabilidade ministerial, bem como os procedimentos legislativos especiais, com particular atenção ao procedimento orçamentário e tributário e à legislação delegada por meio das ordens em conselho? A quarta: o que sucede à lei após a promulgação, contemplados os fundamentos, o alcance e os limites da vedação do art. 120 ao controle judicial das leis, o papel desempenhado pelos tratados internacionais por força do art. 94, o procedimento

formal de revisão constitucional, o fenômeno da mudança constitucional informal e o sistema de avaliação ex post da legislação?

Em coerência com a pergunta formulada, o objetivo geral desta monografia consiste em apresentar, sob perspectiva descritiva e explicativa, o processo legislativo do Reino dos Países Baixos em sua totalidade institucional e procedimental, identificando seus atores, suas fases, seus instrumentos formais e materiais, bem como a lógica de articulação entre os diferentes elementos que o compõem. Esse objetivo geral desdobra-se em objetivos específicos. Pretende-se, em primeiro lugar, descrever o sistema de governo neerlandês e a tradição histórica que o moldou, bem como a estrutura do parlamento e seus principais atores institucionais, com atenção à formação coalicional, ao bicameralismo assimétrico e ao papel das comissões. Em segundo lugar, analisar a fase pré-parlamentar do processo legislativo, com atenção aos mecanismos de qualidade legislativa, ao parecer do Conselho de Estado e aos regimes de iniciativa. Em terceiro lugar, examinar a tramitação parlamentar e a fase final de promulgação, incluindo os procedimentos legislativos especiais e a legislação delegada. Por fim, investigar o pós-promulgação, com atenção tanto à vedação constitucional ao controle judicial repressivo e seus fundamentos quanto à válvula de escape oferecida pelo art. 94, ao procedimento formal de revisão constitucional, ao fenômeno da mudança constitucional informal e à avaliação ex post da legislação.

1.4 O single-country study como abordagem metodológica

O presente trabalho adota, como abordagem metodológica, aquilo que Konrad Zweigert e Hein Kötz (1998) identificam como *single-country study*, categoria de estudo voltado à análise aprofundada de um único ordenamento jurídico estrangeiro. Embora ocasionalmente confundido com pesquisa comparada propriamente dita, esse tipo de pesquisa que será utilizado constitui categoria autônoma e legítima de investigação jurídica, voltada à compreensão profunda de um ordenamento específico em seu próprio contexto histórico-institucional.

A escolha desse desenho metodológico justifica-se, neste trabalho, por três razões principais. A primeira é de ordem epistêmica: o objeto desta pesquisa o sistema legislativo dos Países Baixos em sua totalidade institucional e procedimental exige análise descritiva e sistemática que dificilmente seria compatível com um esforço comparativo simultâneo a múltiplos ordenamentos. A segunda é de ordem pragmática:

o ordenamento neerlandês ainda é pouco estudado na literatura jurídica brasileira, de modo que o esforço descritivo e explicativo tem, por si só, valor acadêmico relevante. A terceira é de ordem metodológica em sentido estrito: como advertem Konrad Zweigert e Hein Kötz (1998), a aplicação de métodos comparativos robustos exige seleção criteriosa de casos, controle de variáveis e domínio do contexto histórico-político dos ordenamentos comparados. Desse modo, tais exigências, para que bem executadas, extrapolariam o escopo do que o presente trabalho busca alcançar.

Adotar o *single-country study* não significa, contudo, prescindir de qualquer recurso a categorias comparadas. A própria caracterização das peculiaridades do sistema neerlandês pressupõe o pano de fundo do constitucionalismo contemporâneo predominante, em relação ao qual algumas características do caso holandês se destacam. Da mesma forma, a classificação tipológica dos Países Baixos como democracia consensual, formulada por Lijphart (2012), opera no plano da teoria democrática comparada. Ainda, o estudo é realizado observando tanto a literatura europeia quanto à brasileira para entender-se e analisar institutos do processo legislativo analisado. O que distingue o *single-country study* não é, portanto, a ausência de contexto comparativo, mas a centralidade analítica de um único objeto, examinado em profundidade a partir de suas próprias fontes normativas, doutrinárias e institucionais.

1.5 Fontes e limites da pesquisa

As fontes mobilizadas neste trabalho distribuem-se em grupos organizados em função dos eixos temáticos que estruturam os capítulos analíticos.

No plano normativo, a base documental central é a Constituição do Reino dos Países Baixos, em sua versão revisada em 2008, consultada a partir da tradução comentada de Soares de Oliveira (Países Baixos, 2008), complementada por materiais institucionais produzidos e disponibilizados em plataforma oficial pelo *Raad van State* e pela *Eerste Kamer*, que oferecem informações oficiais sobre composição, competências e procedimentos de ambos os órgãos.

No plano da fundamentação teórica, recorre-se a Rousseau (2011) e Montesquieu (1996) para a compreensão do lugar estrutural do legislador no Estado constitucional, referências que balizam a discussão sobre soberania popular e separação dos poderes presente especialmente nos Capítulos 1 e 5. Para a teoria

democrática e a morfologia dos sistemas de governo, mobiliza-se Bagehot (1867), cuja caracterização do governo de gabinete parlamentar permanece referência para a compreensão dos sistemas parlamentaristas. Para a definição conceitual de processo legislativo, mobiliza-se Cavalcante Filho (2025) em diálogo com a literatura empírica representada por Voermans e ten Napel (2012). A discussão sobre os limites do poder legislativo e o debate contemporâneo sobre controle judicial de constitucionalidade, central no Capítulo 5, é ancorada em Bickel (1962), Cappelletti (1971) e Waldron (2006), que representam, respectivamente, a tradição que fundamenta o judicial review, a perspectiva comparada europeia, e a crítica democrática à supremacia judicial. Hobsbawm (2001) fornecem o pano de fundo histórico para a desconfiança continental em relação à magistratura, também desenvolvida no Capítulo 5. No campo do direito comparado como método, recorre-se a Zweigert e Kötz (1998) para a fundamentação metodológica da abordagem funcional-comparativa. Para a análise do bicameralismo e dos sistemas eleitorais no contexto do parlamentarismo multipartidário, mobiliza-se Lijphart (1975; 2012), tanto em sua formulação clássica do consociacionalismo construída a partir do caso neerlandês quanto em sua tipologia geral das democracias contemporâneas. A formação coalicional e o funcionamento dos gabinetes parlamentaristas europeus são analisados com apoio em Strøm, Müller e Bergman (2008). O debate sobre os perigos do presidencialismo e as virtudes do parlamentarismo, utilizado como pano de fundo contextual no Capítulo 2, recorre a Linz (1990).

No plano da literatura especializada sobre o ordenamento neerlandês, mobilizam-se múltiplas obras de Wim Voermans (2006; 2011; 2012), professor de Direito Constitucional na Universidade de Leiden, cujos textos em inglês constituem a principal porta de acesso ao sistema legislativo dos Países Baixos para a comunidade jurídica internacional. A legislação delegada, a fase parlamentar e o sistema bicameral são analisados com suporte Voermans e ten Napel (2012). A mudança constitucional informal é tratada com base em Passchier (2018), que oferece a análise mais abrangente do fenômeno no contexto neerlandês. O controle constitucional como responsabilidade partilhada entre Conselho de Estado, Parlamento e Executivo é examinado a partir do artigo de De Poorter (2013). A crítica ao excepcionalismo neerlandês quanto à ausência de controle judicial repressivo é ancorada em Van der Schyff (2020). Otjes (2020) embasa a análise do papel reflexivo da *Eerste Kamer*. A

Comissão de Veneza (2006) fornece o enquadramento comparado sobre os procedimentos de revisão constitucional.

No plano da teoria da legislação e da legisprudência, mobilizam-se Wintgens (2012), para a fundamentação do ciclo de racionalidade legislativa; Delley (2004), para o método legístico; e Atienza (1989), para a teoria da legislação em perspectiva analítica. A articulação entre esses referenciais teóricos e a prática legislativa brasileira é mediada pelas obras de Nascimento (2023; 2025), cuja produção no campo da legisprudência e do controle judicial da técnica legislativa constitui referência central para a orientação do trabalho.

No plano do direito internacional e da relação entre tratados e ordenamento interno, mobiliza-se Fleuren (2010) para a análise da incorporação do direito internacional no ordenamento neerlandês, em diálogo com o mecanismo do art. 94 da Constituição examinado no Capítulo 5. A OCDE (2026) fornece dados institucionais sobre reforma regulatória e avaliação de impacto normativo, utilizados pontualmente no Capítulo 3.

Os limites desta pesquisa, devem, contudo, ser afirmados desde já. O primeiro é de ordem linguística, afinal, a literatura primária sobre o ordenamento neerlandês está, em larga medida, redigida em neerlandês, idioma ao qual o pesquisador brasileiro raramente tem acesso direto. O trabalho contorna essa limitação recorrendo a fontes em inglês, à tradução portuguesa da Constituição neerlandesa e à bibliografia secundária produzida por autores neerlandeses para circulação internacional. Reconhece-se, contudo, que uma análise mais aprofundada de aspectos específicos do ordenamento, em especial da jurisprudência e da prática parlamentar, que exigiria o domínio da língua original.

O segundo limite é de ordem temática - o recorte recai sobre o processo legislativo e seus instrumentos de controle, deixando de fora outras dimensões relevantes do constitucionalismo neerlandês. Aspectos como a organização do Poder Judiciário, o sistema descentralizado de governo subnacional, o regime monárquico em sua dimensão simbólica e cerimonial, a articulação detalhada do ordenamento interno com o Direito da União Europeia e a tutela específica dos direitos fundamentais, são tópicos que mereceriam estudo próprio, e apesar de serem citados cada um em determinada medida, não serão aprofundados, justamente por não pertencerem ao escopo temático e objetivo desta pesquisa. O terceiro limite é de ordem prescritiva. A pretensão apresentada é estritamente descritivo-explicativa,

voltada à compreensão do funcionamento concreto do sistema legislativo dos Países Baixos em seu próprio terreno institucional.

2. O SISTEMA DE GOVERNO E A ESTRUTURA PARLAMENTAR DOS PAÍSES BAIXOS

2.1 Sistemas de governo e sua influência no processo legislativo

Ao se iniciar a análise do Poder Legislativo Neerlandês, é importante estabelecer o entendimento de que o processo legislativo não constitui fenômeno autônomo, mas inscreve-se em arcabouço institucional amplo, cuja arquitetura é, em larga medida, determinada pelo sistema de governo adotado pelo Estado. A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, o modo pelo qual se forma e sustenta a maioria parlamentar, a titularidade da iniciativa das leis e a dinâmica de aprovação dos projetos normativos são todos elementos que respondem, antes de tudo, à configuração fundamental dessa relação institucional (Clève, 2021). Não é possível compreender o processo legislativo neerlandês sem examinar previamente o sistema de governo que o moldou, e do qual ele constitui, em verdade, expressão funcional.

A distinção fundamental entre os sistemas de governo das democracias contemporâneas se manifesta de forma majoritária entre o parlamentarismo e o presidencialismo, ainda que ambos comportem variações em sua aplicação prática. No presidencialismo, o presidente é simultaneamente chefe de Estado e chefe de Governo, eleito por sufrágio popular para mandato de duração fixa, não dependendo da confiança do parlamento para manter-se no cargo, tampouco podendo dissolvê-lo (Linz, 1990, p. 52). O parlamento, por sua vez, é eleito separadamente e exerce suas funções sem que sua subsistência esteja condicionada à manutenção de maioria favorável ao governo.

Em contraste, o parlamentarismo articula Executivo e Legislativo segundo lógica diversa, marcada pela fusão funcional e pela dependência recíproca. Nele, a chefia de Estado e a chefia de Governo são funções distintas, atribuídas a órgãos diferentes: a primeira cabe ao monarca, nas monarquias constitucionais, ou ao presidente, nas repúblicas parlamentaristas, ao passo que a segunda é exercida pelo primeiro-ministro, que conduz o gabinete e responde pela direção política do Estado (Lijphart, 2012). O elemento distintivo do parlamentarismo, contudo, não reside nessa dualidade da chefia, mas na natureza da relação entre o gabinete e a câmara representativa: o governo emana do parlamento, dele depende para subsistir e perante ele responde politicamente, podendo ser destituído pela retirada de confiança

da maioria parlamentar (Bagehot, 1867). Em contrapartida, o gabinete dispõe, em regra, da prerrogativa de dissolver o parlamento e convocar novas eleições, estabelecendo-se mecanismo de equilíbrio recíproco que substitui a separação rígida característica do modelo presidencialista (Lijphart, 2012, p. 105).

Os Países Baixos constituem exemplo paradigmático de monarquia parlamentarista, configuração consolidada ao longo de quase dois séculos de trajetória constitucional. A Constituição neerlandesa de 1814, uma das mais antigas em vigência na Europa, instituiu um desenho institucional ainda fortemente subordinado à figura do monarca, com sistema parlamentarista apenas embrionário (Voermans, 2012, p. 257). O marco decisivo da consolidação parlamentarista no país, contudo, é a revisão constitucional de 1848, que limitou substancialmente o poder do rei, sob o contexto da primavera dos povos (*Völkerfrühling*), onda revolucionária liberal que varreu a Europa naquele ano e produziu em diversos Estados continentais a transição da monarquia absoluta para a monarquia constitucional parlamentarista (Hobsbawm, 2001, p. 23-25). Com isso, consagrou- se o princípio da responsabilidade ministerial e transferiu-se o eixo da decisão política do monarca para o gabinete, este responsável perante os Estados Gerais (De Poorter, 2013, p. 92). A partir desse momento, conforme observam Andeweg, Irwin e Louwerse (2020, p. 9), se tornou claro que o parlamento era o órgão político de maior hierarquia, ao passo que o monarca passava a possuir tão somente poder formal limitado, definição que persiste até a configuração contemporânea.

O gabinete, por sua vez, é organizado segundo princípio da colegialidade ministerial: as decisões são tomadas pelo Conselho de Ministros como Órgão colegiado, e a responsabilidade pelos atos de governo é assumida solidariamente pelo conjunto do gabinete, ainda que cada ministro responda individualmente pela pasta que dirige (Andeweg; Irwin; Louwerse, 2020, p. 156). A formação do gabinete supõe, pela multiplicidade política inerente à construção histórica, uma negociação multipartidária, examinada adiante.

A escolha pelo parlamentarismo, contudo, não esgota as variáveis institucionais que condicionam o processo legislativo de um país. Como adverte Lijphart (2012, p. 4-8), os sistemas de governo democráticos podem ser ordenados ao longo de espectro que vai do modelo majoritário ao modelo consensual, conforme a maneira pela qual articulam o número efetivo de partidos, a estrutura do parlamento, o sistema eleitoral e a relação entre Executivo e Legislativo.

O modelo majoritário, tende a concentrar o poder em gabinetes unipartidários sustentados por maiorias parlamentares disciplinadas, produzindo processos legislativos rápidos, centralizados e fortemente conduzidos pelo governo. Por sua vez, o modelo consensual, do qual os Países Baixos constituem exemplo arquetípico, dispersa o poder entre múltiplos atores, exige coalizões amplas, e produz processos legislativos caracterizados por deliberação prolongada e busca permanente de acomodação entre interesses plurais para a efetivação da agenda e o andamento eficaz do eixo político-normativo (Lijphart, 2012).

Os efeitos dessa configuração institucional sobre o processo legislativo imprimem nele consequências profundas. A iniciativa legislativa concentra-se predominantemente no Governo, que apresenta a maioria absoluta dos projetos de lei aos Estados Gerais, configuração típica dos sistemas parlamentaristas, nos quais a fronteira entre Executivo e Legislativo é funcionalmente mais permeável (Voermans; ten Napel, 2012, p. 113). A sustentação parlamentar do gabinete, por sua vez, não decorre de coalizões pontuais construídas projeto a projeto, mas de acordos formais negociados imediatamente após as eleições, conferindo programaticidade e estabilidade à atividade legislativa ao longo de toda a legislatura. Soma-se a isso a estrutura bicameral assimétrica entre *Tweede Kamer* e *Eerste Kamer*, que introduz, na fase final do processo legislativo, instância de revisão dotada de competências específicas, e a tradição de supremacia parlamentar consolidada desde 1848, que reserva ao próprio Legislativo, em diálogo com o Conselho de Estado, a palavra final sobre a conformidade constitucional das leis que produz.

A convergência entre parlamentarismo, representação proporcional e tradição consociativa produz, no caso neerlandês, processo legislativo de feição peculiar, marcado pela previsibilidade programática e pela estabilidade política. A produção normativa, nesse arranjo, não resulta da imposição de uma maioria homogênea, mas da articulação negociada entre múltiplos atores partidários, cuja cooperação é institucionalizada por meio de acordos formais e duradouros.

Compreender o processo legislativo neerlandês exige, portanto, partir de seu sistema de governo, e dele extrair as implicações que se desdobram nas seções seguintes. A formação do gabinete pela via do *coalitieakkoord*, a estrutura bicameral assimétrica entre *Tweede Kamer* e *Eerste Kamer* e o regime de competências entre as duas Câmaras não constituem peculiaridades isoladas, mas manifestações

funcionais coerentes da escolha institucional fundamental descrita neste subcapítulo, cujo exame se inicia a partir deste ponto.

2.2 O parlamentarismo multipartidário dos Países Baixos: formação do governo e o coalitieakkoord

Compreendido o sistema de governo neerlandês em suas linhas gerais, examina-se o multipartidarismo que marca de maneira profunda a política neerlandesa, decorrente de um sistema eleitoral de representação proporcional sem cláusula de barreira efetiva, e que tem como consequência o regime de formação coalicional do governo, estruturado em torno de um documento programático denominado coalitieakkoord (acordo de coalizão). Nesse sentido, entende-se que o multipartidarismo é traço identitário da cultura política do país, e, como consequência torna a necessidade de coalizão política inevitável, ao passo que o coalitieakkoord confere a essa coalizão a estabilidade programática que permite o funcionamento ordenado durante a legislatura. Desse modo, é sob essa engrenagem dupla que o sistema político neerlandês simplesmente se funda.

A fragmentação partidária dos Países Baixos constitui reflexo e consequência direta da estrutura social do país, marcada por cisões religiosas profundas, decorrentes da Reforma Protestante, e por divisões ideológicas e culturais sempre presentes historicamente. Cunhou-se o termo verzuiling, traduzido para o português como “pilarismo”, para designar o fenômeno pelo qual, ao longo do século XIX e XX a sociedade neerlandesa organizou-se em pilares verticais segmentados, baseados em afiliações religiosas e ideológicas seculares (Andeweg; Irwin; Louwerse, 2020, p. 71-75).

Foi precisamente a estabilidade democrática atípica alcançada nesse contexto socialmente fragmentado que deu origem à hipótese central, segundo a qual, em sociedades plurais com segmentações tidas como inconciliáveis, a estabilidade democrática não se obtém pela diluição das diferenças, mas pela cooperação institucionalizada entre elites representativas dos diversos segmentos, mediante coalizões amplas, proporcionalidade na distribuição de cargos e recursos, autonomia segmental e direito de veto mútuo sobre questões fundamentais (Lijphart, 2012, p. 31-32). O caso neerlandês forneceu o paradigma empírico originário desse modelo teórico, e a expressão “política de acomodação” (*politics of accommodation*) tornou-

se sinônimo da cultura política consensual que se consolidaria como traço distintivo do país.

Conforme observam Andeweg, Irwin e Louwerse (2020, p. 45), embora os pilares tradicionais tenham se dissolvido na contemporaneidade, a fragmentação partidária persistiu e intensificou-se nas últimas décadas, agora alimentada por novas linhas de divisão relativas à imigração, à integração europeia e às questões ambientais. A consequência institucional é evidente: na *Tweede Kamer* atual, a câmara baixa, que se examinará melhor adiante, composta por cento e cinquenta cadeiras, é comum encontrar a representação de dez a quinze partidos políticos diferentes, dos quais aproximadamente quatro a seis detêm peso parlamentar significativo (Passchier, 2018, p. 7).

A configuração descrita é sustentada institucionalmente por um sistema eleitoral que constitui, dentro do panorama europeu, um dos mais permissivos à fragmentação. A Constituição neerlandesa determina que os membros de ambas as Câmaras sejam eleitos por representação proporcional (Países Baixos, 2008, art. 53), comando implementado pela legislação infraconstitucional mediante sistema de representação proporcional integral, em que todo o território nacional opera como um único distrito eleitoral e a cláusula de barreira é fixada em apenas 0,67%, equivalente à proporção necessária para a obtenção de uma única cadeira na *Tweede Kamer*. Essa configuração, conforme registra Lijphart (2012, p. 145), representa um dos sistemas eleitorais mais proporcionais do mundo, no qual praticamente qualquer força política minimamente organizada obtém representação parlamentar, produzindo assembleia que reproduz fielmente o pluralismo da sociedade civil.

A consequência inevitável dessa fragmentação é a impossibilidade de governos unipartidários. Desde a introdução da representação proporcional em 1917, nenhum partido político neerlandês jamais obteve maioria parlamentar absoluta, e a totalidade dos governos formados ao longo do último século foi composta por coalizões pluripartidárias (Passchier, 2018, p. 3-4). O recorde histórico recente é representado pelo quarto gabinete Rutte, formado em dezembro de 2021 após duzentos e setenta e um dias de negociações pós-eleitorais, configurando o mais longo processo de formação governamental da história neerlandesa. Quatro partidos integraram a coalizão: o Partido Popular para a Liberdade e Democracia (VVD), os Democratas 66 (D66), o Apelo Democrático Cristão (CDA) e a União Cristã (CU), reunindo, em conjunto, maioria parlamentar reduzida na *Tweede Kamer*. Esse

cenário, longe de constituir excepcionalidade, ilustra com clareza a tendência contemporânea à intensificação da fragmentação e ao consequente alongamento das negociações coalicionais.

O procedimento de formação do governo neerlandês é regulado, em sua maior parte, por convenções constitucionais, isto é, por normas não escritas, mas reconhecidas como vinculantes pelos atores políticos relevantes, conforme analisam Passchier (2018, p. 9-10). A Constituição limita-se a determinar que o primeiro-ministro e os demais ministros sejam nomeados e exonerados por decreto real, sem especificar os procedimentos pelos quais se chega ao gabinete a ser nomeado. Essa lacuna textual foi preenchida, ao longo do século XX, por uma sequência de convenções consolidadas pela prática reiterada, das quais a mais importante é aquela que estrutura o processo formal de negociação coalicional em torno das figuras do *informateur* e do *formateur*.

O procedimento inicia-se imediatamente após a divulgação dos resultados eleitorais. Até 2012, o monarca, na qualidade de chefe de Estado, conduzia pessoalmente a primeira fase do processo, consultando os líderes dos partidos representados na *Tweede Kamer*, os presidentes das duas Câmaras e o vice presidente do Conselho de Estado, com o objetivo de identificar a coalizão potencialmente mais estável (Voermans; ten Napel, 2012, p. 113). A partir desse ano de 2012, no entanto, mediante alteração no Regimento Interno da *Tweede Kamer*, a iniciativa do procedimento passou a caber à própria Câmara Baixa, retirando do monarca o papel substantivo que historicamente desempenhava e codificando, no plano formal, convenção constitucional preexistente que já reduzia, na prática, sua função à dimensão cerimonial (Passchier, 2018, p. 10). Trata-se de exemplo de evolução institucional informal, em que o conteúdo normativo se altera substancialmente sem que o texto constitucional formal sofra revisão (Ferraz, 2015, p.11).

Identificadas as possíveis configurações coalicionais, designa-se então o *informateur* (informante), figura cuja função consiste em explorar a viabilidade política de cada combinação partidária possível, aferindo a disposição dos partidos para negociar e identificando as eventuais zonas de convergência e conflito programático. Trata-se, em regra, de político experiente, frequentemente um ex-ministro ou parlamentar veterano, escolhido por sua reputação de neutralidade e capacidade de mediação. Fundamental, porém, explicitar que não se trata de membro do parlamento

em exercício, e muito menos de presidente de qualquer das casas legislativas. O *informateur* é figura externa ao parlamento ativo, que conduz a mediação necessária ao funcionamento de sistema político tão plural. Os *informateurs* são, portanto, políticos experientes, mas institucionalmente desinteressados nos ganhos imediatos das coalizões cuja formação mediam, escolhidos com a tarefa e propósito de tornar possível a formação de coalizões estáveis e bem pensadas.

Concluída a fase informativa com a identificação de coalizão viável, designa-se um *formateur* (formador), encarregado de conduzir as negociações substantivas e de assumir, em regra, a função de primeiro-ministro do gabinete que se constituirá (Voermans, ten Napel, 2012, p. 113-114). É durante essa segunda fase, que pode estender-se por meses, que se elabora o documento que constitui peça-chave do parlamentarismo neerlandês contemporâneo: o *coalitieakkoord*.

O *coalitieakkoord*, também denominado *regeerakkoord* (acordo de governo), constitui o instrumento programático negociado pelos partidos que integrarão o gabinete, no qual se definem, de modo detalhado, as políticas públicas a serem implementadas ao longo dos quatro anos de mandato. Trata-se de documento extenso, frequentemente superior a uma centena de páginas, que abrange a totalidade dos setores de atuação governamental: política econômica e fiscal, segurança, educação, saúde, política externa, imigração e meio ambiente, entre outros. Como descrevem Voermans e ten Napel (2012, p. 114), o documento funciona como uma declaração de missão do gabinete (*mission statement*), enunciando os compromissos programáticos que vincularão politicamente, embora não juridicamente, os partidos coligados ao longo da legislatura.

A natureza jurídica do *coalitieakkoord* constitui objeto de debate dogmático, e sua compreensão exige atenção a uma aparente contradição entre a força prática do instrumento e a tenuidade de seu fundamento jurídico-formal. Trata-se, sob o prisma estritamente normativo, de documento de natureza política, desprovido de força jurídica autônoma, não submetido a qualquer espécie de controle jurisdicional e insuscetível de execução perante os tribunais. Sua estrutura aproxima-o da figura que a tradição anglo-saxônica denomina *gentlemen's agreement* (acordo de cavalheiros), isto é, o pacto cuja eficácia repousa não na coerção jurídica, mas na honra e no compromisso recíproco assumido pelas partes signatárias (Andeweg; Irwin; Louwerse, 2020, p. 158). Diferentemente de um contrato de caráter jurídico ou normativo de fato, cuja inexecução autorizaria a parte lesada a buscar tutela judicial,

o descumprimento do *coalitieakkoord* não gera consequência jurídica alguma no plano formal: sua sanção é exclusivamente política, materializando-se na ruptura da confiança entre os parceiros de coalizão e, no limite, na queda do governo.

Essa configuração suscita questão seguinte: como um instrumento juridicamente não vinculante adquire, na prática constitucional neerlandesa, eficácia normativa tão expressiva a ponto de condicionar o comportamento legislativo de bancadas inteiras ao longo de toda a legislatura? A resposta reside no conceito de convenção constitucional (*constitutional convention*), categoria desenvolvida originalmente na tradição constitucional britânica e particularmente operante no ordenamento neerlandês, no qual amplas dimensões do funcionamento do sistema de governo, da responsabilidade ministerial à própria relação de confiança entre gabinete e parlamento, encontram fundamento não no texto constitucional escrito, mas em normas não positivadas, reconhecidas como vinculantes pelos atores políticos e dotadas de força obrigatória de natureza distinta da jurídica em sentido estrito (Passchier, 2018, p. 11-13). O *coalitieakkoord* insere-se precisamente nessa lógica. Sua obrigatoriedade é convencional, não legal, e sua observância é assegurada pela combinação entre a expectativa institucional consolidada, a disciplina partidária e o custo político elevado que recairia sobre quem o descumprisse. Trata-se, portanto, de instrumento situado na zona de interseção entre o direito e a política, fenômeno que a doutrina constitucional contemporânea identifica como manifestação da mutação constitucional informal, em que o funcionamento efetivo das instituições se distancia, sem contradizê-la formalmente, da letra do texto constitucional (Passchier, 2018). Não há, portanto, contradição: o coalitieakkoord não é norma jurídica e não gera obrigação exigível perante os tribunais, mas é vinculante no plano político, por força de convenção constitucional cuja inobservância acarreta sanção política, e não jurídica. É nesse sentido preciso que se afirma situar-se ele entre o direito e a política.

Esse caráter vinculante de fato é reforçado por mecanismos institucionais complementares que fornecem ao documento reforço na sua execução ao longo do período legislativo. Em primeiro lugar, há o que se denomina *fractiediscipline* (disciplina de bancada), segundo o qual se espera que os parlamentares dos partidos coligados votem conforme as orientações pactuadas, sob pena de retaliação política interna. Em segundo lugar, há reuniões semanais regulares entre os líderes parlamentares dos partidos da coalizão, denominadas *coalitieoverleg*, nas quais se

ajustam interpretações divergentes do acordo e se discutem questões emergentes não previstas no documento original. Em terceiro lugar, o *coalitieakkoord* tornou-se, ao longo do tempo, progressivamente mais detalhado, com versões recentes superando duzentas páginas e prevendo, com grau crescente de especificidade, os principais projetos de lei que serão submetidos pelo gabinete aos Estados Gerais durante a legislatura (Andeweg; Irwin; Louwerse, 2020, p. 160).

Os efeitos do *coalitieakkoord* sobre o processo legislativo neerlandês são vários. Em primeiro lugar, o documento confere previsibilidade programática à atividade legislativa, na medida em que delimita, antecipadamente, o universo de projetos de lei que serão submetidos pelo gabinete ao parlamento durante a legislatura. Em segundo lugar, reduz substancialmente a margem de barganha pontual e esporádica entre Executivo e bancadas parlamentares, uma vez que os compromissos relevantes já foram negociados em bloco no momento da formação do governo. Em terceiro lugar, confere estabilidade política à coalizão, ao oferecer parâmetro objetivo de fidelidade ao pacto: enquanto o gabinete observar os termos do *coalitieakkoord*, espera-se que os partidos coligados sustentem politicamente as proposições governamentais. Desse modo, eventuais rupturas dessa lógica são tratadas como crise política grave, frequentemente conducente à queda do governo (Voermans; ten Napel, 2012, p. 114-115). Em quarto lugar, e talvez mais relevante para a compreensão da dinâmica legislativa neerlandesa, o *coalitieakkoord* desloca o eixo da negociação política do plenário parlamentar para a fase pré-legislativa de formação do governo, configurando o que pode ser descrito como modelo de coalizão *ex ante*, distinto dos arranjos de coalizão *ex post* construídos pontualmente, projeto a projeto, ao longo da legislatura.

Contudo, cabe ressalvar que o modelo neerlandês não está isento de tensões e críticas internas. A duração crescente das negociações coalicionais, exemplificada pelos duzentos e setenta e um dias necessários à formação do quarto gabinete Rutte em 2021, tem sido apontada por Andeweg, Irwin e Louwerse (2020, p. 165) como fonte de risco de paralisia institucional durante os períodos prolongados sem governo investido. Ademais, o grau de detalhamento dos *coalitieakkoord* recentes tem suscitado preocupações quanto à eventual redução do espaço de deliberação parlamentar substantiva, uma vez que as principais decisões políticas seriam, na prática, tomadas no momento da negociação coalicional, antes mesmo da apresentação dos projetos de lei aos Estados Gerais. Essas críticas, embora

relevantes para uma apreciação equilibrada do modelo, não infirmam a constatação central de que o *coalitieakkoord* constitui, na cultura política neerlandesa contemporânea, instrumento estruturante do parlamentarismo multipartidário e, por extensão, do próprio processo legislativo.

2.3 O bicameralismo neerlandês: composição, eleição e assimetria funcional entre as Câmaras

O parlamento dos Países Baixos, denominado oficialmente Staten-Generaal (Estados Gerais), tem origem que remonta ao século XV, quando se reuniam, nos antigos Países Baixos borgonheses, assembleias compostas pelos representantes das províncias para deliberar sobre matérias de interesse comum (Voermans, 2016, p. 352). A Constituição vigente atribui aos Estados Gerais a função de representar todo o povo dos Países Baixos, organizando-os em duas Câmaras cuja coexistência decorre da estrutura bicameral consagrada na Constituição de 1815 e mantida, com modificações pontuais, ao longo das sucessivas revisões constitucionais (Países Baixos, 2008, art. 51).

A câmara politicamente mais relevante, equivalente funcional à Câmara dos Deputados, denomina-se *Tweede Kamer*, literalmente “Segunda Câmara”; a câmara revisora, equivalente funcional à um órgão de Senado, denomina-se *Eerste Kamer*, “Primeira Câmara”. A inversão aparente decorre da ordem em que as duas Câmaras eram listadas no texto constitucional de 1815, em que a *Eerste Kamer*, então composta por membros nomeados vitaliciamente pelo monarca, ocupava posição protocolar de precedência sobre a *Tweede Kamer*, eleita indiretamente pelos colégios provinciais (Voermans, 2016, p. 354). A numeração reflete, portanto, escolha histórica vinculada à arquitetura monárquica original do Estado neerlandês, preservada por inércia institucional mesmo após as revisões constitucionais que transformaram radicalmente a função política das duas Câmaras. A leitura contemporânea da nomenclatura exige, em consequência, atenção à inversão entre ordem nominal e hierarquia funcional: a “Segunda Câmara” é, em verdade, a primeira em peso político. Por convenção amplamente adotada na literatura internacional, e a fim de evitar confusão terminológica, este trabalho referir-se-á à *Tweede Kamer* como “Câmara dos Representantes” ou Câmara Baixa, e à *Eerste Kamer* como “Senado” ou Câmara Alta (Venice Comission, 2006, p. 1).

A *Tweede Kamer* constitui o centro político-legislativo do parlamento neerlandês. Composta por cento e cinquenta membros eleitos diretamente pelo conjunto do eleitorado neerlandês, por meio do sistema de representação proporcional integral já examinado, exerce funções legislativa, fiscalizatória e orçamentária plenas. É perante a *Tweede Kamer* que o gabinete responde politicamente, sendo a manutenção da confiança dessa Câmara condição de subsistência ministerial. Tal exigência não está positivada no texto constitucional, mas derivada de convenção constitucional consolidada desde 1868 (Passchier, 2018, p. 10). Os deputados exercem suas funções em regime de dedicação integral, recebendo subsídio próprio e contando com estrutura permanente de assessoria parlamentar (Andeweg; Irwin; Louwerse, 2020, p. 137).

A função fiscalizatória da *Tweede Kamer*, embora secundária em relação à dimensão legislativa para os fins deste trabalho, merece registro por compor o quadro institucional do parlamento neerlandês e por revelar a densidade dos instrumentos de controle do governo característicos dos regimes parlamentaristas. O ordenamento confere aos parlamentares um conjunto articulado de mecanismos de fiscalização. O primeiro é o direito de pergunta escrita (*schriftelijke vragen*), prerrogativa individual de cada parlamentar de dirigir questionamentos formais ao governo, ao qual incumbe responder em prazo determinado. O segundo é a interpelação (*interpellatie*), instrumento que autoriza o parlamentar a convocar ministro para prestar esclarecimentos sobre matéria estranha à ordem do dia, frequentemente desdobrando-se em debate plenário. O terceiro é a moção (*motie*), por meio da qual a Câmara manifesta formalmente sua posição sobre determinada conduta governamental, podendo expressar censura política ao gabinete ou a ministro individualmente considerado. O quarto, e mais incisivo, é o direito de inquérito parlamentar (*parlementaire enquête*), que faculta à Câmara instaurar investigação formal, dotada de poderes para convocar testemunhas sob juramento, sobre matérias de relevante interesse público, semelhante à Comissão Parlamentar de Inquérito no parlamento brasileiro. Subjaz a todos esses instrumentos o direito à informação, consagrado constitucionalmente em 1987 como prerrogativa individual do parlamentar, que obriga o governo a fornecer ao parlamento os dados necessários ao exercício de suas funções de controle (Passchier, 2018, p. 6). Cabe observar que o exercício desses instrumentos se concentra preponderantemente na *Tweede Kamer*,

reservando-se à *Eerste Kamer* atuação fiscalizatória reduzida, coerente com seu perfil revisor.

Cabe ainda registrar que a atividade parlamentar neerlandesa estrutura-se, em larga medida, em torno de comissões permanentes (*vaste commissies*), organizadas, em regra, por correspondência temática com as pastas ministeriais, às quais incumbe o exame preparatório dos projetos de lei antes de sua apreciação pelo plenário. A organização e o funcionamento dessas comissões, bem como seu papel na tramitação legislativa, serão examinados no capítulo seguinte, dedicado ao processo de formação das leis.

A *Eerste Kamer* apresenta configuração institucional radicalmente distinta. Composta por setenta e cinco membros, é eleita por sistema indireto pelos membros dos doze Conselhos Provinciais (*Provinciale Staten*), aos quais se somam, desde a revisão constitucional de 2017, três Colégios Eleitorais correspondentes aos territórios neerlandeses do Caribe e um Colégio adicional representativo dos cidadãos neerlandeses residentes no exterior (Países Baixos, 2008, art. 55). O eleitor vota, em pleito direto, nos membros dos Conselhos Provinciais; estes, posteriormente, elegem os senadores da *Eerste Kamer*. O peso de cada votação varia conforme a densidade demográfica da província, de modo que o voto de um conselheiro da Zuid-Holland, província mais populosa, vale substancialmente mais do que o de um conselheiro da Zeeland, províncias menos populosa (Eerste Kamer, 2024).

O mandato dos senadores é de quatro anos, configuração reduzida pela revisão constitucional de 1983, que substituiu o período anteriormente vigente de seis anos. Diferentemente dos deputados, os senadores neerlandeses exercem suas funções em regime de dedicação parcial, mantendo paralelamente outras atividades profissionais, frequentemente como advogados, professores universitários, magistrados ou administradores públicos. As sessões plenárias realizam-se, em geral, apenas às terças-feiras (Andeweg; Irwin; Louwerse, 2020, p. 142). Essa configuração reflete concepção deliberada sobre a natureza da função senatorial: a *Eerste Kamer* é pensada como instância de revisão técnica e política qualificada, e não como arena de disputa partidária cotidiana, missão que o pensamento constitucional neerlandês tradicionalmente associa à figura francesa do chambre *de réflexion* (Otjes, 2020, p. 581).

Examinada a composição de cada uma das Câmaras, cumpre agora investigar a peculiaridade que melhor distingue o bicameralismo neerlandês no panorama do

constitucionalismo contemporâneo: a assimetria funcional entre as duas instâncias parlamentares e, em particular, a inexistência de poder de emenda da *Eerste Kamer* sobre os projetos de lei a ela submetidos.

A Constituição neerlandesa confere o poder de emenda exclusivamente à *Tweede Kamer* e ao Governo, no caso de projetos de iniciativa governamental, ao passo que determina que, tão logo a *Tweede Kamer* aprove um projeto, este seja remetido à *Eerste Kamer*, que o apreciará tal exatamente como lhe foi enviado (Países Baixos, 2008, arts. 84 e 85). Resulta daí a competência peculiar da Câmara Alta neerlandesa: o exercício de um veto incondicional, em que a *Eerste Kamer* pode aprovar ou rejeitar integralmente um projeto, mas não pode alterá-lo, sequer marginalmente (Otjes, 2020, p. 583).

A justificação histórica e teórica dessa configuração remonta à função revisora atribuída à *Eerste Kamer* desde 1815. Conforme observa Voermans (2016, p. 357), o constituinte neerlandês concebeu a Câmara Alta não como instância de representação federativa nem como *locus* de disputa política autônoma, mas como câmara revisora cuja missão consistiria em proceder ao exame técnico-jurídico final dos projetos aprovados pela *Tweede Kamer*, aferindo sua coerência sistêmica, sua compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente e sua adequação aos compromissos internacionais do Estado neerlandês. A atribuição de poder de emenda à *Eerste Kamer* contrariaria essa concepção, na medida em que reabriria a deliberação substantiva sobre o conteúdo dos projetos, transformando o Senado em segunda câmara política e neutralizando a função revisora qualificada que dele se espera. A escolha pelo veto incondicional, sem poder de emenda, expressa, portanto, opção institucional deliberada que confere à *Eerste Kamer* instrumento de bloqueio, mas restringe-lhe a função à revisão final, sem produção legislativa autônoma.

O veto da *Eerste Kamer* é exercido com parcimônia. Dados empíricos indicam que a Câmara Alta rejeita, em média, menos de um por cento dos projetos de lei a ela submetidos anualmente, reservando o exercício do veto a hipóteses em que identifica vícios graves de constitucionalidade, de coerência sistêmica ou de exequibilidade prática (Otjes, 2020, p. 588). Episódios ilustrativos incluem a rejeição, em 2012, de projeto que visava proibir o abate ritual de animais, considerado desproporcional em relação aos fins de saúde pública pretendidos e lesivo à liberdade religiosa, e o bloqueio, em 2017, de projeto que pretendia estender de cinco para dez anos o prazo de residência exigido para a naturalização, em razão da ausência de evidências

consistentes que justificassem a alteração. Tais exemplos evidenciam o perfil da atuação senatorial neerlandesa de não buscar oposição política sistemática ao governo quando convir, ou atuar como câmara que busca inserir-se na produção normativa de forma ativa e substancial no tocante ao conteúdo e particularidades das normas, mas a intervenção pontual e qualificada sobre projetos cuja deficiência técnica ou jurídica se revele substancial.

Do ponto de vista dogmático, o veto da *Eerste Kamer* distingue-se com nitidez de outras modalidades de oposição legislativa conhecidas no direito comparado. Não se confunde com o poder de emenda, do qual a Câmara Alta é expressamente desprovida, nem com o veto suspensivo, que apenas posterga a deliberação e pode ser superado por nova manifestação da câmara baixa; trata-se, antes, de veto absoluto e definitivo, cuja incidência fulmina integralmente o projeto, sem possibilidade de superação senão pelo reinício do procedimento legislativo. A esse caráter terminativo soma-se a indivisibilidade da deliberação: a *Eerste Kamer* pronuncia-se sobre o projeto como um todo, em juízo único de aprovação ou rejeição, vedada a apreciação fracionada de dispositivos isolados. Essa conjugação entre o caráter absoluto e a indivisibilidade do voto confere ao veto senatorial natureza singular, que a doutrina associa à função de salvaguarda final da qualidade técnico-jurídica da legislação, e não ao exercício codecisório sobre o conteúdo político dos projetos (Otjes, 2020, p. 583-584). Essa rigidez, contudo, comporta válvula de acomodação por meio da *novelle*, projeto de lei governamental autônomo para alterar o projeto de lei sem ser necessário o veto; esse instituto será examinado mais a fundo quando a discussão perpassar pelo funcionamento do poder de emenda no sistema.

Otjes (2020, p. 595) argumenta que o Senado neerlandês desempenha papel relevante de revisão técnica e de contrapeso institucional, especialmente em períodos nos quais a *Tweede Kamer* se encontra dominada por maiorias parlamentares estreitas ou politicamente polarizadas. O debate ilustra a tensão estrutural inerente a qualquer arranjo bicameral em Estados unitários, nos quais a justificação clássica do bicameralismo, a representação territorial das unidades federadas, não se aplica, exigindo da constituinte fundamentação alternativa para a manutenção da segunda Câmara. Cabe registrar, no entanto, que a caracterização da Eerste Kamer como instância de revisão predominantemente técnico-jurídica é objeto de controvérsia: por ser composta por membros filiados a partidos políticos e eleita em bases partidárias, ainda que indiretas, sua deliberação não se acha imune a considerações de mérito

político. A ênfase na dimensão técnica opera, nesse sentido, mais como justificação institucional do papel revisor do que como descrição integral de uma prática que, também ela, comporta juízo político — razão pela qual a distinção entre revisão técnica e deliberação política deve ser tomada como tendência funcional, e não como separação estrita.

A modalidade de bicameralismo adotada pelos Países Baixos pode ser situada na tipologia comparada proposta por Lijphart (2012, p. 196- 200), que ordena os sistemas bicamerais segundo dois eixos: o da simetria, que mede a equivalência de competências e de legitimidade democrática entre as Câmaras, e o da congruência, que mede a similaridade de composição partidária entre elas. Sob essa tipologia, o bicameralismo neerlandês caracteriza-se como simultaneamente assimétrico e incongruente: assimétrico, em razão da menor legitimidade democrática derivada da eleição indireta da Câmara Alta e da restrição de suas competências legislativas, notadamente a ausência de poder de emenda; e incongruente, na medida em que a composição partidária da *Eerste Kamer* tende a divergir daquela da *Tweede Kamer*, em virtude do descompasso temporal entre as eleições para uma e outra. Trata-se, no vocabulário de Lijphart, de modelo de bicameralismo fraco, em que a Câmara revisora exerce função politicamente menos relevante que a Câmara Baixa, embora não desprovida de relevância institucional, conforme demonstra o exercício, ainda que parcimonioso, de seu poder de veto.

Registre-se, ainda, que a configuração da Eerste Kamer e do bicameralismo neerlandês foi objeto de reexame recente. Em relatório final apresentado em 2018, a Comissão de Estado sobre o Sistema Parlamentar (Staatscommissie parlementair stelsel), presidida por Johan Remkes, recomendou, entre outras medidas, a introdução de um direito de devolução (terugzendrecht) que permitiria à Câmara Alta remeter o projeto à Tweede Kamer para reexame, em vez de apenas aprová-lo ou rejeitá-lo — proposta que, se adotada, atenuaria a rigidez do veto incondicional aqui descrito (Países Baixos, 2018).

Em síntese, o bicameralismo neerlandês se organiza em torno de uma *Tweede Kamer* politicamente preponderante, dotada de legitimidade democrática direta e competências legislativas plenas, e de uma *Eerste Kamer* funcionalmente subordinada, dotada de legitimidade democrática mediada por colégios provinciais e competências revisoras restritas ao veto incondicional. Essa assimetria estrutural produz efeitos substantivos sobre a dinâmica do processo legislativo neerlandês,

condicionando a iniciativa legislativa, a tramitação dos projetos e a coordenação institucional entre as duas Câmaras, dimensões cujo exame detalhado constitui o objeto do capítulo seguinte.

O sistema de governo dos Países Baixos não constitui apenas o ambiente em que se desenvolve o processo legislativo, mas a matriz institucional que o constitui em sua forma característica. A escolha pelo parlamentarismo, ao fundir funcionalmente os Poderes Executivo e Legislativo, faz com que a iniciativa legislativa se concentre no Governo, que apresenta a maioria dos projetos submetidos aos Estados Gerais e responde politicamente perante a Câmara que dele depende. Essa concentração, contudo, não conduz à hegemonia executiva, porque a representação proporcional integral, ao impedir a constituição de maiorias unipartidárias, transfere a definição substantiva da agenda legislativa para um momento anterior ao próprio parlamento: a negociação coalicional que origina o *coalitieakkoord*. O resultado é um deslocamento do eixo deliberativo da legislatura. O que em outros sistemas se decide projeto a projeto, no curso da tramitação, nos Países Baixos é pactuado antes da posse do gabinete, em documento programático que vinculará politicamente os partidos coligados ao longo dos quatro anos seguintes.

A esse deslocamento somam-se os efeitos da arquitetura bicameral assimétrica. Ao concentrar o poder de emenda na *Tweede Kamer* e reservar à *Eerste Kamer* o juízo terminativo de aprovação ou rejeição, o ordenamento neerlandês dispensa o regime de pingue-pongue legislativo e organiza a tramitação em sequência linear, separando, ao menos no plano da justificação institucional, a deliberação substantiva da revisão técnico-jurídica. A combinação entre coalizão programaticamente pactuada e bicameralismo de assimetria funcional confere ao processo legislativo neerlandês a previsibilidade temporal, a estabilidade política e a densidade programática que raramente coexistem em sistemas de fragmentação partidária comparável.

Vista sob a perspectiva que orientará os capítulos seguintes, essa configuração institui ainda o primeiro elo de uma cadeia de guardiões da produção normativa. Ao pactuar no *coalitieakkoord* o programa legislativo da legislatura e ao concentrar em suas mãos a elaboração dos anteprojetos, o governo de coalizão não apenas inaugura o processo legislativo: assume a primeira parcela da responsabilidade pela qualidade e pela conformidade constitucional das leis futuras, exercida por meio dos instrumentos de preparação e de avaliação que o terceiro capítulo examinará. O

deslocamento do eixo decisório para antes do Parlamento é, assim, também o deslocamento do primeiro posto de controle.

Compreendidas as fundações institucionais sobre as quais opera o processo legislativo nos Países Baixos, responde-se à primeira subpergunta enunciada no Capítulo 1: como se organiza, no plano constitucional e institucional, o sistema parlamentar neerlandês. A resposta, ao revelar o modo pelo qual o sistema de governo molda em sua origem a produção das normas primárias, prepara o exame, nos capítulos seguintes, das fases pré-parlamentar, parlamentar e pós-promulgação do processo legislativo, momentos em que essa arquitetura institucional se desdobra em operação concreta.

3. A FASE PRÉ-PARLAMENTAR: INICIATIVA, CONTROLE PRÉVIO DE CONSTITUCIONALIDADE E LEGISPRUDÊNCIA

3.1 A fase pré-parlamentar como objeto de análise

Como assentado no primeiro capítulo, a compreensão do processo legislativo neerlandês exige adotar a noção de processo legislativo em seu sentido amplo, compreendendo não somente a sequência de atos jurídicos formais conducentes à edição da norma, mas também os momentos pré-legislativos de formulação política e os mecanismos de controle que precedem a iniciativa. Tal percepção é fundamental para entender a importância do momento anterior ao início formal da produção legislativa no modelo neerlandês: é nele que se situam alguns dos traços mais distintivos do ordenamento dos Países Baixos. Diferentemente de sistemas em que a deliberação ocorre majoritariamente no plenário, o modelo neerlandês transfere o caráter decisivo de fato sobre as normas para momento anterior, de modo que o projeto que chega aos Estados Gerais (parlamento) já é fruto de forte filtragem política e de desenvolvimento técnico-jurídico.

O primeiro filtro é político. O *coalitieakkoord*, acordo de coalizão negociado pelos partidos que comporão o gabinete no próximo período parlamentar, opera como agenda da legislatura, delimitando o universo de projetos que o Governo submeterá ao Parlamento e condicionando a iniciativa governamental (Andeweg; Irwin; Louwerse, 2020, p. 160). O instituto, já estudado no capítulo anterior, desempenha aqui função de ato material inaugural do processo de formação das leis, pelo qual o conteúdo da produção normativa é pactuado antes mesmo de qualquer projeto iniciar sua caminhada formal à existência jurídica. É já nesse primeiro momento, de acordo político em que as pautas são negociadas, no qual começa de fato o processo legislativo *lato sensu*.

Definida a agenda política, o projeto percorre uma sequência de outros filtros antes de chegar aos Estados Gerais. É formulado tecnicamente no ministério competente, em regime de coordenação interdepartamental, e submetido a avaliação prévia e interna de impacto por meio do *Integraal Afwegingskader* (IAK), expressões de uma política deliberada de qualidade legislativa; em seguida, é apreciado pelo Conselho de Estado (*Raad van State*), cujo parecer é obrigatório, porém não vinculante. Todo esse percurso é consequência de uma orientação do sistema

neerlandês focada na prevenção, em que a qualidade e a constitucionalidade da lei buscam ser aferidas antes da promulgação, e não corrigidas após. Este capítulo examina, então, os dois eixos que estruturam essa fase: o regime de iniciativa legislativa, que define quem aciona o processo, e o parecer do *Raad van State*, no qual se realiza, em sede preventiva, o controle de constitucionalidade das leis.

3.2 A iniciativa legislativa

A iniciativa é o ato que inaugura formalmente o processo de produção da lei, deflagrando a tramitação que culminará na promulgação, conforme leciona Cavalcante Filho (2025, p. 33). Nos Países Baixos, a Constituição atribui o poder de apresentar projetos de lei tanto ao Governo quanto à *Tweede Kamer*, a Câmara Baixa (Países Baixos, 2008, art. 82). A concisão do texto, contudo, esconde uma dinâmica concreta em que o peso relativo de cada via de iniciativa é determinado pela estrutura política examinada nos capítulos anteriores. Por essa razão, a descrição dos regimes de iniciativa no ordenamento neerlandês não se esgota na repartição formal de competências: exige compreender por que, na prática, uma das vias prevalece de modo acentuado sobre as demais, e quais os efeitos dessa escolha para o modelo holandês.

A via governamental é a regra dominante de iniciativa. O Governo apresenta a maioria dos projetos submetidos aos Estados Gerais, configuração própria dos sistemas parlamentaristas, conforme exposto no segundo capítulo, em que a fronteira entre Executivo e Legislativo é funcionalmente permeável (Voermans; ten Napel, 2012, p. 113). De um lado, o *coalitieakkoord* predefine a agenda do gabinete e vincula politicamente os partidos coligados, de modo que os projetos prioritários da legislatura nascem, em regra, da iniciativa do Governo que executa esse programa. De outro, o Executivo dispõe de uma estrutura técnica permanente que o habilita a formular projetos com densidade que o parlamentar individual dificilmente reúne.

Essa capacidade técnica é institucionalizada. A formulação dos projetos governamentais conta com um centro especializado, o Bureau de Assuntos Constitucionais e Legislação (*Constitutionele Zaken en Wetgeving*), unidade do Ministério do Interior que reúne corpo permanente de servidores encarregados de examinar as questões constitucionalmente sensíveis e de redigir as proposições de maior relevo (Voermans, 2012, p.261). A redação dos projetos é ainda disciplinada

por diretrizes oficiais de técnica legislativa, que padronizam a estrutura, a terminologia e a fundamentação das proposições, assegurando uniformidade e qualidade redacional desde a origem. Assim, a iniciativa governamental ingressa no processo já submetida a um primeiro controle interno de qualidade, antes mesmo de sua remessa ao *Raad van State*.

A iniciativa parlamentar, o *initiatiefwet*, embora menos frequente, é constitucionalmente assegurada. Quando um ou mais membros da *Tweede Kamer* a exercem, assumem o papel que ordinariamente caberia ao Governo, incumbindo-lhes a defesa e a condução do projeto ao longo da tramitação. Pela mesma lógica que sustenta a primazia governamental, contudo, o parlamentar não dispõe individualmente da estrutura técnica concentrada no Executivo, e a agenda da legislatura já se encontra largamente ocupada pelos projetos previamente pautados decorrentes do *coalitieakkoord*. Por conseguinte, sua utilização é, na prática, consideravelmente menos frequente do que a iniciativa governamental, que responde pela maioria dos projetos submetidos aos Estados Gerais. Cumpre registrar que o projeto de iniciativa parlamentar também é submetido ao parecer obrigatório do *Raad van State*, solicitado pela própria Câmara antes de sua apreciação.

Por fim, tem-se a iniciativa popular, que ocupa posição marginal. O *burgerinitiatief*, a iniciativa cidadã, permite que cidadãos, reunido número mínimo de apoios (atualmente fixado em quarenta mil assinaturas), obriguem a Tweede *Kamer* a deliberar sobre determinado tema. Trata-se de instrumento de pauta, e não de iniciativa de lei em sentido próprio. Isso porque não resulta na apresentação de um projeto, mas apenas na obrigação da Câmara examinar a matéria, sujeita ainda a exclusões temáticas que afastam, entre outras, matérias já decididas recentemente e matérias orçamentárias. A experiência neerlandesa com instrumentos de democracia direta na produção legislativa é limitada e marcada por recuos recentes: o referendo consultivo — instrumento que permitia ao eleitorado manifestar-se, sem efeito vinculante, sobre leis já aprovadas —, instituído em 2015 pela Wet raadgevend referendum, foi revogado em 2018, após breve vigência. No arranjo neerlandês, a legitimação democrática da lei realiza-se pela via representativa e pela negociação consociativa, e não por mecanismos plebiscitários, o que reitera, no plano da iniciativa, a lógica de mediação por elites representativas que estrutura o sistema. É justamente a proposição assim deflagrada, em regra pelo Governo e excepcionalmente pelo

Parlamento, que será, antes de seguir à deliberação, submetida ao crivo do *Raad van State*.

3.3 O parecer do Raad van State e o controle prévio de constitucionalidade

O *Raad van State* (Conselho de Estado) é órgão consultivo permanente cuja existência e funções têm base constitucional nos artigos 73 a 75 da Constituição (Países Baixos, 2008). Integra o conjunto dos chamados Altos Conselhos de Estado (Hoge Colleges van Staat) — categoria que reúne, entre outros, os Estados Gerais, o Conselho de Estado, o Tribunal de Contas (Algemene Rekenkamer) e o Ombudsman Nacional —, órgãos previstos na Constituição que desempenham suas funções com independência em relação ao Governo (Conselho de Estado dos Países Baixos, [s.d.]). Essa posição é relevante para a análise que se segue: o controle que o Conselho exerce sobre os projetos de lei provém de órgão estruturalmente independente, e não de instância interna do próprio Executivo que formula a proposição.

Funcionalmente, o Conselho divide-se em duas esferas distintas. A Divisão de Jurisdição Administrativa (*Afdeling bestuursrechtspraak*) atua como tribunal administrativo de cúpula do país. A Divisão Consultiva (*Afdeling advisering*) é a relevante ao processo legislativo, cabendo-lhe prestar aconselhamento independente sobre todos os projetos de lei a serem introduzidos no Parlamento, sobre todas as ordens em conselho antes de sua promulgação pela Coroa e sobre todos os tratados submetidos à aprovação parlamentar Conselho de Estado dos Países Baixos, [s.d.]). É essa segunda divisão que protagoniza o controle prévio de que aqui se trata.

A consulta tem caráter obrigatório, conforme dispõe o artigo 73 da Constituição: O Conselho de Estado será consultado sobre projetos de lei e projetos de despachos em conselho, bem como sobre propostas para a aprovação de tratados pelos Estados Gerais. Essa consulta pode ser dispensada nos casos a estabelecer por lei do Parlamento (Países Baixos, 2008, art. 73, § 1º).

A redação do dispositivo merece exame atento, pois é dela que se extrai o caráter pré-parlamentar do controle. O artigo refere-se a *projetos de lei* — isto é, proposições ainda não submetidas ao Parlamento — e estabelece que sobre eles o Conselho será consultado. A consulta incide, portanto, sobre o texto antes de sua introdução nos Estados Gerais, configurando etapa que precede o processo legislativo

stricto sensu e que não se suprime no curso ordinário do processo, somente em caso excepcional previsto em lei. Por essa razão, eventuais alterações substanciais introduzidas durante a tramitação parlamentar — em particular mediante emendas de mérito — podem demandar nova consulta, mas o parecer obrigatório, no sentido estrito do art. 73, é aquele exigido na primeira submissão do projeto.

De Poorter (2013, p. 93) extrai significado da própria redação do dispositivo a partir de leitura gramatical: a Constituição fala em *ouvir* o Conselho (*horen van*), e não em ser *aconselhado por* ele (*adviseren door*). Da própria escolha vocabular do constituinte, busca-se inferir a intenção normativa: ao parecer atribui-se sentido qualificado, ainda que não vincule juridicamente, dele não se pode desviar senão mediante fundamentação suficiente que a justifique. O peso do parecer não reside, assim, em força cogente formal, mas em exigência institucional de que o Governo o considere e justifique eventual divergência.

O exame da Divisão Consultiva orienta-se por um quadro de aferição (*assessment framework*) que articula três ordens de parâmetros, integrando o controle preventivo de constitucionalidade a uma avaliação mais ampla de qualidade legislativa (Conselho de Estado dos Países Baixos, [s.d.]). O primeiro é o parâmetro de política e necessidade. Indaga-se se existe efetivamente um problema a demandar intervenção estatal, se a via legislativa é o instrumento adequado para enfrentá-lo, se a medida proposta é apta a produzir os efeitos pretendidos e se há proporção entre os custos que impõe e os resultados que busca. Esse exame apoia-se na avaliação prévia a que o projeto já foi submetido por meio do *Integraal Afwegingskader*, instrumento que obriga o proponente a explicitar, de modo estruturado, a justificativa da intervenção, seus objetivos, os interesses afetados, as alternativas consideradas e os efeitos esperados (Conselho de Estado dos Países Baixos, [s.d.]). O IAK funciona como documentação técnica que instrui o juízo de necessidade, permitindo que a Divisão afira não apenas se o projeto é juridicamente admissível, mas se é efetivamente justificado em face da relação custo-benefício para a administração pública (Voermans; ten Napel; et al, 2012).

O segundo parâmetro é jurídico, núcleo do controle prévio de constitucionalidade e centro do interesse deste trabalho. Nele, a Divisão verifica a compatibilidade do projeto com a Constituição, com os tratados internacionais e com o direito da União Europeia, bem como sua conformidade aos princípios do Estado de Direito. É nesse momento que a Divisão determina a constitucionalidade do projeto

(De Poorter, 2013, p. 92), realizando materialmente o juízo de constitucionalidade que, no ordenamento neerlandês, não poderá ser exercido pelo Poder Judiciário após a promulgação. O terceiro parâmetro é o técnico-legislativo, no qual se examinam a clareza, a coerência sistemática e a viabilidade prática do texto, de modo a evitar antinomias e a assegurar que a norma possa ser aplicada e fiscalizada.

A articulação desses parâmetros revela a função que o sistema neerlandês atribui à fase pré-parlamentar. O controle exercido pela Divisão Consultiva não se reduz à aferição da constitucionalidade, tarefa típica de uma Corte Constitucional, mas integra o exame jurídico a um juízo sobre a necessidade, a coerência e a viabilidade da norma. A higidez constitucional e técnica da lei é, nesse modelo, construída antes de sua edição, e não reparada após (Voermans, 2011). Trata-se de sistema de qualidade legislativa de natureza preventiva, no qual o momento de maior densidade do controle precede a decisão do legislador.

Concluída a apreciação, a Divisão emite seu juízo final, que pode recomendar a submissão do projeto, sua submissão após emendas ou a não submissão. O projeto retorna ao gabinete, e o ministro competente formula sua resposta em um relatório, no qual manifesta sua posição quanto ao parecer e propõe, ou não, o encaminhamento da proposição (De Poorter, 2013). O parecer torna-se público no momento em que o projeto é introduzido na Câmara, de modo que o próprio Parlamento conhece, ao receber a proposição, as objeções porventura levantadas pelo Conselho e a resposta a elas oferecida pelo Governo. Constata-se, portanto, que em tal decisão se concentra o momento de maior densidade do controle de constitucionalidade no sistema neerlandês — é proferido *antes* mesmo de o projeto ingressar formalmente no parlamento. Daí decorre conclusão de relevância central para este trabalho: não há, no ordenamento dos Países Baixos, ausência de controle de constitucionalidade. O que ocorre é o deslocamento de seu eixo temporal: o exame de constitucionalidade, em vez de ser exercido após a promulgação por instância judicial, é realizado antes da própria submissão da proposta ao processo legislativo *stricto sensu*, por órgão consultivo de natureza técnica e independente. O controle não é menor, nem mais fraco, mas simplesmente é anterior.

A natureza desse controle merece, então, exame mais detido, pois nela reside a originalidade do instituto. O *Raad van State* não profere decisões vinculantes; emite recomendações. Como o Governo não está obrigado a seguir o parecer, tendo apenas o dever de justificar eventual afastamento, a posição constitucional do Conselho é,

por então, inerentemente distinta da que ocupa uma corte constitucional: embora a Divisão determine a constitucionalidade do projeto, o faz em contexto fundamentalmente diverso daquele em que operaria um tribunal (De poorter, 2013, p. 92-93) Dessa peculiaridade decorre a imagem, evocada por De Poorter (2013, p. 91-93), do conselheiro como equilibrista (*tightrope walker*): cabe-lhe buscar permanente equilíbrio entre, de um lado, o que a convicção sobre o sentido da Constituição exige em determinado caso e, de outro, a disposição do destinatário em acolher uma advertência politicamente inconveniente — disposição que, no caso, é a do Governo, e, ao fundo, a do Parlamento, que ainda decidirá sobre o projeto. Não se trata, portanto, de mero juízo técnico abstrato: o Conselho avalia se determinada objeção será efetivamente considerada, ou se, ao contrário, será simplesmente ignorada — risco maior, em um sistema no qual nenhuma instância judicial poderá depois acolher a advertência desconsiderada. Por isso, em sua função consultiva, o órgão pondera, em alguma medida, a utilidade prática de emitir determinada advertência, sem que isso retire ao parecer seu rigor jurídico. O controle preventivo de constitucionalidade não se exerce, portanto, com a autoridade terminativa de uma sentença, mas com a força persuasiva de um parecer técnico qualificado, cuja eficácia depende da fundamentação que apresenta e da autoridade institucional de que goza o órgão que o emite.

Esse desenho tem uma face que, à primeira vista, parece fragilizar o controle, mas, na verdade, revela a coerência do sistema. De Poorter (2013, p. 92) observa que o *Raad van State*, quanto ao controle de constitucionalidade, carece de aliado natural no ordenamento: como não há controle judicial repressivo das leis, não existe instância que possa, posteriormente, enfrentar as fricções constitucionais que o Conselho aponte e que o legislador decida ignorar. Em sistema dotado de Corte Constitucional, o parecer prévio teria como retaguarda a possibilidade de invalidação judicial ulterior; no modelo neerlandês, o parecer é, em matéria estritamente constitucional, a manifestação técnica final antes da decisão do parlamento. A ausência de retaguarda judicial confere ao controle preventivo, ao mesmo tempo, centralidade e vulnerabilidade — centralidade, porque é o principal momento de aferição da constitucionalidade; vulnerabilidade, porque seu acolhimento depende, em última instância, da deferência dos poderes políticos.

É precisamente por isso que o controle exercido pelo *Raad van State* não pode ser tratado como mero procedimento formal. Em um constitucionalismo

contemporâneo marcado pela existência de cortes constitucionais ou tribunais com competência para o controle repressivo, o controle preventivo opera como instância adicional de garantia; no modelo neerlandês, ele é a *instância* de garantia. Voermans e ten Napel (2012, p. 113) observam que essa configuração impõe ao Conselho um nível de autoridade técnica e de independência que, em outros sistemas, é distribuído entre o órgão consultivo prévio e o tribunal posterior. Daí a importância da composição vitalícia de seus membros — nomeados por decreto real e inamovíveis, o que os subtrai à alternância política e aproxima seu estatuto ao da magistratura —, de sua autonomia funcional em relação ao gabinete e da publicidade obrigatória do parecer no momento da introdução do projeto: cada um desses traços compensa, no plano institucional, a ausência da retaguarda judicial. O parecer não vincula juridicamente, mas é, no plano material, o exame mais denso de constitucionalidade que a lei neerlandesa receberá em toda a sua existência. Assim, opera no ordenamento legislativo uma responsabilidade conjunta entre o parlamento e o *Raad van State*.

Observa-se então que há, de fato, o controle de constitucionalidade da lei, mas um controle de natureza diversa: preventivo em vez de repressivo, consultivo em vez de jurisdicional, distribuído entre os poderes políticos de modo que pesa mais ao Poder Legislativo, detentor da palavra final, do que ao órgão consultor, e mais ainda do que ao Poder Judiciário, ao qual sequer cabe opinar sobre a constitucionalidade das leis. O parecer obrigatório do *Raad van State* é a contrapartida sistêmica da vedação ao controle judicial das leis: porque o juiz foi afastado do exame de constitucionalidade dos atos do parlamento, fortaleceu-se o controle exercido antes da promulgação. O exame aprofundado dessa vedação, a delimitação do artigo 120, seus fundamentos históricos e o debate em torno de sua reforma constitui objeto do quinto capítulo. Por ora, fixa-se que o controle prévio analisado nesta seção e a vedação ao controle posterior são duas faces de uma mesma escolha constitucional.

O exame da fase pré-parlamentar ainda permite compreender que seu funcionamento é fundamentado no deslocamento do eixo decisório para momento anterior ao plenário. Antes de qualquer deliberação parlamentar, a definição substantiva da norma já se encontra largamente realizada: a coalizão, formalizada no *coalitieakkoord*, fixa o conteúdo programático e condiciona a iniciativa, que por isso se concentra no Governo; a formulação técnica nos ministérios e a avaliação prévia pelo *Integraal Afwegingskader* submetem o projeto a parâmetros de necessidade e de qualidade; e o parecer obrigatório do *Raad van State* sujeita-o a um controle de

constitucionalidade exercido em sede preventiva, por órgão independente e tecnicamente especializado. A fase pré-parlamentar neerlandesa constitui parte integrante e decisiva do processo legislativo *lato sensu*, momento em que se concentra parcela significativa da formação da lei, nas dimensões política, técnica e jurídica. Por essa razão, cumpre analisar, no próximo sub capítulo, os efeitos desse deslocamento; como o sistema neerlandês, condiciona o parecer do Raad van State, o IAK e os demais institutos analisados nestes primeiros três subcapítulos à ideia de um controle avaliativo dos projetos de lei.

3.4 O controle preventivo à luz da legisprudência

Antes de examinar a teoria que dá unidade a esse aparato, convém precisar seu objeto. Falar em qualidade legislativa é se referir um padrão multidimensional, que não se esgota na boa redação: compreende critérios formais — clareza da linguagem, precisão dos comandos, consistência sistemática com o ordenamento, correção técnica — e critérios substantivos, relativos à necessidade da intervenção, à aptidão da norma para alcançar seus fins, à proporcionalidade dos meios e à exequibilidade prática do que se prescreve. Essa dupla face de padrões formais e substantivos de boa legislação está, então, na origem dos parâmetros de qualidade legislativa elaborados a partir da experiência dos Países Baixos (Voermans, 2006).As diretrizes que materializam esses padrões (manuais de redação, regras de técnica legislativa, listas de verificação), não têm, em regra, natureza vinculante: constituem *soft law*, recomendações de boas práticas cuja inobservância não acarreta, por si, invalidade da norma (Nascimento, 2023). Sua força não está na sanção, mas no momento em que operam: orientam a confecção da lei enquanto ela ainda pode ser corrigida.

Esse padrão multidimensional é objeto de três vertentes interligadas: a legisprudência, teoria normativa que indaga sob quais condições a produção legislativa pode ser considerada racional; a legística, voltada à compilação prática das regras sobre a feitura, a divisão, a sistemática e a linguagem das leis; e a técnica legislativa em sentido estrito, arte de legislar de modo claro e eficaz, cujo objeto é a redação e a estrutura formal do texto normativo (Nascimento, 2023; 2025).

A teoria da legislação reserva a esse conjunto de operações o nome de avaliação legislativa, distinguindo dois momentos: a avaliação *ex ante*, prospectiva, realizada antes da publicação do texto e fundada em juízos hipotéticos sobre os

efeitos prováveis da norma; e a avaliação *ex post*, retrospectiva, que toma por base os efeitos concretos da lei em vigor, coletados por pesquisa empírica (Nascimento, 2018, p. 26). O centro de gravidade dessa atividade é, por natureza, pré-parlamentar: é na fase de preparação que as alternativas ainda podem ser comparadas, os custos estimados, os destinatários ouvidos e o desenho normativo ajustado sem o ônus de desfazer uma lei vigente. Não por acaso, a literatura sobre regulação converge em que a existência de bons processos para conceber, implementar e revisar a legislação é condição para que ela alcance seus objetivos (OECD, 2026). A fase pré-parlamentar examinada neste capítulo é, assim, o *locus* próprio do controle de qualidade da lei, do qual o controle preventivo de constitucionalidade é uma dimensão, e não o todo.

Nos Países Baixos, essa preocupação ultrapassou o plano das recomendações e converteu-se em política pública estruturada. O ordenamento conta com unidade administrativa dedicada ao tema, uma divisão de política de qualidade legislativa, instalada na Direção de Legislação do Ministério da Justiça (Voermans; ten Napel, 2012), e os instrumentos examinados nas seções anteriores formam a face operacional dessa política. Vistos em conjunto, eles distribuem entre si as dimensões do padrão de qualidade: as *Aanwijzingen voor de regelgeving (*Diretrizes para a Regulamentação*)* respondem pela correção formal e pela uniformidade técnica dos textos; o *Integraal Afwegingskader (*Quadro Integrado de Avaliação) obriga o proponente a demonstrar a racionalidade substantiva da intervenção — o problema, os objetivos, as alternativas, os efeitos esperados; a consulta pública pela *internetconsultatie (consulta pública pela internet)* testa a exequibilidade e a aceitação social da medida; e o parecer do Conselho de Estado submete o resultado a escrutínio independente, nas dimensões política, jurídica e técnica. O que poderia parecer um acervo de formalidades dispersas revela-se, sob essa ótica, um sistema deliberado de aferição da qualidade da lei antes que ela exista.

A preocupação com a qualidade racional da lei, institucionalizada no quadro de aferição do *Raad van State* e no *Integraal Afwegingskader*, corresponde a um campo próprio de estudos consolidado nas últimas décadas sob a designação de *legisprudence*, que lida com a racionalidade e a justificação das leis desde uma perspectiva crítico-normativa (Nascimento, 2023). Formulada por Luc Wintgens (2012), a legisprudência propõe um deslocamento do foco tradicional da teoria do direito: enquanto a *jurisprudence* se ocupou historicamente da atividade do juiz e da racionalidade da decisão judicial, a legisprudência toma por objeto a atividade do

legislador, indagando sob quais princípios a criação da lei pode ser considerada racional e justificada A lei deixa de ser tratada como dado de partida do raciocínio jurídico e passa a ser, ela própria, objeto de exigências de justificação que precedem e condicionam sua edição.

Dessa mudança de perspectiva resulta um conceito central para a compreensão do modelo neerlandês: o de validade legisprudencial. Diferentemente da validade jurídico-formal, que opera sob lógica binária — a norma é válida ou não o é à luz da Constituição —, a validade legisprudencial é questão de grau: a validade formal constitui condição necessária, mas não suficiente, e o processo de justificação legislativa é uma das condições de acesso a essa validade ampliada (Wintgens, 2012). Para Wintgens, a motivação de uma proposição legislativa deve atender aos princípios da alternatividade, da densidade normativa, da coerência e da temporariedade, o que exige do proponente, em síntese, explicitar o valor ou finalidade da proposta, demonstrar que a interação social fracassou na perspectiva desse valor, justificar por que a intervenção legislativa com a limitação de liberdade que carrega, é preferível à interação social deficitária, e indicar que alternativas menos restritivas seriam insuficientes. A afinidade funcional com o percurso pré-parlamentar neerlandês é notável: são precisamente essas as perguntas que o *Integraal Afwegingskader* obriga o proponente a responder — a justificativa da intervenção, os objetivos, as alternativas consideradas, os efeitos esperados — e que o primeiro parâmetro do quadro de aferição do *Raad van State* submete a escrutínio.

No mesmo campo, Manuel Atienza (1989, p. 385) formulou a sistematização que se tornou referência para a análise da racionalidade legislativa, distinguindo cinco níveis ideais que uma lei deve satisfazer: a racionalidade linguística ou comunicativa, relativa à clareza da mensagem normativa; a racionalidade jurídico-formal ou sistemática, relativa à inserção harmônica da norma no ordenamento; a racionalidade pragmática, relativa à adequação da norma à conduta de seus destinatários; a racionalidade teleológica, relativa à aptidão da norma para alcançar os fins propostos; e a racionalidade ética, relativa à justificabilidade dos valores que a norma veicula (Atienza, 1989, p. 385; Nascimento, 2018, p. 47-49). Os parâmetros que orientam o exame da Divisão Consultiva guardam paralelo com essa construção: o parâmetro técnico-legislativo opera as racionalidades linguística e sistemática; o parâmetro de política e necessidade, instruído pelo IAK, opera as racionalidades pragmática e teleológica; e o parâmetro jurídico, ao aferir a conformidade do projeto à Constituição,

aos tratados e aos princípios do Estado de Direito, aproxima-se da dimensão ética da legislação.

Há, contudo, uma precisão metodológica indispensável — e é nela que o arranjo neerlandês se revela particularmente coerente. Como adverte Nascimento (2023), a legisprudência é teoria normativa dirigida à atividade dos legisladores, destinada a auxiliá-los na fundamentação das escolhas legislativas ainda durante a criação da lei, e não a subsidiar controle judicial exercido *ex post*: a validade legisprudencial não se confunde com a validade jurídico-formal, e a pretensão de condicionar a constitucionalidade da lei à qualidade de sua justificação implica transplante indevido entre campos distintos. Visto sob essa luz, o desenho neerlandês institucionaliza o escrutínio legisprudencial exatamente no momento e na forma que a teoria pressupõe: o exame de racionalidade ocorre antes da deliberação parlamentar, dirige-se ao legislador e não contra ele, materializando-se em parecer não vinculante, que ilumina a decisão sem substituí-la ou obriga-lá.

O *Raad van State* afere a justificação do projeto sem converter essa aferição em juízo de invalidade; quem decide, ao final, é o Parlamento. O sistema realiza, assim, o controle de racionalidade que a legisprudência preconiza, sem incorrer na confusão entre qualidade da justificação e validade da norma.

Essa leitura condensa o sentido do arranjo examinado neste capítulo. Se a legisprudência sustenta que a legitimidade da lei se constrói no próprio processo de sua elaboração — pela justificação pública das escolhas do legislador —, o modelo neerlandês observa essa premissa: a racionalidade e a constitucionalidade da norma são asseguradas antes e durante a sua formação, e não verificadas judicialmente depois. O controle preventivo do *Raad van State* não é, sob esse prisma, um substituto imperfeito do controle jurisdicional ausente, mas a expressão de uma concepção distinta sobre o momento em que a lei deve provar-se justificada. Nesse arranjo, o Conselho de Estado ocupa o segundo posto da cadeia de guardiões inaugurada pelo Governo na formação da agenda e do anteprojeto — e prepara o exame do terceiro, o parlamento, a cuja deliberação o capítulo seguinte se dedica. 4. O PROCESSO LEGISLATIVO:

4 O PROCESSO LEGISLATIVO: TRAMITAÇÃO PARLAMENTAR E PROMULGAÇÃO

Concluída a fase pré-parlamentar, examinada no capítulo anterior, é encerrada com o parecer do Conselho de Estado, seguindo o projeto de lei ao parlamento, denominado, no ordenamento neerlandês, Estados Gerais (Staten- Generaal). Tem início, então, a tramitação parlamentar propriamente dita. Este capítulo descreve essa fase, da deliberação na Tweede Kamer (Câmara Baixa) até a promulgação e publicação da lei, e abrange ainda a legislação delegada e os procedimentos que recaem sobre matérias determinadas. A transição entre as duas fases corresponde à passagem de uma lógica executivo-consultiva, em que o projeto é formulado e tecnicamente avaliado, para uma lógica deliberativa, em que é apreciado, eventualmente modificado e, ao final, aprovado ou rejeitado pelas duas Câmaras.

Uma característica condiciona toda a dinâmica dessa fase. Voermans (2020, p. 340) descreve o procedimento legislativo neerlandês como sequencial, e não iterativo: o projeto é apreciado primeiro pela *Tweede Kamer* e, somente após sua aprovação, debatido na *Eerste Kamer* (Câmara Alta), o que confere ao Senado, na formulação do autor, a posição de ator com poder de veto (*veto player*), posição em que a recusa de uma das Câmaras basta para impedir a aprovação do projeto. Diferentemente dos sistemas em que o projeto transita repetidamente entre as Câmaras até a obtenção de texto comum — o regime de *navette* (vai-vém) —, no ordenamento neerlandês ele percorre as Câmaras em sequência linear, sem retorno à Câmara Baixa. Essa linearidade decorre da assimetria funcional entre as duas Câmaras, descrita no segundo capítulo, em especial da ausência de poder de emenda da Câmara Alta.

4.2 A deliberação na Tweede Kamer

O procedimento parlamentar tem início com o encaminhamento formal do projeto à *Tweede Kamer* (Câmara Baixa), acompanhado da exposição de motivos (*memorie van toelichting*) e do parecer do Conselho de Estado. Esse parecer, conforme examinado no terceiro capítulo, é emitido ainda na fase pré-parlamentar: quando o projeto ingressa na Câmara, ele já o acompanha, sem que o Conselho de Estado intervenha na deliberação parlamentar ou lhe dê início. A iniciativa do procedimento parlamentar pertence ao proponente do projeto — o Governo, na maioria dos casos —, e não ao órgão consultivo.

A apreciação do projeto estrutura-se em torno do trabalho das comissões permanentes (*vaste commissies*), cuja composição e organização por correspondência com as pastas ministeriais foram descritas no segundo capítulo. O presidente da Câmara encaminha o projeto à comissão competente, onde é debatido. O exame em comissão desenvolve-se por via predominantemente escrita: a comissão elabora relatório (*verslag*) que consolida as dúvidas e objeções dos grupos parlamentares, e o Governo responde por documento próprio (*nota naar aanleiding van het verslag* ou nota em resposta ao relatório), no qual presta esclarecimentos e, quando entende cabível, anuncia alterações. Esse intercâmbio escrito pode repetir-se em mais de uma rodada e constitui o núcleo do trabalho legislativo, realizado em larga medida antes do debate plenário.

Concluído o exame em comissão, o projeto segue para a deliberação plenária. No plenário desenvolve-se o debate sobre o conjunto do projeto, apresentam-se e votam-se as emendas e, ao final, procede-se à votação do texto. O exercício do poder de emenda, que tem na fase plenária seu momento próprio, constitui objeto do subtópico seguinte. A votação final decide a sorte do projeto na Câmara Baixa: aprovado, é remetido à *Eerste Kamer* (Câmara Alta); rejeitado, o projeto não prossegue, e a matéria só pode ser retomada por novo projeto. A predominância da fase escrita sobre o debate plenário reflete a concepção do trabalho legislativo como atividade voltada ao esclarecimento técnico e à construção de consenso, coerente com a lógica coalicional descrita no segundo capítulo, em que a definição substantiva das matérias tende a anteceder a deliberação pública.

4.2 O poder de emenda e a revisão pela Eerste Kamer

A deliberação parlamentar não se limita a aprovar ou rejeitar o texto submetido pelo proponente: o parlamento dispõe da faculdade de modificá-lo durante a tramitação. No ordenamento neerlandês, essa faculdade — o direito de emenda (*recht van amendement*) — encontra disciplina constitucional expressa e distribui-se de modo assimétrico entre as duas Câmaras. Descrita no segundo capítulo a assimetria entre a *Tweede Kamer* e a *Eerste Kamer* em sua dimensão estrutural, cabe agora examinar como o poder de emenda opera no curso do procedimento e como o sistema concilia sua amplitude na Câmara Baixa com sua ausência na Câmara Alta. O

fundamento do direito de emenda reside no art. 84 da Constituição, que o reparte conforme a origem do projeto:

> 1. Um projeto de lei apresentado por ou em nome do rei que ainda não tenha sido aprovado pela Câmara Baixa ou por uma sessão conjunta dos Estados Gerais pode ser emendado pela Câmara ou pela sessão conjunta, conforme o caso, por proposta de um ou mais membros ou pelo Governo. 2. Qualquer projeto de lei apresentado pela Câmara ou por uma sessão conjunta dos Estados Gerais que ainda não tenha sido aprovado pode ser alterado pela Câmara ou sessão conjunta, conforme o caso, por proposta de um ou mais membros ou pelo membro ou membros que apresentaram o projeto de lei (Países Baixos, 2008).1

A distribuição do poder de emenda acompanha a titularidade da iniciativa. Em projeto de iniciativa governamental, podem emendar tanto os parlamentares quanto o próprio Governo, que conserva ingerência sobre o texto que apresentou. Em projeto de iniciativa parlamentar, podem emendar os demais parlamentares e o autor da proposta. A regra resguarda, em ambos os casos, a posição do proponente, que mantém a prerrogativa de aperfeiçoar o texto ao longo da tramitação. O elemento comum às duas hipóteses é a reserva do poder de emenda à *Tweede Kamer*: é nela que o conteúdo dos projetos pode ser alterado por via parlamentar.

A repartição do poder de emenda associa-se a uma distinção de legitimidade entre as Câmaras. A *Tweede Kamer* é eleita diretamente; a *Eerste Kamer*, de forma indireta, pelos membros dos Estados Provinciais. Voermans (2020, p. 340) observa que, por dispor de mandato democrático mais fraco, a Câmara Alta deve usar seu poder de veto com cautela, mostrando-se reticente em proceder a uma segunda apreciação política plena do projeto3. A contenção no uso do veto e a ausência de poder de emenda convergem para uma posição revisora, e não codeliberativa, da *Eerste Kamer*.

O poder de emenda há de ser exercido antes da aprovação do projeto pela Câmara, como condiciona o próprio art. 84 ao referir-se ao projeto “que ainda não tenha sido aprovado” (Países Baixos, 2008). Aprovado o texto, encerra-se a possibilidade de alteração por essa via. Esse marco articula-se com a faculdade de retirada do projeto, prevista no art. 86:

> 1. Um projeto de lei pode ser retirado por ou em nome do proponente até que seja aprovado pelos Estados Gerais. 2. Um projeto de lei a ser apresentado pela Câmara Baixa ou por uma sessão conjunta dos Estados Gerais poderá ser retirado pelo membro ou membros que o apresentarem até que seja aprovado (Países Baixos, 2008).2

A emenda e a retirada compõem, assim, o quadro dos atos de disposição sobre o projeto admitidos enquanto não concluída a votação na Câmara Baixa. O poder de emenda distingue-se de outro instrumento de manifestação da Câmara, a moção (*motie*). A emenda incide sobre o texto do projeto, altera-lhe o conteúdo normativo e integra-se à lei aprovada. A moção exprime posição política da Câmara — orientação, pedido ou censura ao Governo — e produz efeitos no plano da responsabilidade política do gabinete, sem força normativa sobre o projeto em tramitação. A emenda é instrumento de produção normativa; a moção, de orientação política.

Aprovado o projeto pela *Tweede Kamer*, abre-se a revisão pela *Eerste Kamer*. Se na Câmara Baixa o projeto se sujeita à modificação, na Câmara Alta ele se sujeita a juízo de outra natureza, regido por lógica diversa. Dispõe o art. 85:

> Tão logo a Câmara Baixa aprove um projeto de lei ou decida apresentar um projeto de lei, deverá enviá-lo à Câmara Alta, que deverá considerá-lo tal como lhe foi enviado pela Câmara Baixa. A Câmara Baixa poderá designar um ou mais de seus membros a defender projeto de lei por ela apresentado na Câmara Alta (Países Baixos, 2008).3

A fórmula constitucional é explícita: a Câmara Alta considera o projeto "como enviado pela Câmara Baixa". Assim, a *Eerste Kamer* aprecia o projeto exatamente como o recebeu, sem poder alterá-lo. Disso resulta o veto incondicional descrito no segundo capítulo, aqui em sua operação processual. Os senadores, na síntese de Voermans (2012, p.262), não podem emendar um projeto: cabe-lhes apenas aprová-lo ou rejeitá-lo. A deliberação senatorial recai sobre o projeto como um todo: aprovado, segue para a sanção; rejeitado, é integralmente fulminado, restando apenas o reinício do procedimento.

Dessa configuração resulta a ausência do regime de navette, ou pingue-pongue legislativo. Onde ambas as Câmaras dispõem de poder de emenda, o projeto transita repetidamente entre elas até a obtenção de texto comum. No ordenamento neerlandês, o procedimento é sequencial: a deliberação substantiva concentra-se na Tweede Kamer e a revisão final cabe à Eerste Kamer, sem devolução à Câmara Baixa (Voermans, 2020, p. 340). A deliberação sobre o conteúdo e a revisão final ocupam momentos distintos do procedimento.

A rigidez do arranjo suscita dificuldade prática: identificado pela Eerste Kamer um vício no projeto — incoerência técnica, imprecisão de redação ou incompatibilidade com norma superior —, restaria a alternativa entre aprovar o texto viciado ou rejeitá-lo por inteiro. Para contornar esse problema, a prática constitucional

desenvolveu a novelle (conto), termo que pode ser traduzido como aditamento. Quanto à sua natureza, a novelle não é emenda nem solicitação informal, mas um projeto de lei autônomo, de iniciativa do Governo, destinado a alterar o texto de um projeto ainda pendente de sanção. Identificada a deficiência, a Eerste Kamer suspende a deliberação e sinaliza ao Governo a necessidade de correção; o Governo apresenta à Tweede Kamer a novelle; aprovada esta pela Câmara Baixa, ambos os textos seguem juntos à sanção. O expediente tem custo procedimental: ao acolher a alteração, o projeto corretivo percorre novamente toda a tramitação — Conselho de Estado e Câmara Baixa — antes de retornar ao Senado (Voermans; Contiades, 2012). A correção pretendida pelo Senado realiza-se sem que este emende formalmente o projeto, pois a alteração é operada pela Tweede Kamer, detentora do poder de emenda. Voermans (2016) registra o caráter controverso do expediente. Para uma corrente doutrinária, a novelle representaria uma usurpação extraconstitucional do poder de emenda, por permitir que a Eerste Kamer influencie, na prática, a alteração de um texto que a Constituição reserva à Câmara Baixa; para outra, cuida-se de acomodação legítima e consolidada pela prática, que preserva a titularidade formal do poder de emenda na Tweede Kamer, a quem cabe aprovar a novelle. O trabalho não toma posição nessa controvérsia, limitando-se a registrar que o instituto opera na zona de tensão entre a rigidez do desenho constitucional e a necessidade prática de correção dos projetos.

4.3 A sanção real e a promulgação

Aprovado o projeto pelas duas Câmaras, encerra-se a fase parlamentar, assim designada na própria literatura neerlandesa, que organiza o processo legislativo por fases e atores (Voermans; ten Napel, 2012). Assim, inicia-se a fase final em que a deliberação se converte em lei vigente. Dispõe o art. 87(1): “Um projeto de lei se tornará um ato do Parlamento uma vez que tenha sido aprovado pelos Estados Gerais e ratificado pelo Rei” (Países Baixos, 2008).4 A aprovação parlamentar não basta: a lei perfaz-se com a ratificação régia, espécie de sanção, que integra o Rei à formação da lei.

Cabe indagar se o monarca pode recusar a sanção, obstando lei aprovada pelas Câmaras. A resposta resulta da conjugação de dois dispositivos. O art. 42 estabelece que o Governo se compõe do Rei e dos Ministros e que os Ministros, e

não o Rei, respondem pelos atos de governo (Países Baixos, 2008). Todo ato régio depende, por isso, da referenda ministerial — o *contraseing* —, sem a qual carece de validade. A sanção configura ato de governo cuja responsabilidade recai sobre o ministro que o referenda, e não decisão pessoal do monarca. A inviabilidade da recusa situa-se, sobretudo, no plano político: como o gabinete depende da confiança do Parlamento, que o constitui e o sustenta, nenhum ministro referendaria a recusa de uma lei aprovada pelas próprias Câmaras, sob pena de colidir com a maioria de que depende para governar. O princípio da responsabilidade ministerial torna, assim, a recusa de sanção inviável na prática, e a sanção opera como ato vinculado.

Sancionado o projeto, segue-se a promulgação, realizada pelo Ministro da Justiça e dotada de natureza constitutiva: a lei não produz efeitos antes dela (Voermans; ten Napel, 2012). A promulgação reclama, por fim, a publicação oficial, exigida pelo art. 88: “A publicação e entrada em vigor de Atos do Parlamento serão regulamentadas por Ato do Parlamento. Não entrarão em vigor antes de terem sido publicados” (Países Baixos, 2008).5 A publicação faz-se no *Staatsblad*, boletim oficial do Reino. A sequência sanção-promulgação-publicação encerra o ciclo de formação da lei: a vontade legislativa, formada nas Câmaras, recebe a chancela formal que a converte em norma vigente, sendo a intervenção do Rei e do Ministro da Justiça de caráter certificatório, não decisório.

4.4 As ordens em conselho (algemene maatregel van bestuur)

Parte da produção normativa neerlandesa realiza-se por legislação delegada, cuja modalidade principal é a ordem em conselho (*algemene maatregel van bestuur* - AMvB), norma editada pelo Executivo no exercício de competência que a lei lhe delega, para desenvolver o conteúdo de um diploma legal. Situa-se em posição hierárquica inferior à lei e dela deriva sua validade.

A base constitucional do instituto é o art. 89:

> 1. As ordens em conselho serão estabelecidas por decreto real. 2. Quaisquer regulamentos aos quais estejam anexadas penalidades devem ser incorporados em tais ordens apenas de acordo com uma Lei do Parlamento. As penalidades a serem impostas serão determinadas por lei do Parlamento. 3. A publicação e a entrada em vigor das ordens no conselho serão regulamentadas por lei do Parlamento. Não entrarão em vigor antes de serem publicados. 4. O segundo e terceiro parágrafos aplicam-se mutatis mutandis a outros regulamentos geralmente obrigatórios estabelecidos pelo Estado (Países Baixos, 2008).

O dispositivo reserva à lei a criação de penalidades (art. 89, 2) e exige que a publicação e a vigência das ordens sejam reguladas por lei (art. 89, 3), estendendo essas garantias aos demais regulamentos estatais de caráter geral (art. 89, 4). A imposição de penalidades, por afetar a esfera jurídica do cidadão, não pode ser criada por via delegada.

A delimitação do que pode ser delegado orienta-se pela noção de primado do legislador (*primaat van de wetgever*). Segundo Voermans e ten Napel (2012), a lei deve consagrar, como reserva parlamentar, os elementos essenciais e constitutivos de um complexo normativo, deixando à legislação delegada apenas os detalhes administrativos e a matéria de menor relevo8. A delegação não pode esvaziar a competência legislativa; opera como complementação técnica, detalhando e dando executividade ao que a lei já dispôs. Esse desenvolvimento comporta é gradativo: a matéria mais relevante é remetida à ordem em conselho, editada por decreto real e submetida ao parecer do Conselho de Estado; a de menor densidade pode ser delegada a regulamento ministerial (*ministeriële regeling*), editado por um único ministro e desprovido dessas salvaguardas (Voermans; ten Napel, 2012, p.).

Embora editada, em regra, sem participação do Parlamento, a ordem em conselho pode ter sua edição condicionada, pela lei delegante, a alguma forma de intervenção parlamentar. Na *voorhangprocedure* (exposição prévia do projeto de ordem ao parlamento), o projeto de ordem é submetido às duas Câmaras antes de sua edição, por prazo determinado, facultando-se ao Parlamento manifestar-se sobre o texto em elaboração. Na *nahangprocedure* (exposição posterior da ordem já editada ao parlamento), a ordem já editada é submetida às Câmaras antes de entrar em vigor; essa modalidade tem caído em desuso, pelo retardamento que impõe à vigência.

Em sua forma mais intensa, a delegação condicionada (*voorwaardelijke delegatie*), faculta-se a uma das Câmaras, ou a um quinto de seus membros, exigir que a matéria seja regulada por lei formal, e não por ordem em conselho, deslocando a disciplina de volta ao domínio do legislador. Esses instrumentos revelam que a delegação não importa renúncia definitiva do parlamento à matéria delegada. A par do controle parlamentar, a legislação delegada sujeita-se a controle judicial quanto à compatibilidade com a lei e a Constituição — ao contrário da lei formal, subtraída a esse exame —, tema do capítulo seguinte.

4.5 Os procedimentos legislativos especiais

A descrição precedente percorreu o procedimento comum. Determinadas matérias, pela sua natureza, reclamam exigências diversas das do procedimento ordinário. Importa, de início, delimitar o sentido em que se fala de procedimento especial. Diferentemente de outros ordenamentos, o sistema neerlandês não distingue espécies normativas hierarquizadas — leis ordinárias, complementares ou orgânicas — com procedimentos e quóruns próprios. Toda lei é lei em sentido formal, aprovada pelo procedimento descrito nos tópicos anteriores. O que certas matérias reclamam não é um rito legislativo autônomo, mas exigências constitucionais adicionais como reserva de lei reforçada, calendário próprio ou quórum qualificado, as quais são determinadas pela natureza da matéria.

A matéria tributária ilustra a primeira exigência. Dispõe o art. 104: “Os impostos cobrados pelo Estado serão cobrados de acordo com a Lei do Parlamento. Outras taxas impostas pelo Estado serão regulamentadas por Lei do Parlamento” (Países Baixos, 2008).6 O dispositivo consagra reserva legal estrita: a instituição e a cobrança de tributos dependem de lei formal, subtraídas ao âmbito da delegação normativa e reservadas, em seus elementos essenciais, à deliberação parlamentar.

A matéria orçamentária combina reserva de lei e calendário fixado. O art. 105 determina que as estimativas de receitas e despesas do Estado sejam estabelecidas por lei e apresentadas anualmente na data do art. 65 (Países Baixos, 2008). Essa data é a do discurso do trono, que o art. 65 assim define: “Uma declaração da política a ser seguida pelo Governo será feita pelo rei ou em nome do rei perante uma sessão conjunta dos Estados Gerais no terceiro dia de terça-feira de setembro” (Países Baixos, 2008).7 Nessa ocasião — o *Prinsjesdag*, ou Dia do Príncipe —, o Governo expõe as linhas de sua política e apresenta as propostas orçamentárias do exercício seguinte. O art. 105 prevê, ainda, o controle posterior da execução: as contas são submetidas ao Parlamento com o balanço aprovado pelo Tribunal de Contas, integrando o ciclo um momento de prestação de contas distinto da autorização inicial.

Exigência diversa incide sobre a aprovação de tratados. A regra geral submete-os à aprovação do Parlamento; o art. 91(3) acrescenta quórum qualificado para hipótese específica, ao exigir maioria de dois terços dos votos quando o tratado conflite com a Constituição (Países Baixos, 2008). Em vez de impor prévia reforma

constitucional, o sistema admite a aprovação por quórum reforçado, conciliando a abertura ao direito internacional com a proteção do texto constitucional.

O mais exigente dos procedimentos especiais é o de revisão da própria Constituição, em que o quórum qualificado se combina com um apelo direto ao eleitorado. Dispõe o art. 137 que a revisão se inicia por lei ordinária: "Será aprovada uma lei do Parlamento declarando que uma emenda à Constituição na forma proposta deve ser considerada"; publicada essa lei, "[a] Câmara dos Deputados será dissolvida" e, "[r]eunida a nova Câmara, as duas Câmaras dos Estados Gerais apreciarão, em segunda leitura, o Projeto de Lei", que "só será aprovado se pelo menos dois terços dos votos expressos forem a favor" (Países Baixos, 2008). A revisão percorre, portanto, duas leituras: a primeira, por maioria simples, limita-se a declarar que a mudança deve ser considerada; a segunda, realizada por um Parlamento renovado nas urnas, exige consenso de dois terços em ambas as Câmaras.

A estrutura do procedimento revela seu sentido: a interposição de uma eleição geral entre as duas leituras converte o eleitorado em instância implícita de ratificação da reforma, e o quórum reforçado da segunda leitura assegura que a alteração do texto repouse sobre consenso qualificado. Na prática, contudo, a aprovação em primeira leitura não provoca dissolução específica: há mais de um século os atores constitucionais aguardam a eleição geral ordinária seguinte (Passchier, 2018, p. 3), acomodação que dilui o apelo ao eleitorado e estende o procedimento por anos. Desde 1814, o texto constitucional foi formalmente revisado mais de vinte vezes (Passchier, 2018), processo que prosseguiu com as revisões de 2022 e 2023; a exigência de segunda leitura por dois terços, após nova eleição, fez da rigidez a marca distintiva do sistema — rigidez que, como se verá no capítulo seguinte, selou o destino da proposta Halsema (Van Der Schyff, 2010, p. 283) e ajuda a explicar por que a evolução constitucional neerlandesa se processa, em larga medida, por vias informais.

À margem do procedimento ordinário situa-se, por fim, a legislação de emergência: o art. 103 reserva à lei a definição das hipóteses de estado de emergência e de seus efeitos, ainda que a declaração se faça por decreto real, e determina que o Parlamento, em sessão conjunta, decida sobre sua duração — de modo que a excepcionalidade não suspende a participação do Parlamento.

Os procedimentos examinados neste capítulo respondem à indagação que orientou sua investigação: como opera a tramitação parlamentar, do ingresso do projeto nas Câmaras à sua conversão em norma vigente. O percurso revela um

procedimento sequencial e funcionalmente repartido, em que a *Tweede Kamer* concentra a deliberação substantiva e o poder de emenda, enquanto a *Eerste Kamer* exerce revisão final desprovida de poder modificativo, articulando-se as Câmaras, quando necessário, pela *novelle*. Nessa repartição, a Câmara Alta desponta como o terceiro elo da cadeia de guardiões que este trabalho vem reconstituindo: ao exercer o juízo terminativo — em cujas raras ativações os argumentos de ordem constitucional figuram entre as razões centrais (Voermans, 2020, p. 341) —, ela realiza, no curso da tramitação, o controle de constitucionalidade que o parecer do Conselho de Estado antecipou e que nenhum tribunal exercerá depois. O traço comum ao conjunto é a centralidade da lei formal: mesmo a legislação delegada, os procedimentos especiais e o regime de exceção permanecem ancorados na competência do Parlamento. Descrita a formação da lei até sua entrada em vigor, resta examinar o que sucede à norma após a promulgação — em particular a vedação ao controle judicial de constitucionalidade prevista no art. 120 —, objeto do capítulo seguinte.

5 O PÓS-PROMULGAÇÃO: A VEDAÇÃO AO CONTROLE JUDICIAL E O EXCEPCIONALISMO NEERLANDÊS

5.1 O excepcionalismo neerlandês: a vedação do art. 120 e seus fundamentos

O capítulo anterior foi encerrado ao demonstrar o controle preventivo, suas virtudes e sua aplicação prática no ordenamento neerlandês: a apreciação da constitucionalidade que se faz na elaboração ministerial, na avaliação de impacto e no parecer do *Raad van State*, e a legisprudência como fio justificador do intenso de análise que já ocorre antes mesmo de a lei existir Resta, porém, a pergunta que aquele exame deixa em aberto e que organiza o presente capítulo: por que o constituinte neerlandês, tendo construído um sistema preventivo tão robusto, optou por não admitir, em medida alguma, o controle posterior? Por que excluir por completo o juiz da aferição da constitucionalidade de uma lei já vigente, quando parcela expressiva das democracias contemporâneas segue pelo caminho inverso? A resposta começa no dispositivo que dá nome a este capítulo.

O artigo 120 da Constituição dos Países Baixos estabelece que “a constitucionalidade dos atos do Parlamento e dos tratados não pode ser revisada pelos tribunais” (Países Baixos, 2008, art. 120).8 A interdição é absoluta dentro de seu domínio, e a jurisprudência da *Hoge Raad*, a Suprema Corte neerlandesa, encarregou-se de demonstrar quão estritamente ela se aplica. A vedação não se limita ao confronto entre a lei e os direitos fundamentais: estende-se também aos aspectos formais do processo legislativo. No caso conhecido como *Van den Bergh*, julgado em 1961, a Corte estabeleceu que o juiz pode apenas verificar se o legislador converteu um projeto em lei, jamais como o fez, recusando-se a examinar se o procedimento constitucionalmente prescrito foi observado (Van Der Schyff, 2010, *p. 275*).

A Corte foi além: estendeu a vedação à Carta do Reino, norma hierarquicamente superior à própria Constituição, e a princípios gerais não escritos, sob o fundamento de que a proibição do controle era de tal modo fundamental à ordem constitucional neerlandesa que deveria alcançar qualquer norma de hierarquia superior dentro do ordenamento nacional (Van Der Schyff, 2010, *p. 277-278*). Daí a observação de Voermans de que o art. 120 projeta uma sombra que ultrapassa a própria letra do dispositivo (Voermans, 2020, p. 341): a Corte desenvolveu, a partir

dele, uma verdadeira doutrina da questão política, interpretando-o de maneira estrita e restritiva.

Convém, ainda assim, delimitar o domínio sobre o qual a vedação incide de modo tão terminante. Ela atinge os atos do Parlamento e os tratados, não a legislação como um todo: decretos governamentais, regulamentos ministeriais e ordenanças provinciais e municipais permanecem sujeitos ao controle judicial de constitucionalidade. Os atos do parlamento e os tratados representam cerca de três por cento do conjunto da legislação neerlandesa e europeia, ainda que constituam sua parcela mais relevante (Voermans, 2020, *p 341*). A vedação é, portanto, absoluta no seu domínio e delimitada em sua extensão.

O fundamento dessa opção é histórico e remonta à revisão constitucional de 1848. Johan Rudolph Thorbecke, jurista e estadista liberal que presidiu a comissão responsável por aquela revisão e é tido como o arquiteto do constitucionalismo parlamentar neerlandês, observou, ao tempo da inclusão da vedação, que adotá-la seria, do ponto de vista político, mais fácil de realizar do que um dia desfazer (Van Der Schyff, 2010, *p. 276*). A perspectiva histórica confirmou tal raciocínio.

A vedação ao controle de constitucionalidade dos atos do Parlamento tornou-se um dos pilares da ordem constitucional neerlandesa, sobrevivendo a todas as revisões constitucionais desde então, e em especial à grande revisão de 1983 (Van Der schyff, 2010, *p. 276*). Foi nela que o texto constitucional foi reescrito integralmente sob terminologia uniforme e teve seu catálogo de direitos fundamentais expandido, e foi nela também que a vedação assumiu sua redação e numeração atuais. A *ratio* que Thorbecke ajudou a firmar permanece a mesma: a apreciação última da constitucionalidade da lei compete ao legislador que a produz, e não a um corpo de juízes não eleitos. É o que De Poorter (2013, p. 89) descreve como a marca distintiva da tradição constitucional neerlandesa, a de conferir ao legislador a palavra final sobre a conformidade das leis com o direito constitucional, escrito e não escrito.

A persistência dessa escolha não equivale, contudo, a ausência de controle. O que o art. 120 exclui é a revisão judicial repressiva; o que ele pressupõe é o sistema preventivo e compartilhado examinado no capítulo anterior, em que Governo, *Raad van State* e parlamento asseguram a conformidade constitucional da lei antes de sua entrada em vigor. O próprio parlamento atua como guardião da Constituição ao apreciar os projetos, e, quando a Câmara Alta rejeita um projeto, argumentos de ordem constitucional figuram com frequência entre as razões da recusa (Voermans,

2020, *p. 340-341*). A exclusão do juiz na fase posterior é, assim, a contrapartida da centralidade dos controles na fase anterior. Compreender por que essa configuração foi possível, e por que se sustenta, exige recuar à tradição jurídica que a tornou pensável: a desconfiança continental em relação ao poder dos juízes.

5.2 A desconfiança continental em relação ao juiz: as raízes históricas da supremacia legislativa

Antes de retomar o exame propriamente neerlandês, esta seção e a seguinte abrem um parêntese de contexto histórico-teórico, indispensável para situar o caso analisado e tornar inteligível, no item 5.4, o debate interno sobre a reforma. Nesse sentido, observa-se que a vedação do art. 120 não é uma peculiaridade isolada do constitucionalismo neerlandês. Ela é a expressão mais radical de uma atitude que percorre toda a tradição jurídica continental europeia: a desconfiança em relação ao poder dos juízes sobre a lei. Compreender por que os Países Baixos recusaram o controle judicial repressivo exige, portanto, recuar à formação dessa tradição, da qual o ordenamento neerlandês é herdeiro e, ao mesmo tempo, o representante que levou a recusa às últimas consequências.

O modo como cada país organiza a interpretação e o controle de sua Constituição é, em larga medida, historicamente determinado, e o peso atribuído à legitimidade democrática direta do órgão que exerce esse controle varia conforme a trajetória de cada ordenamento (De Poorter, 2013, p. 91). Na Europa continental, a supremacia legislativa firmou-se como a manifestação institucional por excelência da soberania popular: o Legislativo, órgão representativo por definição, encarna a vontade do povo de um modo que o Judiciário, composto por agentes não eleitos, não poderia reivindicar (De Poorter, 2013, p. 91). O juiz, nessa chave, não era o guardião da Constituição contra o legislador, mas uma figura cuja interferência sobre a lei se afigurava suspeita à própria lógica democrática.

A experiência fundadora dessa desconfiança está intrinsecamente atrelada à Revolução Francesa, e seu objeto concreto eram os *parlements*, as cortes do Antigo Regime. Tais tribunais, investidos do poder de registrar as leis régias, eram compostos por uma magistratura predominantemente aristocrática, a *noblesse de robe* (nobreza de toga), cujos cargos eram comprados ou herdados. A despeito de se apresentarem como guardiões das liberdades constitucionais do reino, os *parlements* opunham-se

tanto à Coroa quanto às reformas, em defesa dos privilégios de sua própria classe. Como anota Cappelletti (1971, p. 83-84), a memória dessas interferências — que "às vezes podiam representar um antídoto salutar contra as tendências absolutistas da monarquia, mas que mais frequentemente tinham o sabor do arbítrio ou do abuso" — consolidou entre os revolucionários a convicção de que confiar ao juiz qualquer poder sobre a lei era reabrir a porta ao arbítrio recém-derrubado, razão pela qual todos os *parlements* foram suprimidos logo no início da Revolução, em 1789.

A formulação teórica dessa recusa encontra-se em Montesquieu (1996, p. 173), para quem os juízes da nação não são senão a boca que pronuncia as palavras da lei, seres inanimados que não lhe podem moderar nem a força nem o rigor. A desconfiança se traduziu em instituições concretas destinadas a impedir que o juiz interferisse na obra do legislador. Exemplo disso é o *référé législatif*, instituído pela lei de 16 e 24 de agosto de 1790, que reservava ao próprio legislador o monopólio da interpretação da lei: diante de dúvida sobre o sentido de um texto legal, o juiz não o interpretava, mas remetia a questão ao corpo legislativo.

O dispositivo exprime a lógica da recusa continental ao controle judicial, pois, se nem mesmo interpretar a lei se confiava ao juiz, muito menos se lhe confiaria o poder de afastá-la por inconstitucionalidade. A mesma matriz inspirou a criação do Tribunal de Cassação, concebido inicialmente como órgão de vigilância dos juízes em nome do legislador, e não como cúpula de um poder judiciário autônomo. Foi Mauro Cappelletti (1971) quem ofereceu a essa tradição sua leitura comparada mais influente, situando a recusa europeia ao modelo norte-americano de revisão judicial precisamente nesse legado: a desconfiança revolucionária em relação à magistratura, somada à concepção do juiz como aplicador de uma lei que é emanação da soberania, tornava impensável, na Europa continental, conferir-lhe autoridade para censurar a obra do parlamento.

No caso neerlandês, essa matriz continental ganhou contornos próprios e particularmente distintos. A Constituição de 1848, que limitou substancialmente o poder do rei e lançou as bases da democracia parlamentar, deliberadamente não incluiu a possibilidade de controle judicial das medidas tomadas por governo e parlamento em face da Constituição, nem mesmo por uma Corte Constitucional distinta dos tribunais ordinários. A razão ecoa a experiência francesa em contexto local: a introdução do controle judicial encontrou resistência da burguesia ascendente, que se opunha a que o ramo judiciário, então predominantemente aristocrático,

recebesse o poder de definir os limites da Constituição para o legislador e, por consequência, para a própria soberania popular (De Poorter, 2013, p. 92). Tal como ocorrera na França, embora sem a ruptura revolucionária, o juiz era percebido como figura socialmente identificada com a aristocracia, e entregar-lhe o controle das leis significaria subordinar a vontade popular, afirmada pela via parlamentar, a um corpo não eleito e estranho à legitimidade democrática que então se consolidava. A recusa ao controle judicial foi, nos Países Baixos, um ato de afirmação da soberania popular. Essa raiz histórica, examinada em seus pressupostos institucionais no segundo capítulo deste trabalho, ao tratar da consolidação parlamentarista de 1848 e da responsabilidade ministerial, projeta-se diretamente sobre a opção pela supremacia legislativa que aqui se analisa.

A persistência contemporânea dessa desconfiança merece registro, porque seria equívoco tratá-la como relíquia histórica. Na maior parte da Europa, a concepção do juiz como simples aplicador da lei tornou-se anacrônica: a multiplicação dos tribunais de direitos humanos, a força da jurisprudência e a ascensão das cortes constitucionais, no quadro do neoconstitucionalismo que marcou a segunda metade do século XX, converteram o Judiciário em ator central da vida pública e protagonista da concretização dos direitos fundamentais. Os Países Baixos resistiram a essa trajetória no que toca ao controle das leis parlamentares. A reserva que noutro momento se dissolveu na consagração do juiz como guardião da Constituição, ali se manteve sob a forma da vedação do art. 120. A escolha neerlandesa traduz, portanto, a permanência consciente de uma concepção que a maior parte do continente abandonou: a de que a definição última do sentido constitucional pertence ao órgão representativo, e não ao tribunal. Esse afastamento em relação ao protagonismo judicial que o neoconstitucionalismo consagrou alhures é precisamente o que se examina, em seus modelos e em sua crítica contemporânea, na seção seguinte.

5.3 Modelos contemporâneos de controle e o lugar contramajoritário dos Países

Baixos A desconfiança continental em relação ao juiz não conduziu a um destino único num continente tão diverso. Ao longo do século XX, a Europa que herdara da Revolução o temor do governo dos juízes acabou, em sua maior parte, reconciliando-se com o controle judicial de constitucionalidade. Os Países Baixos

constituem a exceção que resistiu a essa reconciliação. Para situar o ordenamento neerlandês no panorama dos modelos contemporâneos de controle e compreender por que sua recusa ao controle repressivo se sustenta, é necessário entender as razões que levaram o país a afastar-se dos modelos majoritariamente desenvolvidos nos ordenamentos vizinhos da *civil law* e no modelo da *common law*.

A questão central é saber qual ator desempenha o papel de intérprete último da Constituição (De Poorter, 2013, p. 90). A adesão ao controle judicial respondeu, em cada ordenamento, a razões históricas precisas, e é no exame dessas razões que a posição neerlandesa começa a ganhar relevo. De Poorter identifica três fatores que explicam a atribuição de papel forte ao juiz constitucional (De Poorter, 2013, p. 90-93). O primeiro é a estrutura federal: Em estados federativos as cortes constitucionais guardam a separação vertical de poderes entre a federação e seus entes, arbitrando os conflitos de competência que a forma federativa inevitavelmente gera. O segundo é a transição democrática: jovens democracias recém-saídas de regimes autoritários confiam às cortes o controle das instâncias políticas para supervisionar o processo de democratização, razão pela qual as democracias da Europa Central e Oriental, após 1989, optaram por cortes constitucionais fortes. O terceiro é a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos e das minorias contra a vontade das maiorias políticas.

O caso alemão reúne os três fatores e é particularmente ilustrativo do peso do contexto histórico: a posição robusta do *Bundesverfassungsgericht* explica-se, em larga medida, pela experiência específica do país, pois foi contra o plano histórico da Segunda Guerra Mundial que se conferiu ao juiz constitucional papel central na guarda dos princípios fundamentais do Estado de Direito democrático (De Poorter, 2013, p. 92). O controle judicial forte surge, nesses casos, de uma desconfiança em relação às maiorias políticas que o histórico autoritário tornou compreensível e que se converteu em garantia contra a recaída totalitária.

Reside precisamente aqui o contraste que define a posição neerlandesa: esses fatores que justificaram a entrega do controle ao juiz não se verificam (ou com menor força) no caso dos Países Baixos. O país não possui estrutura federal que demande um árbitro da repartição vertical de competências. Sua democracia não emergiu de uma ruptura autoritária recente que recomendasse a tutela judicial do processo político; ao contrário, a soberania popular consolidou-se ali por via parlamentar, de modo gradual, sem a fratura que em outros ordenamentos fez do juiz constitucional uma resposta ao trauma. Quanto à proteção dos direitos fundamentais, o

ordenamento neerlandês não a descurou; escolheu assegurá-la por meio distinto do controle judicial repressivo, deslocando a tutela para a fase preventiva e, como se verá, para a via dos tratados internacionais. A ausência dos fatores que em outros ordenamentos justificaram o controle judicial não revela um sistema menos zeloso da Constituição, mas um sistema que confiou essa guarda a atores e momentos diversos do juiz e da fase posterior à promulgação.

É nesse ponto que a categoria da dificuldade contramajoritária ilumina o arranjo neerlandês. Formulada por Alexander Bickel (1962, p. 16-17). Em obra que se tornou central ao debate constitucional do século XX, a dificuldade contramajoritária designa a tensão inerente ao controle judicial de constitucionalidade: quando a Corte declara inconstitucional um ato legislativo, contraria a vontade dos representantes eleitos, exercendo um poder que, nessa medida, se afigura em tensão com o princípio democrático.

Boa parte do constitucionalismo do século XX dedicou-se a justificar ou a mitigar essa tensão, construindo teorias da legitimidade do controle judicial. A resposta neerlandesa é de natureza diversa: em vez de justificar o controle judicial apesar da dificuldade contramajoritária, o ordenamento dos Países Baixos preveniu o problema na origem, ao não conferir ao juiz o poder cuja legitimidade democrática seria controvertida. Vista sob essa luz, a supremacia legislativa neerlandesa apresenta-se com a proposta de, em seus próprios termos, enfrentar problemas atribuídos ao controle judicial em outros sistemas.

Essa escolha por enfrentar o problema democrático explicitado anteriormente adquire relevo quando se considera a crítica contemporânea ao protagonismo judicial. A expansão global do controle de constitucionalidade na segunda metade do século XX suscitou crescentes objeções quanto à transferência de decisões fundamentais das arenas representativas para os tribunais. Para Waldron (2006), a constitucionalização de direitos e o fortalecimento do controle judicial em diversas democracias não decorreram de um compromisso genuíno com a democracia ou com a justiça social, mas resultaram de uma interação estratégica entre elites políticas hegemônicas, porém ameaçadas pela perda de poder politico popular, atores econômicos influentes e lideranças judiciais, todos interessados em transferir para o foro judicial a decisão sobre questões que a política majoritária poderia resolver contra seus interesses, num movimento que o autor designa preservação hegemônica (Waldron, 2006). São fenômenos a que o modelo neerlandês permanece, por

construção, alheio: ao reservar a última palavra ao legislador, o ordenamento dos Países Baixos não conhece o deslocamento de poder das maiorias eleitas para as cortes que a crítica apresentada pelo autor.

O caso neerlandês demonstra que uma democracia constitucional pode prescindir do controle judicial repressivo sem comprometer o Estado de Direito. Esse arranjo sustenta-se por razões identificáveis: porque o ordenamento dispõe de controles preventivos institucionalizados, capazes de filtrar a inconstitucionalidade antes que a lei exista; porque conta com uma cultura constitucional sedimentada ao longo de quase dois séculos; e porque mantém, pela via dos tratados internacionais, uma abertura que supre, em matéria de direitos fundamentais, parte da função que o controle judicial exerceria. Buscou-se, portanto, identificar as condições que tornam viável o processo legislativo neerlandês sob a ótica do art. 120: os custos e as tensões dessa escolha, bem como as objeções que ela suscita internamente, são o objeto da seção seguinte, dedicada ao debate sobre sua reforma. É a essas tensões, e à abertura ao direito internacional que as atravessa, que se dirige o exame a seguir.

5.4 O debate sobre a reforma: a proposta Halsema e o argumento dos tratados

A solidez histórica do art. 120, que sobreviveu a todas as revisões constitucionais e se enraizou como pilar da ordem neerlandesa, não significa que o dispositivo esteja imune à contestação. Estabilidade institucional e debate doutrinário não se excluem: precisamente por ocupar posição tão central, a vedação tornou-se, ao longo das últimas décadas, objeto de discussão recorrente entre juristas e parlamentares. Examinar esse debate cumpre duas funções. Revela que o modelo, embora estável, não é tido por todos como um arranjo ideal, havendo quem identifique nele um déficit de proteção; e expõe o argumento que melhor ilumina a tensão entre a supremacia legislativa e a abertura ao direito internacional, qual seja, a circunstância de que os tribunais neerlandeses, embora proibidos de controlar a lei em face da Constituição, podem afastá-la quando contrária a tratados.

Para compreender esse argumento, é preciso situar antes a posição dos tratados internacionais no ordenamento neerlandês. Os Países Baixos adotam uma tradição marcadamente monista, em que o direito internacional se integra à ordem interna sem necessidade de lei de incorporação. Os arts. 93 e 94 da Constituição, introduzidos para assegurar a participação do país na ordem jurídica internacional e

europeia, conferem efeito direto às disposições de tratados autoexecutáveis, isto é, àquelas aptas a vincular as pessoas em razão de seu conteúdo, e determinam que a legislação interna não se aplique quando incompatível com tais disposições (Voermans, 2020, p. 343-344.). O traço notável é a extensão dessa primazia: as normas internacionais autoexecutáveis prevalecem sobre todo o direito nacional, inclusive sobre a própria Constituição (Fleuren, 2010, *p. 257*). Diferentemente do debate brasileiro sobre a hierarquia supralegal ou constitucional dos tratados de direitos humanos, no qual tais tratados se posicionam abaixo ou no nível da Constituição, no sistema neerlandês o tratado autoexecutável situa-se acima dela para efeito de aplicação pelo juiz.

Desse arranjo resulta um paradoxo aparente. A vedação do art. 120 alcança apenas o confronto entre a lei e a Constituição interna; mas não impede que os tribunais examinem a compatibilidade da legislação com o direito internacional. Os neerlandeses dispõem, assim, de controle judicial de constitucionalidade material, mas não sob sua própria Constituição, nem por parâmetro interno: suas necessidades de controle são supridas pelos tratados, em especial pela Convenção Europeia de Direitos Humanos, e pelas Cortes Europeias — o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, em Estrasburgo, e o Tribunal de Justiça da União Europeia, em Luxemburgo —, que operam, nessa medida, como tribunais constitucionais por substituição (Voermans, 2020, p. 344). Por essa via oblíqua, a Convenção Europeia e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, tratado das Nações Unidas que enuncia direitos análogos, passaram a funcionar como uma carta de direitos que autoriza os tribunais a afastar atos do parlamento contrários a suas disposições, recurso de que as cortes passaram a fazer uso crescente, sobretudo em domínios como o direito de família, o direito previdenciário e o processo penal, nos quais a proteção convencional dos direitos individuais com mais frequência se sobrepõe à solução legislada (Voermans, 2020, *p. 343*).

Há que precisar, contudo, em que medida essa abertura relativiza a supremacia legislativa que estrutura o ordenamento. Tal relativização é limitada. O controle por via dos tratados não confere ao juiz neerlandês o poder de interpretar e aplicar a Constituição nacional, uma vez que o parâmetro do controle é a norma internacional, não a *Grondwet,* como é denominada a Lei Fundamental neerlandesa. A supremacia do legislador frente à Constituição interna permanece intacta: o que o juiz pode opor à lei é o tratado, não a Constituição. Tampouco se trata de um controle que o juiz

exerça com desenvoltura. A jurisprudência das últimas décadas revela tribunais reticentes no uso desses poderes, referentes ao juízo do legislador sobre questões de valor, sob o entendimento de que, em matéria constitucional, a apreciação política deve em regra preceder a do juiz (Van der Schyff, 2010, p. 289). A abertura ao direito internacional, portanto, não inverte a relação entre os poderes, mas sim introduz uma via lateral que convive com a primazia do legislador sobre a Constituição doméstica sem suprimi-la.

É contra esse pano de fundo que se compreende a principal tentativa de reforma do modelo. Em 2002, diante da hesitação governamental, a deputada Femke Halsema apresentou projeto de iniciativa parlamentar destinado a flexibilizar a vedação do art. 120, autorizando o controle judicial das leis, de forma descentralizada, apenas quanto aos direitos civis e políticos do catálogo constitucional (Van Der Schyff, 2010, *p. 282*). Submetida ao procedimento agravado de revisão constitucional examinado no capítulo anterior, a proposta ao alcançar a Câmara Alta foi aprovada em primeira leitura por margem de um único voto, em meio à retirada do apoio governamental no curso da votação (Van Der Schyff, 2010, *p. 283*). A exigência de maioria de dois terços, em segunda leitura e após nova eleição geral, tornou seu êxito impossível. O episódio confirma a tenacidade da vedação: mesmo uma reforma deliberadamente contida não logrou reunir o consenso necessário para alterá-la.

O debate, ademais, não permaneceu restrito ao episódio de 2002. Ele reganhou força a partir do escândalo dos benefícios (toeslagenaffaire), no qual dezenas de milhares de famílias foram indevidamente acusadas de fraude na percepção de auxílios para cuidado infantil, com base em critérios aplicados de modo desproporcional — crise que, em 2021, levou à renúncia do gabinete. Em parecer sobre o caso, a Comissão de Veneza sugeriu que se considerasse emendar o art. 120 ou introduzir outros mecanismos de controle de constitucionalidade (Comissão de Veneza, 2021). A discussão repercutiu na agenda política subsequente, a ponto de o próprio acordo de coalizão do governo formado em 2024 prever a alteração do art. 120 para admitir o controle de constitucionalidade das leis em face dos direitos fundamentais clássicos previstos na Constituição (Países Baixos, 2024). O episódio deu ensejo, ademais, a uma crítica doutrinária mais incisiva ao modelo. Leijten (2021) sustenta que a vedação do art. 120, associada à ausência de uma cultura de proporcionalidade no controle dos atos estatais, contribuiu para a falha de proteção de direitos que o escândalo revelou, e observa que a tutela pela via da Convenção

Europeia não constitui equivalente perfeito do controle de constitucionalidade, à medida que transfere a Estrasburgo parcela da proteção dos direitos fundamentais que o juiz nacional poderia assegurar. Em sentido complementar, Manenschijn (2022) adverte que a própria proposta de reforma, impulsionada pela reação ao escândalo, tende a pressupor uma harmonia entre democracia e Estado de Direito que nem sempre existe, e defende que a introdução do controle seja acompanhada de um modelo de diálogo entre legislador e juiz — nos moldes das declarações de incompatibilidade do sistema britânico — capaz de preservar a deliberação democrática. As duas leituras evidenciam que o debate neerlandês não se reduz à alternativa entre manter ou abolir o art. 120, mas envolve a definição do arranjo institucional que substituiria a vedação. O tema, portanto, permanece aberto, embora sua resolução dependa do procedimento agravado de revisão constitucional aqui examinado.

A crítica de Leijten (2021) desdobra-se em dois planos que interessam diretamente ao objeto deste trabalho. No plano substantivo, a autora observa que os direitos fundamentais inscritos na Constituição neerlandesa não vêm acompanhados de uma exigência expressa de proporcionalidade entre a restrição imposta e a finalidade perseguida, de modo que o exame de constitucionalidade, e, quando ocorre tendem a concentrar-se na legalidade formal da limitação, e não em sua justificação material. Essa ausência do que a autora denomina cultura de proporcionalidade explicaria por que no caso dos benefícios os controles internos do sistema não impediram a aplicação desproporcional da lei. No plano institucional, o parecer da Comissão de Veneza, acolhido por Leijten, dirigiu recomendações não apenas ao Judiciário, mas sobretudo ao legislador e ao Executivo: a inclusão de cláusulas de proporcionalidade e de hardship na legislação futura, a facilitação do poder de uma minoria parlamentar para instaurar investigações e o reconhecimento de que os parlamentares dos partidos da coalizão devem fiscalizar o Governo. Este último ponto toca em tensão já assinalada neste trabalho: a disciplina de coalizão, examinada no segundo capítulo como fonte de estabilidade, pode converter-se, na perspectiva da proteção de direitos, em fator que enfraquece o controle parlamentar sobre o próprio Governo que a coalizão sustenta.

A objeção de Manenschijn (2022), por sua vez, situa-se em plano teórico distinto e adverte contra uma leitura apressada da reforma. Apoiando-se na noção de que a democracia constitucional encerra uma tensão entre democracia e Estado de

Direito que não se deixa resolver de modo puramente racional, a autora sustenta que fortalecer o controle judicial em nome do Estado de Direito não é neutro do ponto de vista democrático: implica redistribuir, em favor do juiz, o poder de decidir sobre questões que antes pertenciam à deliberação representativa. A autora recorda que, poucos anos antes do impulso reformista, decisões como as dos casos Urgenda e Shell haviam sido criticadas justamente por o Judiciário impor limites ao poder político do Parlamento em nome de direitos, o que evidencia que a ampliação do controle judicial pode ser celebrada ou repudiada conforme o resultado que produz. Daí a proposta, que Manenschijn subscreve, de que a eventual introdução do controle venha acompanhada de um modelo de diálogo entre legislador e juiz, em que este assinala a incompatibilidade da lei sem a anular definitivamente, à maneira das declarations of incompatibility do sistema britânico, em regra seguidas pelo Parlamento, de modo a preservar a última palavra do órgão representativo. A observação reconduz o debate neerlandês à mesma dificuldade contramajoritária examinada na seção anterior: o problema não é apenas se deve haver controle judicial, mas como conciliá-lo com a supremacia parlamentar que estrutura o ordenamento.

O motivo do ceticismo conduz de volta ao argumento dos tratados e expõe a tensão central do modelo. Seria de esperar que a aceitação pacífica do controle por tratados tornasse incontroversa a introdução do controle constitucional, já que os tribunais afastam leis por violação da Convenção Europeia. O argumento, porém, volta-se contra a própria proposta. O controle por tratados desenvolveu-se de modo incremental, como produto gradual do amadurecimento da proteção internacional dos direitos, e não de uma decisão deliberada; a introdução do controle constitucional, ao contrário, exigiria uma escolha consciente e uma maioria qualificada disposta a emendar a Constituição (Van Der Schyff, 2010, *p. 283*).

Daí o impasse: para convencer os céticos, a proposta precisa enfatizar sua semelhança com o controle por tratados; mas, ao fazê-lo, parece oferecer mais do mesmo, esvaziando seu valor agregado. A reforma fracassa, assim, não por rejeição frontal, mas por uma espécie de redundância. É aqui que se mede o contraponto do modelo: a renúncia ao controle repressivo tem um custo, reconhecido por parte da doutrina, que enxerga na ausência de parâmetro constitucional interno uma lacuna na proteção de direitos não plenamente cobertos pelos tratados; e a própria persistência do debate Halsema é o indício de que o arranjo, por mais estável, conviveu sempre com a percepção de que algo se perde ao excluir o juiz da guarda da Constituição.

Esse impasse autoriza uma observação final sobre o significado do próprio debate. O fato de uma ordem constitucional poder discutir, por décadas e em termos majoritariamente acadêmicos, a conveniência de introduzir o controle judicial, em vez de a ele recorrer premida por uma crise, sugere um grau apreciável de estabilidade institucional. Van der Schyff (2010, p. 290) chegou a descrever o sistema como suficientemente pacífico para se dar ao luxo de debater a necessidade do controle, em lugar de adotá-lo sob pressão.

A formulação, contudo, deve ser lida com a cautela que o tempo impõe. Nenhum sistema político está livre de tensões, e o intervalo decorrido desde então, marcado por sucessivas crises da integração europeia, pela ascensão de forças eurocéticas e por disputas sobre o alcance das Cortes supranacionais, recomenda que se tome a observação não como retrato de uma democracia sem conflitos, mas como descrição de um traço macroinstitucional: a de que o controle de constitucionalidade, nos Países Baixos, nunca foi vivido como necessidade urgente imposta pelas circunstâncias, e sim como opção de arranjo. A persistência da vedação não exprime, sob essa luz, inércia, mas a confiança, até aqui não desmentida, de uma democracia que não sentiu a urgência que levou outros ordenamentos ao controle judicial.

5.5 A mudança constitucional informal

A rigidez do procedimento de revisão constitucional, examinado no capítulo anterior, produz um que completa o quadro do pós-promulgação. Quando a alteração formal do texto é difícil, o ordenamento tende a adaptar-se por outras vias, e a Constituição neerlandesa é caso exemplar desse fenômeno. Uma das mais antigas em vigência contínua no mundo, ela atravessou transformações profundas sem que muitas delas se inscrevessem em seu texto (Passchier, 2018, p. 1-2).

A literatura constitucional comparada distingue a revisão formal, que altera expressamente a redação do texto pelo procedimento que a própria Constituição prevê, da mudança constitucional informal, em que o sentido da Constituição se modifica sem alteração explícita do texto escrito (Passchier, 2018, *p.6-11*). Esse fenômeno corresponde, em larga medida, ao que a doutrina brasileira consagrou sob o nome de mutação constitucional, definida por Anna Cândida da Cunha Ferraz (2015, p. 11) como a alteração do sentido, do significado e do alcance do texto constitucional

sem violação de sua letra. No caso neerlandês, ao contrário, a vedação do art. 120 afasta justamente o juiz como agente dessa mudança: a evolução informal opera por outros canais, a prática política, a convenção e a reinterpretação conduzida pelos próprios atores institucionais, e não pela jurisdição constitucional.

A tese de Passchier (2018) sobre o caso neerlandês é direta: embora a Constituição tenha sido formalmente revista diversas vezes, apenas um número reduzido dessas revisões foi de fato significativo, ao passo que muitos dos desenvolvimentos constitucionais mais relevantes da história neerlandesa ocorreram por processos informais (Passchier, 2018, p. 13). A europeização, a ascensão do Estado de bem-estar e a transformação das relações entre Governo e Parlamento não se leem na face do texto constitucional, e, contudo, redefiniram a ordem constitucional do país. Para compreender essa dinâmica, Passchier (2018) defende uma perspectiva que denomina histórico-institucionalista, segundo a qual o texto constitucional e o contexto institucional em que ele se insere produzem sentido conjuntamente ao longo do tempo: a norma escrita conserva autoridade, mas as práticas e os entendimentos institucionais que evoluem podem alterar-lhe o sentido sem nova escrita (Passchier, 2018, p. 8-12). Para um sistema que proíbe o juiz de controlar a lei em face da Constituição, observa o autor, uma abordagem dessa natureza é indispensável para descrever como as normas constitucionais de fato evoluem.

Nessa perspectiva, a mudança informal opera por duas vias: a reinterpretação e a formação de convenções constitucionais. A reinterpretação deixa o texto intacto, mas altera-lhe o sentido, e, como nota Grimm em passagem recolhida por Passchier (2018), não confere ao intérprete poder sobre o texto, mas sobre seu significado, sendo certo que uma mudança de sentido é, com frequência, tão importante quanto uma emenda ao próprio texto (Grimm *apud* Passchier, 2018, p. 10). A convenção constitucional, por sua vez, é, na definição clássica de Wheare adotada por Passchier (2018), uma regra de conduta vinculante aceita como obrigatória por aqueles que atuam no funcionamento da Constituição (Wheare *apud* Passchier, 2018, p. 10).

O processo legislativo neerlandês oferece exemplos de ambas as vias, e reconectá-los aos institutos já examinados neste trabalho mostra a extensão do fenômeno. A sanção régia ilustra a convenção que refina o texto: o art. 87(1) da Constituição dispõe que um projeto se converte em lei depois de aprovado pelo parlamento e ratificado pelo Rei, dispositivo que originariamente investia o monarca em poder discricionário de ratificação; ao longo de cento e cinquenta anos, porém,

consolidou-se uma regra de conduta, aceita como obrigatória, segundo a qual o Rei deve assinar todo projeto que lhe é enviado, convertendo um poder outrora efetivo em dever simbólico (Passchier, 2018, p. 12). A dissolução do parlamento ilustra a reinterpretação: desde 1848 a Constituição faculta ao Governo dissolver antecipadamente as Câmaras, instituto que servia para o Governo remeter ao eleitorado um conflito com o parlamento; com a consolidação da relação de confiança que tornou o Governo dependente do Parlamento, o sentido do instituto inverteu-se, de modo que, embora o texto tenha permanecido inalterado, seu sentido jurídico efetivamente mudou (Passchier, 2018, *p.12*).

Outros dois exemplos revelam a convenção que cria um vazio no texto e a que o substitui. O art. 106, que reserva à lei a disciplina do sistema monetário, fora incluído para opor barreira à substituição precipitada do florim por moeda europeia; depois da introdução do euro, em 1999, o dispositivo perdeu a maior parte de seu sentido sem nunca ter sido formalmente revisto, não tendo protegido o florim nem barrado o euro (Passchier, 2018, p. 12). Já o art. 67(1), que exige a presença de mais da metade dos membros para que as Câmaras deliberem, foi na prática substituído por convenção cristalizada no regimento da Segunda Câmara, segundo a qual a deliberação pode abrir-se quando mais da metade dos parlamentares assinou a lista de presença, ainda que fisicamente ausentes, só se exigindo presença efetiva quando se requer votação nominal (Passchier, 2018, p. 12*)*.Em ambos os casos, o texto permaneceu, mas a Constituição vivida afastou-se da Constituição escrita.

A dificuldade da revisão formal e a vedação ao controle judicial repressivo convergem, portanto, para deslocar o peso da evolução constitucional ao terreno da interpretação e da convenção. Onde o texto não se altera com facilidade e o juiz não pode corrigir a lei à luz da Constituição, são o costume constitucional e a reinterpretação que asseguram a adaptação da ordem às circunstâncias. Por isso Passchier (2018) conclui que, no contexto neerlandês, a mudança informal foi historicamente mais importante que a revisão formal, devendo ocupar o centro de qualquer análise séria do desenvolvimento constitucional do país (Passchier, 2018, *p.7-12*).

5.6 A avaliação posterior da legislação: o fechamento do ciclo de qualidade

A qualidade normativa, no sistema neerlandês, não se esgota na promulgação. O terceiro capítulo explicou que a fase pré-parlamentar submete o anteprojeto a uma sequência articulada de controles de qualidade — a avaliação prévia de impacto por meio do *Integraal Afwegingskader*, as diretrizes oficiais de técnica legislativa e o parecer do Raad van State —, e mostrou que esses controles realizam, no plano institucional, o programa que a teoria da legislação formula no plano conceitual. Aquela análise mobilizou o instrumental da legisprudência para ler a fase anterior à lei; cabe agora reconhecer que esse mesmo instrumental não se detém na edição da norma. A legisprudência concebe a produção legislativa como um ciclo, e não como um ato isolado (Wintgens, 2012): a racionalidade que se exige do legislador ao justificar a lei projeta-se também sobre o dever de verificar, depois, se a lei cumpriu os pressupostos atribuídos. Não por acaso, a literatura legística situa a avaliação da norma já vigente como etapa integrante do método de produção legislativa, e não como momento externo a ele (Delley, 2004, p. 101). A avaliação posterior da legislação é, nessa medida, o momento em que o ciclo de qualidade se fecha sobre si mesmo.

Trata-se da contraface daquilo que o terceiro capítulo examinou sob o nome de avaliação *ex ante*: enquanto aquela opera prospectivamente, com juízos hipotéticos sobre efeitos prováveis, a avaliação *ex post* é retrospectiva e toma por base os efeitos concretos da lei em vigor, apurados empiricamente (Nascimento, 2018, p. 26). Essa avaliação tem natureza distinta da do controle de constitucionalidade examinado ao longo deste capítulo.

O controle de constitucionalidade, preventivo no modelo neerlandês, afere a *validade* da norma — sua conformidade com a Constituição, com os tratados e com os princípios do Estado de Direito. A avaliação posterior volta-se a objeto diverso: não à validade, mas ao *desempenho* da lei.

Decorrido certo tempo de vigência, indaga-se quais efeitos a norma de fato produziu, em que medida alcançou os objetivos que motivaram sua edição, que consequências não antecipadas dela resultaram e que aspectos se revelaram falhos ou ineficazes na aplicação. Seu parâmetro não é a Constituição, mas a eficácia e a adequação da norma às finalidades a que se destinava; seu horizonte é prospectivo, pois seus achados realimentam os ciclos legislativos seguintes, orientando correções

e reformas futuras. Trata-se, em vocabulário legisprudencial, da aferição empírica daquilo que a justificação prévia havia sustentado apenas como prognóstico: a avaliação *ex post* confronta a hipótese do legislador com os resultados da norma, e devolve ao sistema a informação necessária para que a próxima decisão legislativa seja, também ela, racionalmente fundada. Mantém-se aqui, contudo, a distinção que a teoria adverte ser decisiva: a aferição de desempenho e de racionalidade da lei opera em graus e dirige-se a quem legisla, não se confundindo com o juízo binário de validade constitucional nem se convertendo em parâmetro de censura judicial da norma (Nascimento, 2023; Wintgens, 2012).

A pertinência desse momento ao argumento deste trabalho é dupla. De um lado, ele completa a simetria do ciclo: assim como a fase pré-parlamentar antecipa o controle, submetendo o projeto a um juízo de necessidade e de impacto antes que a lei exista, a avaliação posterior o prolonga, submetendo a lei já vigente a um juízo de resultado. O cuidado com a norma que, em ordenamentos dotados de controle judicial repressivo, se concentra no exame de validade conduzido por um tribunal após a promulgação, no sistema neerlandês distribui-se por uma sucessão de avaliações que precedem, acompanham e sucedem a lei — nenhuma delas judicial, todas elas internas ao processo de produção e revisão normativa. De outro lado, a avaliação posterior confirma a concepção de legitimidade que percorre todo o trabalho: a de que a lei se legitima pela qualidade do processo que a forma e a acompanha, e não pela possibilidade de sua censura judicial. Onde o juiz não pode desfazer a lei, é o próprio sistema legislativo que assume o encargo de revê-la à luz de seus efeitos. Não é por acaso que a literatura sobre teoria da legislação tem insistido em que a avaliação das leis, instruída por evidências, integra as exigências da própria legislação democrática (Nascimento, 2023; OECD, 2026): a avaliação posterior é a face menos visível, mas logicamente necessária, de uma concepção de qualidade legislativa que não delega ao controle judicial a tarefa de corrigir a lei.

5.7 A síntese do modelo de controle compartilhado

O percurso deste capítulo permite recompor o quadro completo do que sucede à lei neerlandesa depois de promulgada. A vedação do art. 120 retirou o juiz da aferição da constitucionalidade da lei vigente; a tradição continental de desconfiança em relação à magistratura explicou a origem dessa recusa; o contraste com os

modelos que confiaram no juiz revelou as razões pelas quais o arranjo neerlandês se sustenta; a abertura aos tratados introduziu uma via lateral de controle; e a mudança constitucional informal mostrou como a ordem se adapta sem alteração do texto nem correção judicial. A avaliação posterior, examinada na seção precedente, mostrou, por fim, como se fecha o ciclo de qualidade da lei. Resta integrar esses elementos numa compreensão unitária do modelo.

É essa distribuição que a síntese do modelo torna inteligível. Ao longo do trabalho, a ausência de controle judicial repressivo poderia sugerir um déficit na proteção da Constituição. A análise do ciclo legislativo neerlandês matiza essa leitura: o que há não é ausência de controle, mas sua organização segundo uma lógica distinta da do modelo de supremacia judicial. De Poorter oferece a formulação que melhor a capta. O sistema constitucional neerlandês confere ao legislador a palavra final sobre a conformidade das leis com o direito constitucional, escrito e não escrito (De Poorter, 2013, p. 89). Mas seria incorreto, adverte o autor, definir a relação entre Legislativo e Judiciário em termos de supremacia de um sobre o outro. Para que o Estado de Direito democrático funcione, equilíbrio e dependência recíproca são essenciais; ambos os poderes têm responsabilidade conjunta pela atualização e proteção das normas e princípios constitucionais e, embora cada um cumpra papel próprio, dependem um do outro para assegurar a efetividade de sua atuação. São, na expressão de De Poorter, parceiros no ofício do direito (2013, p. 89).

Essa chave de leitura confere unidade ao processo legislativo neerlandês. O controle de constitucionalidade nos Países Baixos não desapareceu com o art. 120; converteu-se em responsabilidade compartilhada, distribuída entre atores e momentos. O Governo, ao elaborar o anteprojeto e submetê-lo à avaliação de impacto, exerce uma parcela desse controle. O *Raad van State*, ao opinar sobre a constitucionalidade do projeto, exerce outra, na posição de quem aconselha sem decidir. O parlamento, ao deliberar sobre o projeto e, no limite, rejeitá-lo por razões constitucionais, exerce a sua, e detém a palavra última. Os tribunais, por fim, conquanto privados do controle frente à Constituição, asseguram a compatibilidade da lei com os tratados de direitos humanos, suprindo por via internacional parte da função que lhes é vedada no plano interno. Nenhum desses atores detém o monopólio do controle; cada um responde por um segmento de uma tarefa que o ordenamento concebe como coletiva.

A globalização acentua esse traço em lugar de atenuá-lo. A crescente interligação entre a ordem jurídica nacional, a da União Europeia e a internacional recomenda, observa De Poorter, que se veja a posição do legislador e do juiz nacionais menos como hierarquia com um ponto central de controle e mais como elementos de uma rede multipolar de desenvolvimento do direito, em que as relações entre os atores se caracterizam por reciprocidade (De Poorter, 2013, p. 89). O modelo neerlandês, que à primeira vista poderia parecer uma anomalia refratária ao constitucionalismo contemporâneo, revela-se, ao contrário, compatível a uma ordem jurídica em que o controle já não se deixa reduzir a um momento único nem a um único guardião.

É esse o sentido último do excepcionalismo neerlandês. A recusa ao controle judicial repressivo não exprime descuido com a supremacia da Constituição, mas uma forma alternativa de assegurá-la: não pela concentração do controle num tribunal que profere a última palavra, mas por sua difusão ao longo do processo legislativo e entre os atores que o conduzem. O deslocamento do controle para a fase preventiva, anunciado no início deste trabalho, encontra aqui seu fundamento e seu fecho. A lei neerlandesa é vigiada antes de nascer porque não o será depois; e essa vigilância, repartida entre Governo, Conselho de Estado e parlamento, é o que permite a uma democracia estável prescindir do controle judicial sem prescindir da Constituição.

6. CONCLUSÃO

Esta monografia delimitou e analisou os institutos que estruturam o processo legislativo do Reino dos Países Baixos, acompanhando o ciclo completo de produção da norma: da formação coalicional do governo à avaliação posterior das leis vigentes; dedicando atenção particular ao modo como esse ordenamento organiza o controle de constitucionalidade em suas dimensões prévia e posterior, sob o ponto de vista do foco na avaliação de qualidade legislatigva. A pergunta que orientou o trabalho indagava como opera, em todas as suas etapas e em sua articulação institucional, o processo legislativo neerlandês, e o que ele pode oferecer aos estudos legislativos. Essa pergunta desdobrou-se, no primeiro capítulo, em quatro subperguntas, a que corresponderam os quatro capítulos analíticos. A conclusão retoma-as, primeiro, uma a uma, para verificar em que medida o percurso cumpriu o que prometeu; recompõe, em seguida, a resposta à pergunta central, que não se obtém pela soma das respostas parciais, mas pela identificação do princípio que as articula; e encerra, por fim, com aquilo que o caso examinado oferece a quem estuda o processo de formação das leis.

À primeira subpergunta — como se organiza, no plano constitucional e institucional, o sistema parlamentar dos Países Baixos — o segundo capítulo respondeu ao demonstrar que o ordenamento neerlandês configura uma monarquia constitucional parlamentarista consolidada desde a revisão de 1848, na qual a responsabilidade ministerial transferiu o eixo da decisão política do monarca para o gabinete, responsável perante o Parlamento. Sobre essa base operam a representação proporcional integral, que impede estruturalmente a formação de maiorias unipartidárias e torna a coalizão inevitável, e a tradição consociativa, que converte essa inevitabilidade em método: a cooperação entre elites representativas, formalizada no *coalitieakkoord*, confere à legislatura previsibilidade programática raramente encontrada em sistemas de fragmentação partidária comparável. Completa o quadro o bicameralismo assimétrico e incongruente entre a *Tweede Kamer*, dotada de legitimidade direta e poder pleno de emenda, e a *Eerste Kamer*, câmara revisora restrita ao veto incondicional. O sistema parlamentar neerlandês organiza-se, em síntese, como democracia consensual em que o poder se dispersa e a cooperação se institucionaliza — matriz da qual o processo legislativo é expressão funcional, e não fenômeno autônomo.

À segunda subpergunta — como opera a fase pré-parlamentar do processo legislativo — o terceiro capítulo respondeu ao revelar que essa fase não constitui antecâmara preparatória, mas parte integrante e decisiva do processo em sentido amplo. O *coalitieakkoord* funciona como seu ato material inaugural, delimitando o universo de projetos que o Governo submeterá ao Parlamento; a iniciativa concentra-se, por consequência, no Executivo, que dispõe de estrutura técnica permanente e de diretrizes oficiais de redação para formular proposições de densidade que o parlamentar individual dificilmente reúne; a avaliação prévia de impacto, por meio do *Integraal Afwegingskader*, submete o projeto a parâmetros estruturados de necessidade e adequação; e o parecer obrigatório do Conselho de Estado realiza, em sede preventiva, o exame de constitucionalidade mais denso que a lei neerlandesa receberá em toda a sua existência. Quando o projeto ingressa nos Estados Gerais, sua definição substantiva — política, técnica e jurídica — já se encontra largamente realizada.

À terceira subpergunta — como se desenvolve a tramitação parlamentar até a promulgação — o quarto capítulo respondeu ao descrever um procedimento sequencial, e não iterativo, em que o projeto percorre as Câmaras em linha reta, sem o regime de idas e vindas conhecido noutros bicameralismos. O exame em comissão, de via predominantemente escrita, concentra o trabalho legislativo antes do plenário; o poder de emenda reserva-se à Tweede Kamer, sede da deliberação substantiva; a Eerste Kamer exerce revisão terminativa, aprovando ou rejeitando o texto em sua integralidade, e a tensão dessa rigidez é acomodada pelo expediente da *novelle*; a sanção real, por força da responsabilidade ministerial, opera como ato vinculado, de natureza certificatória; e a legislação delegada, os procedimentos especiais e o próprio regime de exceção permanecem ancorados no primado do legislador, que reserva à lei formal os elementos essenciais de qualquer complexo normativo. A fase parlamentar confirma, assim, no plano do procedimento, a repartição funcional desenhada no plano institucional: deliberação na Câmara Baixa, revisão qualificada na Câmara Alta, centralidade da lei em todo o percurso.

À quarta subpergunta — o que sucede à lei após a promulgação — o quinto capítulo respondeu ao examinar a vedação do art. 120, absoluta em seu domínio e delimitada em sua extensão, e ao reconstituir seus fundamentos: a desconfiança continental em relação ao juiz, que nos Países Baixos se firmou em 1848 como afirmação da soberania popular por via parlamentar, e a ausência dos fatores —

estrutura federal, ruptura autoritária, déficit de proteção de direitos — que noutros ordenamentos justificaram a entrega do controle ao juiz constitucional. O capítulo demonstrou, ainda, que a vedação convive com uma via lateral de controle, a dos tratados internacionais autoexecutáveis, cuja primazia autoriza os tribunais a afastar a lei incompatível sem tocar na Constituição interna; que a principal tentativa de reforma, a proposta Halsema, fracassou menos por rejeição frontal do que por aparente redundância em face desse controle convencional; e que, num sistema em que o texto dificilmente se altera e o juiz não o guarda, a evolução constitucional se realiza preponderantemente por vias informais — a convenção e a reinterpretação — , completando-se o ciclo com a avaliação posterior do desempenho da lei.

Respondidas as subperguntas, a resposta à pergunta central pode ser enunciada em uma proposição: o processo legislativo neerlandês opera segundo uma lógica de deslocamento e de partilha. Deslocamento, porque o sistema transfere o eixo decisivo da produção legislativa para um momento anterior à deliberação parlamentar propriamente dita — a agenda é pactuada na formação do governo, a substância é definida na elaboração ministerial, a constitucionalidade é aferida no parecer do Conselho de Estado —, de modo que cada etapa subsequente opera sobre material já filtrado pela anterior. Partilha, porque a guarda da Constituição, que o art. 120 subtrai ao Judiciário, não desaparece: distribui-se por uma tríade de guardiões —

o Governo, que elabora e avalia o anteprojeto; o Conselho de Estado, que opina sobre sua constitucionalidade na posição de quem aconselha sem decidir; e o Parlamento, que delibera e detém a palavra final —, em arranjo que De Poorter (2013) descreve como responsabilidade compartilhada entre parceiros no ofício do direito. A supremacia parlamentar emerge, nesse quadro, como o traço que confere sentido ao conjunto: é porque a palavra última sobre a conformidade constitucional das leis pertence ao órgão representativo que o cuidado com essa conformidade se desloca para antes da promulgação. A vedação ao controle judicial repressivo, longe de constituir anomalia isolada, é a contrapartida sistêmica dessa anterioridade. A lei neerlandesa é vigiada antes de nascer precisamente porque não o será depois.

Fixada essa resposta, cumpre extrair dela o que o caso oferece aos estudos legislativos — segunda metade da pergunta de pesquisa e contribuição prometida no primeiro capítulo. A primeira lição de ordem analítica diz respeito à concepção de legitimidade da lei que o modelo encarna. O ordenamento neerlandês exibe um sistema em que a legitimidade da norma é construída procedimentalmente, antes e

durante sua formação, em vez de fiscalizada judicialmente depois: a negociação consociativa assegura-lhe lastro político amplo e garantidor de estabilidade política; a avaliação de impacto e as diretrizes de técnica legislativa asseguram-lhe racionalidade instrumental; o parecer do Conselho de Estado assegura-lhe conformidade jurídica; e a deliberação parlamentar, informada pela publicidade do parecer e da resposta governamental, assegura-lhe a chancela representativa final. É precisamente o programa que a legisprudência formulou no plano teórico — a lei como objeto suscetível de avaliação por critérios objetivos de necessidade, coerência, proporcionalidade e exequibilidade, e a legislação como atividade racional, e não como mero exercício de vontade — encontrando, no caso neerlandês, realização institucional articulada. A qualidade normativa, nesse desenho, torna-se então exigência que percorre todo o ciclo da lei, da concepção à avaliação dos resultados.

A segunda lição situa-se no terreno do controle de constitucionalidade. O caso demonstra que esse controle pode ser concebido como tarefa coletiva, repartida entre atores e momentos, em vez de monopolizada por um guardião único que profere a última palavra — e que essa repartição não é sinônimo de fragilidade. Em um cenário de crescente interligação entre a ordem jurídica nacional, a da União Europeia e a internacional, em que o desenvolvimento do direito já se assemelha menos a uma hierarquia com um ponto central de controle do que a uma rede de relações recíprocas, o desenho neerlandês revela-se menos uma anomalia refratária ao constitucionalismo contemporâneo do que uma configuração afinada a esse quadro. Cabe ainda uma ressalva quanto ao alcance dessas lições. O modelo neerlandês é indissociável do parlamentarismo de coalizão e da tradição consociativa que o sustentam, de modo que sua transposição a ordenamentos presidencialistas, como o brasileiro, não seria automática: a supressão do controle judicial repressivo, fora de um arranjo em que o Executivo emana do Parlamento e com ele partilha a responsabilidade pela conformação da lei, produziria efeitos distintos dos observados nos Países Baixos. O interesse do caso, portanto, é menos o de oferecer um arranjo transplantável do que o de iluminar, por contraste, as escolhas institucionais que cada ordenamento faz quanto ao momento e ao titular do controle de constitucionalidade. A terceira lição é de ordem mais geral: uma democracia constitucional estável pode prescindir do controle judicial repressivo das leis sem prescindir da Constituição, desde que presentes condições identificáveis —

controles preventivos institucionalizados, cultura constitucional sedimentada e abertura ao direito internacional que supra, em matéria de direitos fundamentais, parte da função que o juiz exerceria. O modelo dialoga, nesse ponto, com a dificuldade contramajoritária que ocupou o constitucionalismo do século XX: em vez de justificar o controle judicial apesar da tensão que ele introduz com o princípio democrático, o ordenamento dos Países Baixos preveniu o problema na origem, ao não conferir ao juiz o poder cuja legitimidade seria controvertida.

Por fim, o trabalho registrou as tensões que o modelo carrega e que a literatura neerlandesa não ignora. O detalhamento crescente do *coalitieakkoord* suscita a objeção de que o espaço de deliberação parlamentar substantiva se reduz na exata medida em que as decisões relevantes antecedem a apresentação dos projetos às Câmaras — o que faz da maior virtude do sistema, a anterioridade, também a sede de sua principal vulnerabilidade democrática. A utilidade e a legitimidade da Eerste Kamer, dotada de mandato mediado e desprovida de poder de emenda, permanecem objeto de controvérsia que alcança a defesa de sua extinção. E a renúncia ao controle repressivo tem custo reconhecido por parte da doutrina, que identifica na ausência de parâmetro constitucional interno uma lacuna na proteção de direitos não plenamente cobertos pelos tratados — custo cuja persistência o longevo debate em torno da proposta Halsema torna manifesto. A coerência do modelo não o imuniza contra a crítica; convive, antes, com a percepção, jamais inteiramente dissolvida, de que algo se perde ao afastar o juiz da guarda da Constituição. O que a análise autoriza a afirmar não é que o arranjo neerlandês seja isento de custos, mas que seus custos são conhecidos, debatidos e, até aqui, conscientemente assumidos por uma ordem que jamais sentiu a urgência que levou outros ordenamentos ao controle judicial, e formulou um modelo de processo legislativo robusto que opera sem ele.

O que esta monografia procurou oferecer, dentro dos limites indicados na introdução e em coerência com a pretensão descritivo-explicativa que a orientou desde o início, foi uma análise organizada de um modelo cuja singularidade reside menos em qualquer de seus institutos isoladamente considerados do que na coerência com que os articula. O processo legislativo do Reino dos Países Baixos revela uma forma particular de organizar a produção das normas primárias: aquela que confia a palavra final ao representante eleito e, por isso mesmo, desloca para a fase que antecede a lei o cuidado com sua qualidade e sua constitucionalidade. Essa vigilância anterior, repartida entre Governo, Conselho de Estado e Parlamento, é o

que permite a uma democracia estável prescindir do controle judicial sem prescindir da Constituição. Nisso reside o sentido último do excepcionalismo neerlandês e nisso reside, também, o interesse que o caso oferece a quem estuda o processo de formação das leis.

REFERÊNCIAS

ANDEWEG, Rudy B.; IRWIN, Galen A.; LOUWERSE, Tom. *Governance and politics of the Netherlands*. 5. ed. London: Palgrave Macmillan, 2020.

ATIENZA, Manuel. Contribución para una teoría de la legislación. *Doxa: cuadernos de filosofía del derecho*, Alicante, n. 6, p. 385-403, 1989.

BAGEHOT, Walter. *The English constitution*. London: Chapman and Hall, 1867.

BICKEL, Alexander M. *The least dangerous branch*: the Supreme Court at the bar of politics. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1962.

CAPPELLETTI, Mauro. *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*. Milano: Giuffrè, 1971.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo legislativo constitucional*. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2025.

COMISSÃO DE VENEZA. *Opinion on the legal protection of citizens: Netherlands*. Opinion n. 1031/2021. Strasbourg: European Commission for Democracy through Law, 2021.

CONSELHO DE ESTADO DOS PAÍSES BAIXOS. *Afdeling advisering*. The Hague: Raad van State, [s.d.]. Disponível em: https://www.raadvanstate.nl/talen/en/. Acesso em: 5 maio 2026.

DE POORTER, Jurgen C. A. Constitutional review in the Netherlands: a joint responsibility. *Utrecht Law Review*, v. 9, n. 2, p. 89-105, mar. 2013.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei: introdução a um procedimento metódico. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 101-143, jan./jun. 2004.

EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL. *Over de Eerste Kamer*. The Hague: Eerste Kamer, [2024]. Disponível em: https://www.eerstekamer.nl/begrip/wat_doet_de_eerste_kamer. Acesso em: 5 maio 2026.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição*: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais. 2. ed. Osasco: EdiFIEO, 2015.

FLEUREN, Joseph W. L. The application of public international law by Dutch courts. *Netherlands International Law Review*, v. 57, n. 2, p. 245-266, 2010.

HOBSBAWM, Eric J. *A era das revoluções*: 1789-1848. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 19. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

LEIJTEN, Ingrid. Constitutional review in sight? The Venice Commission on the Dutch Childcare Allowance Scandal. *Verfassungsblog*, 25 out. 2021. Disponível em: https://verfassungsblog.de/constitutional-review-in-sight/. Acesso em: 10 jul. 2026.

LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy*: government forms and performance in thirty-six countries. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 2012.

LIJPHART, Arend. *The politics of accommodation*: pluralism and democracy in the Netherlands. 2. ed. Berkeley: University of California Press, 1975.

LINZ, Juan J. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990. Disponível em: https://muse.jhu.edu/article/225694. Acesso em: 13 jun. 2026.

MANENSCHIJN, Jorieke. Reforming judicial review with respect for democracy. *Leiden Law Blog*, 24 nov. 2022. Disponível em: https://www.leidenlawblog.nl/articles/reforming-judicial-review-with-respect-for-democracy. Acesso em: 10 jul. 2026.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de. *Do espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

NASCIMENTO, Roberta Simões. *A argumentação no controle de constitucionalidade da legislação tributária no Brasil*. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Universidad de Alicante; Universidade de Brasília, Alicante; Brasília, 2018.

NASCIMENTO, Roberta Simões. A validade legisprudencial, o erro legístico e o juiz de garantias. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 27 jun. 2023. Coluna Fábrica de Leis. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-jun-27/fabrica-leis-validade-legisprudencial-erro-legistico-juiz-garantias/. Acesso em: 11 jun. 2026.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Estudo da técnica legislativa é importante para seu controle judicial. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 26 ago. 2025. Coluna Fábrica de Leis. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-ago-26/o-controle-judicial-da-tecnica-legislativa/. Acesso em: 11 jun. 2026.

OECD. *Regulatory reform*. Paris: OECD, 2026. Disponível em: https://www.oecd.org/en/topics/regulatory-reform.html. Acesso em: 10 jun. 2026.

OTJES, Simon. A political arena or a chambre de réflexion? An examination of the reflective role of Dutch senators. *The Journal of Legislative Studies*, v. 26, n. 4, p. 575-594, 2020.

PASSCHIER, Reijer. Formal and informal constitutional change in the Netherlands. In: FERRARI, Giuseppe Franco; PASSCHIER, Reijer; VOERMANS, Wim (eds.). *The Dutch Constitution beyond 200 years*: tradition and innovation in a multilevel legal order. The Hague: Eleven International Publishing, 2018. p. 1-13.

PAÍSES BAIXOS. *Constituição do Reino dos Países Baixos*, de 24 de agosto de 1815, revisada em 2008. Tradução de Ícaro Aron Paulino Soares de Oliveira. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/98101/constituicao-dos-paises-baixos-holanda-de-1814-revisada-em-2008. Acesso em: 5 maio 2026.

PAÍSES BAIXOS. *Hoofdlijnenakkoord 2024–2028*: hoop, lef en trots. Den Haag: [s.n.], 2024.

PAÍSES BAIXOS. Staatscommissie parlementair stelsel. *Lage drempels, hoge dijken*: democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport. Den Haag: Staatscommissie Parlementair Stelsel, 2018.

RAAD VAN STATE. *The Council of State of the Netherlands*. The Hague: Council of State. Disponível em: https://www.raadvanstate.nl/. Acesso em: 5 maio 2026.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*: princípios do direito político. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

VAN DER SCHYFF, Gerhard. The prohibition on constitutional review by the judiciary in the Netherlands in critical perspective: the case and roadmap for reform. *German Law Journal*, v. 21, n. 4, p. 675-692, 2010.

VENICE COMMISSION. *Report on Constitutional Amendment*. Strasbourg: European Commission for Democracy through Law, 2006.

VOERMANS, Wim J. M. *Seminars on the quality of legislation*. Leiden: Leiden University, 2006. Disponível em: https://hdl.handle.net/1887/4934.

VOERMANS, Wim J. M. The constitutional revision process in the Netherlands: sensible security valve or cause of constitutional paralysis? In: CONTIADES, Xenophon (ed.). *Engineering constitutional change*: a comparative perspective on Europe, Canada and the USA. London; New York: Routledge, 2012. p. 257-272.

VOERMANS, Wim. Styles of legislation and their effects. *Statute Law Review*, v. 32, n. 1, p. 38-53, 2011.

VOERMANS, Wim; TEN NAPEL, Hans-Martien (eds.). *Legislative processes in transition*: comparative study of the legislative processes in Finland, Slovenia and the United Kingdom as a source of inspiration for enhancing the efficiency of the Dutch legislative process. Leiden: Leiden University, Section of Constitutional and Administrative Law and the Institute of Public Administration, 2012.

WALDRON, Jeremy. The Core of the Case Against Judicial Review. *The Yale Law Journal*, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, 2006.

WINTGENS, Luc J. *Legisprudence*: practical reason in legislation. Farnham: Ashgate, 2012.

ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. *An Introduction to Comparative Law*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 1998.