INEZ SINIAUSKAS COCUZZA

O CONTROLE DO PROCESSO LEGISLATIVO COMO GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

OSASCO
2005

T
Co596c
2005

INEZ SINIAUSKAS COCUZZA

O CONTROLE DO PROCESSO LEGISLATIVO COMO GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

OSASCO
2005

INEZ SINIAUSKAS COCUZZA

O CONTROLE DO PROCESSO LEGISLATIVO COMO GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

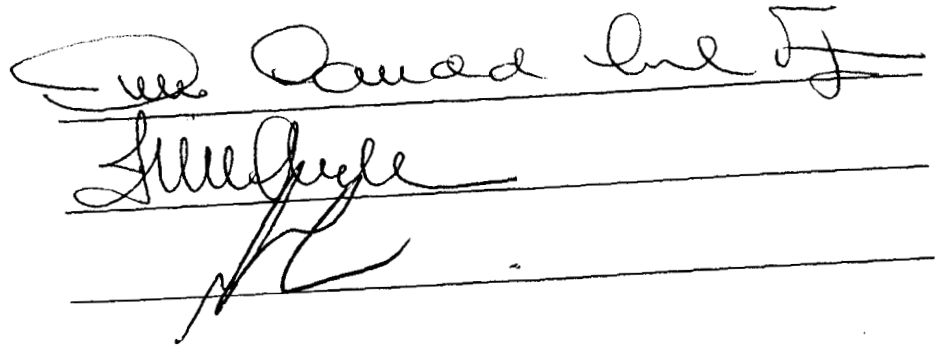
Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Centro Universitário da Fundação Instituto de Ensino para Osasco – UNIFIEO, para obtenção do grau de mestre em Direito, tendo como área de concentração *Positivação e Concretização Jurídica dos Direitos Humanos*, dentro do projeto de pesquisa *Colisão e Controle dos Direitos Fundamentais* inserido na linha de pesquisa *Efetivação Jurisdicional dos Direitos Fundamentais*, sob a orientação da Professora Doutora **Anna Cândida da Cunha Ferraz.**

OSASCO
2005

INST. DE ENSINO FUNDAÇÃO OSASCO
BIBLIOTECA
F.I.E.O.

CDU T
PHA Co596 c
2005
ASS. Kelly

Banca Examinadora



Certeza

De tudo, ficaram três coisas:
A certeza de que estamos sempre começando...
A certeza de que precisamos continuar...
A certeza de que seremos interrompidos antes de terminar...
Portanto devemos:
Fazer da interrupção um caminho novo...
Da queda um passo de dança...
Do medo, uma escada...
Do sonho, uma ponte...
Da procura, um encontro...

Fernando Pessoa

Memorial

No dia 20 de fevereiro de 1999 a Ísis chegou em casa: ganhamos uma filha e a Thaís e o Ângelo ganharam uma irmãzinha. Linda. Eu e o Franco já havíamos passado por essa experiência outras duas vezes, mas mudanças há, expectativas existem e a felicidade parece que invade o ambiente novamente, sem nunca ter saído, porém. Naquele mesmo dia busquei licença maternidade, pois pretendia ficar o máximo do tempo possível junto com minha filha.

Nossa vida mudou.

No dia 27 de fevereiro, entretanto, fui chamada à primeira aula do curso de mestrado no UNIFIEO. Parece hoje: no anfiteatro do bloco verde no *campus* da Vila Yara o Doutor José Maria de Mello Freire recepcionava, gentilmente, a primeira turma de mestrandos. Fomos apresentados à Doutora Anna Cândida da Cunha Ferraz e naquele mesmo dia iniciou-se a aula de Direito Constitucional. No sábado seguinte deu-se a primeira aula de Filosofia com o Doutor Gabriel Chalita, professor competente e sensível, qualidades com as quais, de fato, executa todas as suas tarefas.

Minha vida mudou.

Hoje estou reapresentando minha dissertação, adaptada agora às novas exigências do Centro Universitário.

Quero, com muito carinho, homenagear o Magnífico Reitor do UNIFIEO, Doutor Luiz Fernando da Costa e Silva e os Pró-Reitores, Doutor José Cássio Soares Hungria e Doutor Luiz Carlos Azevedo que *através da educação humanística, da produção e da divulgação científica, artística e filosófica, buscam o desenvolvimento das potencialidades do ser humano* (missão do UNIFIEO). Meus sinceros agradecimentos ao Doutor José Maria de Mello Freire, empreendedor do Mestrado como Pró-Reitor Acadêmico deste Centro Universitário no qual eu muito me orgulho de lecionar, há cerca de 15 anos.

Homenageio, especialmente, minha segura e rigorosa orientadora, Doutora Anna Cândida da Cunha Ferraz, pela orientação sábia e competente; pela pacienciosa atenção a mim dispensada, quer em sua residência, quer neste Centro Universitário, que, com competência e sensibilidade, iluminou as trilhas definitivas deste trabalho. Imensa gratidão.

Dedico este trabalho aos meus filhos Thaís, Ângelo e Ísis, que na sua ingenuidade de bebês não me

deixaram, nunca, destinar meu tempo de finais de semana à pesquisa desta Dissertação. Quão sábios são vocês!, dose tripla de alegria a alimentar meu cotidiano. Vocês são a razão do meu viver.

Dedico este trabalho também ao meu marido **Franco Cocuzza**, magnífico magistrado, excelente professor, que me introduziu no magistério e ao longo dos anos tem acompanhado minhas lides na vida universitária; que me incentiva, diariamente, nas atividades acadêmicas, e com quem aprendi a importância e o valor de sentir felicidade na doação despretensiosa.

Quero agradecer, por fim, a paciência e a grande colaboração da minha amiga **Maria Deosdedite Giaretta**, e aos amigos da 277ª Zona Eleitoral do Estado de São Paulo - Osasco - pela compreensão e por me proporcionarem tão bons momentos em Osasco.

RESUMO

O objetivo principal desta pesquisa é estudar em que medida o processo legislativo afeta os direitos fundamentais.

Para tanto o enfoque principal do estudo versa sobre o controle jurisdicional do processo legislativo, com ênfase na elaboração da lei ordinária, visto ser este ato normativo o principal instrumento de garantia dos direitos fundamentais, como estabelece o princípio da legalidade consagrado no art. 5°, II, da Constituição Brasileira de 5 de outubro de 1988.

Elegeu-se, como objeto de estudo, para fins de delimitar a abrangência do tema, o exame específico do processo legislativo da lei ordinária na Constituição da República Federativa do Brasil, na Constituição do Estado de São Paulo e nas Leis Orgânicas dos Municípios de São Paulo e de Osasco, com necessária inclusão no procedimento inserido nos Regimentos Internos das Casas Legislativas dos respectivos entes da Federação acima citados.

Em seguida o trabalho examina o controle de constitucionalidade e sua repercussão no processo legislativo. Partir-se-á do exame dos tipos de controle de constitucionalidade das leis e os meios jurídicos pelos quais o controle é exercido. Reveste-se de importância, no contexto, a análise do controle preventivo do processo legislativo, não expressamente previsto no direito constitucional.

Além da pesquisa doutrinária, o trabalho ressalta a jurisprudência que tem sido a grande fonte do direito no tratamento dessa matéria. É, particularmente, com base nela, que se chegou a algumas considerações: o processo legislativo é suscetível de controle de constitucionalidade sob vários aspectos e consideradas as várias etapas ou fases de elaboração. A incidência do controle, pois, se revela desde a apresentação do projeto e durante seu processo de elaboração, o que enseja polêmica pela intervenção do judiciário, neste campo. A lei, já promulgada, ocasiona, sem discussões, o controle repressivo.

Em qualquer um dos casos, entretanto, as várias fases, etapas, procedimentos e regimentos que vão culminar com a elaboração da lei devem ser conformes à Constituição para que a lei sirva, realmente, de instrumento de defesa dos direitos fundamentais.

ABSTRACT

The main objective of this research is to study how the legislative process affects the basic rights.

For such, the main approach of the study turns on the jurisdictional control of the legislative process, with emphasis on the elaboration of the usual law, due to the fact that this normative act is the main instrument of guarantee of the basic rights, as it is established by the principle of the legality consecrated in article 5th , II, of the Brazilian Constitution of 5 of October, 1988.

In order to delimit how comprehensive the subject is, the chosen study object was the specific examination of the legislative process of the ordinary law in the Constitution of the Federative Republic of Brazil, in the Constitution of the State of São Paulo and in the Organic Laws of the cities of São Paulo and Osasco, with necessary inclusion in the inserted procedure in the Internal Regulations of the Legislative Houses of the country, state and cities cited above.

Then, the work examines the control of constitutionality and its repercussion for the legislative process. It starts from the examination of the types of constitutionality control of the laws and the legal ways from which the control is exerted. The analysis of the preventive control of the legislative process, which is not expressively foreseen in the constitutional law, has a relevant importance in this context.

Beyond the doctrinal research, the work stands out the jurisprudence that has been the great source of laws in the treatment of this matter. Particularly, it is based on it that some conclusions were reached: the legislative process is susceptible of control of constitutionality under some aspects and considered several stages or phases of elaboration. Therefore, the incidence of this control, appears since the presentation of the project and during its process of elaboration, which is controversial due to the intervention of the judiciary in this field. Undoubtedly, the already promulgated law causes the repressive control.

In any of the cases, however, the several phases, stages, procedures and regiments that will culminate with the elaboration of the law must be in agreement to the Constitution so that the law really serves as an instrument of defense of the basic rights.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
I	A LEI NO CONTEXTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	14
1	Aspectos gerais dos direitos fundamentais	14
2	A lei e o Estado Democrático de Direito	18
3	Princípio da legalidade: noção, o devido processo legal e a reserva da lei	22
4	A razoabilidade e a proporcionalidade em face dos direitos fundamentais	26
II	A LEI NO SEU ASPECTO FORMAL	30
1	O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988	30
2	Processo legislativo: conceito e breves anotações sobre a emenda à Constituição e a medida privosória	33
3	O processo legislativo da lei ordinária no direito constitucional em vigor	40
3.1	Lei ordinária e lei complementar	40
3.2	O processo legislativo da lei ordinária federal	43
3.2.1	Iniciativa	45
3.2.2	Discussão	48
3.2.3	Votação	51
3.2.4	Sanção	52
3.2.5	Veto	54
3.2.6	Promulgação e publicação	56
3.3	O processo legislativo na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município: alguns esclarecimentos	57
3.3.1	O processo legislativo da lei ordinária no Estado de São Paulo	64
3.3.2	O processo legislativo da lei ordinária no Município de São Paulo	68
3.3.3	O processo legislativo da lei ordinária no Município de Osasco	72
III	O CONTROLE DO PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI ORDINÁRIA NO BRASIL	76
1	A supremacia da Constituição e o controle de constitucionalidade da lei	76

2 Controle de constitucionalidade: breve histórico 79
2.1 A evolução do controle de constitucionalidade no Brasil: breves anotações 82
3 O controle político 86
3.1 Controle político preventivo 86
3.2 Controle político repressivo 89
4 O controle jurisdicional 90
4.1 Controle jurisdicional repressivo 90
4.1.1 Controle concentrado 91
4.1.2 Controle difuso 96
4.2 Controle jurisdicional preventivo 98
5 O controle preventivo no direito estrangeiro 100

IV A EFETIVAÇÃO DO CONTROLE DE ELABORAÇÃO DA LEI ORDINÁRIA E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS 103
1 Noções introdutórias 103
2 A observância ao processo legislativo federal e a questão do quorum qualificado 104
3 A iniciativa reservada e emendas em projetos de iniciativa reservada 109
4 A obrigatoriedade na propositura de projeto de lei 116
5 Conflito entre Constituição Estadual e lei ordinária 119
6 A reapresentação de projeto de lei 125
7 O exame do veto 128
8 A questão *interna corporis* 132

CONCLUSÃO 142

BIBLIOGRAFIA 147

INTRODUÇÃO

Certa vez, num noticiário na televisão sobre a falta de regulamentação de uma lei que beneficiava idosos com transporte gratuito, aparece o seguinte desabafo: - *Estão estragando a nossa Constituição!*

A Constituição, documento que dá consistência a todo um ordenamento jurídico estatal, está situada, todos sabem, no ápice da imaginária pirâmide hierárquica das leis e vem dar segurança a essa ordem. Sendo ela contrariada, está-se diante de uma inconstitucionalidade, e tal vício acaba por *estragar* a Constituição, como bem foi salientado naquela reportagem.

A idéia de uma Constituição, no entanto, é contemporânea às primeiras Declarações de Direito. Historicamente é possível citar documentos como o Código de Hammurabi (1690 a.C.), a Magna Charta Libertatum (1215), a Declaração de Direitos da Virgínia (1776), a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América (1776), chegando-se à Constituição dos Estados Unidos da América (1787).

Cuida a Constituição, dentre outros temas relativos à estruturação do Estado, da organização de seus órgãos, da definição de suas competências e dos direitos e garantias individuais e coletivos e, especificamente, de definir as regras do conjunto de atos processuais para a formação da lei, o que dá sustentação ao princípio da legalidade.

Tais temas são definidos, na sua maioria, como direitos fundamentais pois buscam *a necessidade de limitação e controle dos abusos de poder do próprio Estado e de suas autoridades constituídas e a consagração dos princípios da igualdade e da legalidade como regentes do Estado moderno contemporâneo*[1].

O objetivo deste trabalho é analisar o princípio da legalidade e seu alcance como garantia dos direitos fundamentais, apresentando ao leitor o processo de elaboração da lei ordinária em nível federal, estadual e municipal e o posicionamento dos Tribunais brasileiros quando há mácula na criação desse ato legislativo.

Para torná-lo claro e compreensível, o trabalho foi dividido em quatro capítulos. O primeiro registra a idéia dos direitos fundamentais frente ao princípio da legalidade no Estado de Direito que, observado, atingirá um dos fundamentos da sociedade e do Estado, que é a dignidade da pessoa humana. Intitula-se *A lei no contexto dos direitos e garantias fundamentais.*

O segundo capítulo trata da *lei no seu aspecto formal* e o objetivo é apresentar noções sobre a função do Poder Legislativo e a conceituação acerca de sua atividade típica: a elaboração da lei. Em seguida, passa a delimitar as fases que devem ser seguidas pelo legislador para elaboração da lei. Para análise mais profunda, foram selecionados aspectos da Constituição Federal, da Constituição do Estado de São Paulo e das Leis Orgânicas dos Municípios de São Paulo e de Osasco[2]. É certo que a primeira questão que surge nessa investigação é se a Constituição da República coloca o processo de elaboração da lei ordinária federal como regra padrão, para que os Estados-Membros e, conseqüentemente, os Municípios o sigam, ou se há possibilidade de inovação para que cada qual produza, de maneira autônoma, as leis que darão o perfil jurídico ao seu território, dentro de sua competência. Nesse aspecto, ainda, há notas acerca do processo legislativo em outros Estados-Membros da federação e em outros Municípios.

O terceiro capítulo, denominado de *O controle do processo legislativo da lei ordinária no Brasil* parte do histórico e da evolução do controle de constitucionalidade, tecendo considerações a respeito das idealizações de Marshall e Kelsen, atingindo, em seguida, os controles preventivo, repressivo, político e jurisdicional exercidos no Brasil. Esse capítulo é um suporte para que o tema seguinte *A efetivação do controle de elaboração da lei ordinária e a proteção dos direitos fundamentais* seja compreendido de forma mais clara, pois o que se busca, ao final, é verificar de que forma essa prática constitucional vem sendo aplicada pelos órgãos titulares do controle e como o Poder Judiciário, exercendo o controle, protege os direitos fundamentais.

Nota-se que três princípios constitucionais estão no centro de uma série de conflitos: o princípio da autonomia dos Estados-Membros e dos Municípios, o princípio da separação dos

---

[1] MORAES, A. *Direitos humanos fundamentais*, São Paulo: Atlas, 2000. p 19.
[2] Foi escolhido o Município de São Paulo por ser a Capital do Estado e o Município de Osasco porque é uma importante cidade de interior.

poderes e o princípio da legalidade, consagrados, respectivamente, pelos artigos 18, 2° e 5°, II, da Constituição Federal.

A controvérsia que envolve as questões levantadas, tanto na doutrina, como na jurisprudência, constitui objeto de ampla discussão, implicando vários argumentos jurídicos e políticos, para ambos os lados.

Qualquer um deles, entretanto, deve primar pela dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito. Conseqüentemente, o respeito ao princípio da legalidade, que é um direito fundamental, combaterá o poder arbitrário do Estado, pois só a lei pode criar obrigações, impor restrições efetivas de poder e dar ao indivíduo liberdade de ação em tudo aquilo sobre o que ela mesma não disponha em contrário.

I A LEI NO CONTEXTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

1 Aspectos gerais dos direitos fundamentais

Até a produção dos primeiros códigos, os súditos não contavam com qualquer garantia de direitos fundamentais. Os governantes exerciam seu poder despoticamente e os súditos a eles obedeciam sem qualquer hesitação.

O cristianismo, com a idéia de que cada pessoa é criada à semelhança e à imagem de Deus, contribuiu sobremaneira para que se iniciasse o reconhecimento dos direitos naturais em favor do indivíduo.

A implantação dos direitos humanos, como fenômeno da positivação das Declarações de Direito, desponta como garantia da estabilidade na tutela daqueles direitos ditos como essenciais à condição humana.

Inicialmente esses direitos asseguravam a integridade física do homem e, sobretudo, protegiam o homem contra o poder estatal. Manoel Gonçalves Ferreira Filho ensina que nas primeiras Declarações de Direito (séc. XVIII e XIX), encontra-se a mesma preocupação: *armar os indivíduos de meios de resistência contra o Estado. Seja por meio delas estabelecendo zona interdita à sua ingerência – liberdades-limites – seja por meio delas armando o indivíduo contra o poder no próprio domínio deste – liberdades-oposição*[3].

O ilustre constitucionalista prossegue, em sua obra, observando que Duverger classifica essas designações em

> *dois grupos de direitos – o das liberdades-limites, por exemplo, liberdade pessoal, direito de propriedade, liberdade de comércio, de indústria, de religião, etc., que impedem a ingerência do Estado numa esfera íntima da vida humana – e o das liberdades-oposição, por*

[3] FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*, São Paulo: Saraiva. 2002, p. 281.

> *exemplo, liberdade de imprensa, de reunião, de manifestação, etc., que servem de meio de oposição política*[4].

Esses direitos, como se disse, consagrados nas primeiras declarações, são chamados de direitos de primeira geração e concorrem para a necessidade do controle do poder político. Nesse sentido a valiosa preleção de Paulo Bonavides:

> *Os direitos de primeira geração têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdade ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado. (...) São direitos da liberdade, os primeiros a constarem de instrumento normativo constitucional, a saber, os direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem, por prisma histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo do Ocidente*[5].

Esse quadro sofreu evolução e a lista dos direitos foi ampliada para atingir as expectativas por igualdade social desencadeando, assim, um novo processo de referências e, conseqüentemente, a chamada segunda geração dos direitos fundamentais.

Os direitos humanos de segunda dimensão exigem uma conduta do Estado no sentido de favorecer aos indivíduos uma igualdade material. São chamados direitos sociais e buscam o princípio da justiça social atendendo as reivindicações das classes menos favorecidas. Desenvolveram-se no século XIX.

Com efeito, Paulo Bonavides ensina que a segunda geração de direitos fundamentais carrega

> *os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividade, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado Social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal deste século. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar,*

---

[4] *idem*

[5] BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*, São Paulo: Malheiros, 1998. p. 517.

> *pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula*[6].

Desenvolvidos no século XX com o objetivo de proteger os grupos humanos, surge a terceira geração de direitos fundamentais. Denominam-se também direitos de solidariedade e, por isso, transcendem a titularidade do indivíduo, atingindo o coletivo, o difuso.

Nesse sentido afirma Paulo Bonavides que

> *um novo pólo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especialmente a proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta*[7].

É possível referir, como direitos de terceira geração, os direitos ao meio ambiente, ao progresso, à paz, à qualidade de vida, à comunicação, à autodeterminação dos povos, o direito à utilização e conservação do patrimônio histórico e cultural e outros direitos diversos.

Nesse contexto é possível assegurar que a Constituição de 1988 atende com muita presteza essa classificação, pois nela encontram-se assegurados os direitos à liberdade (primeira geração), à igualdade (segunda geração) e à solidariedade (terceira geração), tratando, nesse aspecto e com muito avanço, do direito ao meio ambiente e à conservação do patrimônio histórico e cultural, dentre outros.

Não caberia, nos limites deste trabalho, examinar com mais profundidade esse problema da classificação dos direitos fundamentais. É certo observar, entretanto, que há

---

[6] *idem*, p. 518
[7] *ibidem*, p. 523.

considerações importantes a fazer acerca da utilização das expressões *direitos humanos* e *direitos fundamentais.*

Alexandre de Moraes, que utiliza as expressões indistintamente e intitula sua obra *Direitos humanos fundamentais*[8], ao tratar da noção de direitos fundamentais, diz da *necessidade de insculpir um rol mínimo de direitos humanos em um documento escrito, derivado diretamente da soberana vontade popular.*

Isto posto, é possível constatar que há diferenças entre as expressões e que os direitos humanos são os inerentes a todos os seres humanos, quais sejam, uma vida livre e digna. Materializando-se esses direitos, surgem os direitos fundamentais.

Destarte, Canotilho afirma que

> *direitos do homem são direitos válidos para todos os povos em todos os tempos (dimensão jusnaturalista/universalista); direitos fundamentais são direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta*[9].

Seguindo essa idéia, Jorge Miranda diz que atualmente as constituições têm adotado a expressão *direitos fundamentais* para *designar os direitos da pessoa frente ao Estado*[10].

Essa também é a vertente de Bobbio que, ao fazer a distinção, diz que os direitos humanos são aqueles unicamente naturais e direitos fundamentais são os direitos do homem positivados[11].

---

[8] MORAES, A. *Direitos humanos fundamentais.* São Paulo: Atlas, 2000, p. 19.
[9] CANOTILHO, J. *Direito constitucional e teoria da constituição.* Coimbra: Almedina, 1999. p. 369.
[10] MIRANDA, J. *Manual de direito constitucional- direitos fundamentais.* Tomo IV, Coimbra: Coimbra, 1998. p. 48.
[11] BOBBIO, N. *A era dos direitos.* Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 31-32.

Willis Santiago Guerra Filho, na sua obra *Introdução ao direito processual constitucional*, ao tratar das dimensões dos direitos fundamentais, apresenta posição clara sobre essa distinção. Diz que

> *De um ponto de vista histórico, ou seja, na dimensão empírica, os direitos fundamentais são, originalmente, direitos humanos. Contudo, estabelecendo um corte epistemológico, para estudar sincronicamente os direitos fundamentais, devemos distinguí-los enquanto manifestações positivas do direito, com aptidões para a produção de efeitos no plano jurídico, dos chamados direitos humanos, enquanto pautas ético-políticas, "direitos morais"*[12].

Estudam-se, assim, os direitos fundamentais enquanto direitos jurídico-positivos, reconhecidos, consagrados e garantidos pelo Estado.

2 A lei e o Estado Democrático de Direito

A vida em sociedade exige um pacto que vai definir as limitações que serão admitidas a bem dessa vida. É que dos direitos naturais dados ao homem pelos deuses[13] advieram conflitos que inicialmente eram protegidos somente pela palavra mas, em seguida, esta passou a ser insuficiente, surgindo a necessidade de um documento escrito.

Desde o Código de Hammurabi (1690 a.C.), cujos escritos colaboravam para a solução das demandas jurídicas que se apresentavam ao arbítrio do rei, até a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (de 26/8/1789), considerada, dentre as Declarações, um modelo a ser seguido pelo constitucionalismo liberal, a lei escrita é o grande antídoto contra o arbítrio governamental.

O verbete lei, do latim *lege*, está no Novo Dicionário Aurélio como *regra de direito ditada pela autoridade estatal e tornada obrigatória para manter, numa comunidade, a ordem e o desenvolvimento*[14], e Michel Temer formula o seguinte conceito: *Lei é ato*

---

[12] GUERRA FILHO. W. Introdução ao direito processual constitucional. Porto Alegre: Síntese, 1999. p. 24-25.
[13] FERREIRA FILHO, M. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 9.
[14] FERREIRA, A. *Novo dicionário Aurélio*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, sem data. p. 827.

normativo produzido pelo Poder Legislativo segundo forma prescrita na Constituição, gerando direitos e deveres em nível imediatamente infraconstitucional[15].

Manoel Gonçalves Ferreira Filho sublinha que o termo lei é ambíguo. *Tanto pode ser ele empregado, e corretamente, para indicar o* justo, *como para designar, apenas, a* ordem *do legislador, independentemente do seu conteúdo*[16].

Lei, para Celso Ribeiro Bastos, *é todo ato que, oriundo do Legislativo e produzido segundo procedimento descrito na Constituição, inova originariamente a ordem jurídica*[17].

O conceito de lei ainda pode ser fracionado em dois sentidos: material e formal. José Afonso da Silva estabelece essa distinção. Trata, o renomado constitucionalista, da lei no sentido material, como *norma geral, abstrata e obrigatória, tendo como finalidade o ordenamento da vida coletiva, no sentido de trazer certeza, precisão e garantia às relações jurídicas*. Continuando a citar Seabra Fagundes, diz José Afonso da Silva que *'estes caracteres, e o de modificação na ordem jurídica preexistente, que decorre da sua qualidade de ato jurídico, se somam para caracterizar a lei entre os demais atos do Estado'. E esse é o conceito material de lei ordinária*[18].

A lei pode ser conceituada considerando-se a forma de sua elaboração e, nesse sentido, ensina José Afonso da Silva que *a lei é o ato jurídico votado pelo Congresso, pelo Parlamento, abstração feita do seu conteúdo*. E completa seu pensamento citando, ainda, Seabra Fagundes: *'todo ato emanado das entidades as quais a Constituição atribua função legislativa, se praticado no uso da competência constitucionalmente outorgada, é lei, do ponto de vista formal'*[19].

A Declaração de 1789 enuncia que *a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes, não tem Constituição* (art. 16).

---

[15] TEMER, M. *Elementos de direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 136.
[16] FERREIRA FILHO, M. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 21-22.
[17] BASTOS, C. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 359.
[18] SILVA, J. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1964, p. 18-19.

A Constituição da República, no caput do art. 1°, fala em Estado Democrático. É difícil, entretanto, conciliar a democracia com as restrições estabelecidas pelo próprio Texto Constitucional, quanto ao direito de voto, na medida em que o povo ativo elege seus representantes, e do trabalho desses representantes resultam os textos das normas.

Por outro lado, entretanto, os atingidos por tais atos são, potencialmente, todos, ou seja, o povo enquanto população. Friedrich Müller diz que isso é discriminação parcial de parcelas consideráveis da população, marginalização, chama esse grupo de excluídos[20].

A atual Constituição Federal, que usa a expressão *universal* para o sufrágio, conferindo o direito de voto ao maior número possível de nacionais, independentemente de sexo, raça, religião, nível de conhecimento, avançou muito no processo democrático e ampliou sobremaneira a possibilidade de participação no processo eleitoral, ao facultar aos menores entre 16 e 18 anos o alistamento eleitoral e o voto.

Porém, essa difícil tarefa de conciliar a democracia com as restrições constitucionais tem sido enfrentada no curso da história do direito brasileiro por aqueles que exerceram o poder constituinte expressando-as nas nossas Constituições, quer tenham elas sido outorgadas ou promulgadas.

Assim, observa-se que o exercício da cidadania sempre foi o reflexo do pensamento do poder sócio-político-econômico dominante, ora quando excluiu os indivíduos de baixo poder aquisitivo, ora quando excluiu as mulheres.

E isso não ocorre só aqui no Brasil, nos tempos de hoje. Na Grécia antiga, *com a discussão na praça, Tebas fazia claramente uma exclusão social*, nos ensina Gabriel Chalita, já que *nem todos participavam da classe dos cidadãos*, por isso, o homem comum não almeja o poder. *É complicado imaginar que o homem comum ascenda ao poder, que participe dele, se este é reservado aos líderes religiosos, aos imperadores e príncipes, e se estes não podem ser contestados*[21].

---

[19] *Idem*, p. 19.
[20] MÜLLER, F. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia.* São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 91
[21] CHALITA, G. *O poder*, São Paulo: Saraiva, 1998, p. 72

Todavia, no Brasil, a cada texto constitucional, a possibilidade de uma pessoa receber o *status* de cidadão tem sido maior. O constituinte eliminou o voto censitário, permitiu a participação das mulheres no processo eletivo chegando ao extremo de estabelecer normas que impõem aos partidos políticos um número mínimo de mulheres a se candidatarem pelas suas legendas. Com tais atitudes, dois grandes estigmas deixaram de existir na medida em que pobres e ricos, assim como mulheres e homens, teriam voto de igual valor.

É certo que o constituinte avançou, mas estava muito longe de ampliar significativamente a participação popular na escolha dos exercentes do poder, já que os analfabetos continuavam excluídos. Tal situação foi corrigida ainda na vigência da Constituição anterior, após redemocratização do país, ocasião em que, por emenda constitucional foi permitido, de forma facultativa, o alistamento e o voto do analfabeto, que ainda continua sendo um cidadão parcial, pois só poderá ser candidato à eleição no momento em que se alfabetizar.

Observa-se, assim, que a democracia tem sido cada vez mais valorizada na história brasileira, ressalvados alguns períodos autocráticos, na medida em que a população excluída tem diminuído acentuadamente e hoje está restrita aos índios, aos menores de 16 anos e aos estrangeiros residentes no Brasil que não optaram pela naturalização, bem como aos que perderam os direitos políticos ou os tiveram suspensos como os condenados por crime e os absolutamente incapazes.

Entretanto, a exclusão da participação formal no processo de representação popular de pessoas ou grupos, não exclui, de fato, tais pessoas do processo democrático entendido em sentido amplo, uma vez que a Constituição assegura liberdade de pensamento, manifestação e associação, e tais direitos, fundamentais, inerentes ao regime democrático, permitem que os excluídos exponham sua opinião, divergindo ou convergindo dos governantes, uma vez que podem se reunir em praças públicas e externar o seu pensamento.

Alexandre de Moraes, ao tratar da soberania popular, ensina que *O Estado Democrático de Direito significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos*

direitos e garantias individuais[22]. E finaliza o citado constitucionalista: *o princípio democrático exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país, a fim de garantir-se o respeito à soberania popular*[23].

3 O princípio da legalidade: noções, o devido processo legal e a reserva da lei

A teoria da separação dos poderes determina que o Estado Democrático de Direito realize os seus fins por meio das três funções, a saber: a executiva a legislativa e a jurisdicional. Isto posto, juntamente com o Estado de Direito, nasceu o princípio da legalidade, uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. É que, teoricamente, ainda que a lei restrinja direitos, ela nasce da coletividade e em benefício dessa coletividade, de modo que vem para trazer garantia ao indivíduo frente ao poder. Bobbio diz que as virtudes de governar segundo leis preestabelecidas, consistem *em impedir ou ao menos obstaculizar o abuso de poder*[24].

Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho ensina que

> *esse princípio – ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei – visa a combater o poder arbitrário e se liga ao conceito da lei manifesto na Declaração de 1789. Só a lei pode criar obrigações para o indivíduo, porque ela é apenas expressão da vontade geral*[25].

Note-se que, nesse sentido, o agente administrativo submete-se ao princípio da legalidade. Importante constar, todavia, que também o Judiciário não pode comportar-se com inobservância às leis, nem, tampouco, o Legislativo que, ao criar obrigações para o indivíduo, como expressão da vontade geral, deve fazê-lo somente por meio de espécies normativas elaboradas conforme as regras constitucionais estabelecidas.

---

[22] MORAES, A. *Constituição do Brasil interpretada.* São Paulo: Atlas, 2002. p. 131.
[23] *Idem*, p. 132.
[24] BOBBIO, N. *O futuro da democracia.* São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 171.
[25] FERREIRA FILHO, M. *Curso de direito constitucional.* São Paulo: Saraiva, 2002. p. 276.

Contrapõe-se, portanto, o princípio da legalidade, a qualquer ato de exagero daqueles que detêm o poder, procurando adequar seus comportamentos, e também o dos indivíduos, às normas legais.

Assim, o princípio da legalidade vem trazer o compromisso de submissão de respeito à lei, já que só a lei cria direitos e obrigações positivas e negativas.

Criando obrigações ao indivíduo, a lei acaba por tolher sua liberdade impondo-lhe limites; a lei limita, enfim, o seu poder e o seu comportamento.

Ao lado do princípio da legalidade está o princípio expresso no inciso LIV do art. 5° da Constituição Federal: *ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.*

Inicialmente invocado para controlar a legalidade dos procedimentos penais, passou, *o devido processo legal*, a conduzir os limites do poder no campo dos direitos fundamentais, na medida em que cuida de controlar os atos de criação da lei.

No campo penal, traz conseqüências benéficas para a proteção dos direitos fundamentais pois garante a tramitação do processo, segundo os ditames estabelecidos em lei. Ada Pellegrini Grinover, entretanto, ampliando a aplicação do princípio, ensina que

> *Por não representar a projeção de um processo eternamente ideal, a cláusula é uma proposição que oferece elementos em branco, cuja determinação varia com o variar das condições histórico-políticas e econômico-sociais do momento. Somente em uma perspectiva histórica é possível individuar o fundamento objetivo da cláusula.*
>
> *A cláusula, convenientemente vaga em sua expressão literal, proibindo a infringência de direitos relativos à vida, liberdade e propriedade, constituiu-se, portanto, no fundamento constitucional para permitir ao judiciário o controle do exercício do Poder Legislativo. Malgrado o nítido sentido processual que à cláusula se imprimira, em sua tradição histórica, foi-se impondo um conceito*

substantivo de 'due process law', emergente do amplo significado por ela subsumido, quando foi conduzida a um critério de 'reasonabless'.

Do conteúdo clássico do 'due process of law', como garantia do réu, passa-se à proteção mais ampla, sem distinção entre "substance' e 'procedure'. A cláusula transforma-se na garantia geral da ordem jurídica: 'judicial process' não significa processo judicial, mas aplicação judicial da lei e, por extensão, interpretação judicial da norma. Assim, 'due process of law' é, em sentido amplo, a garantia do "processo" legislativo e também a garantia de que a lei é razoável, justa e contida nos limites da Constituição. Ao lado do 'procedural due process', sustenta-se a existência de um 'substantive due process', garantindo o exercício pleno e absoluto dos direitos de liberdade de propriedade (em sentido amplo). A cláusula não mais se limita à determinação processual de direitos substanciais, mas se estende à garantia de que seu gozo não seja restringido de modo arbitrário ou desarrazoado[26].

No mesmo sentido José Celso de Mello Filho, ao tratar da Tutela Judicial da Liberdade:

O controle judicial dos atos praticados pelos Poderes Legislativo e Executivo deve ser entendido como um meio de preservação dos direitos individuais. Essa proteção jurisdicional objetiva estabelecer um controle de legalidade e de constitucionalidade sobre aqueles atos, que devem estar sujeitos ao império da lei. Eventuais desvios ou abusos oriundos daqueles poderes do Estado tornam-se passíveis de correção judicial através de uma série de mecanismos processuais que objetivam viabilizar as liberdades públicas.

A exigência do devido processo legal, nos casos em que a vida, a liberdade e a propriedade estejam afetas ou possam vir a ser

[26] GRINOVER. A. *A garantia constitucional do direito de ação e sua relevância no processo civil*, p. 35-36

> *atingidas, destina-se a garantir o indivíduo contra a ação arbitrária do Estado e colocá-lo sob a imediata proteção da lei*[27].

Deve-se observar, todavia, que a perda dessa liberdade é necessária para que seja possível a vida em sociedade. Mas, somente o indivíduo estará subordinado à lei se esta foi devidamente elaborada, conforme as regras do processo legislativo constitucional. Assim pensou o legislador constituinte quando estabeleceu o princípio da legalidade e o devido processo legal e atribuiu ao povo uma das principais garantias de respeito aos direitos fundamentais.

Esse princípio, pois, é o ponto de partida para a compreensão do Estado Democrático de Direito, pois somente por meio de uma serie de atos previamente definidos na Constituição é que o direito subjetivo do indivíduo poderá ser restringido.

Para a realização plena do princípio da legalidade verificou-se que é imprescindível a observância à formalidade, ou seja, ao devido processo legal. Além disso, a regulamentação de determinadas matérias há de se fazer, necessariamente, por lei. Assim, em alguns momentos, a Constituição reserva ao domínio formal da lei conteúdo específico e, nesse caso, tem-se o princípio da reserva legal.

Ao tratar da reserva da lei, Alexandre de Moraes diz que *Se todos os comportamentos humanos estão sujeitos ao princípio da legalidade, somente alguns estão submetidos ao da reserva da lei. Este é, portanto, de menor abrangência, mas de maior densidade ou conteúdo, visto exigir o tratamento de matéria exclusivamente pelo Legislativo, sem participação normativa do Executivo*[28].

José Afonso da Silva preocupa-se em estabelecer a diferença entre a legalidade e a reserva legal já que a doutrina, por vezes, não faz distinção entre tais princípios. Ensina o constitucionalista, ao tratar do poder que a Constituição outorga ao Legislativo e explica que

> *O princípio da legalidade significa a submissão e o respeito à lei, ou a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador. O segundo*

---

[27] MELLO FILHO, José Celso de. *A tutela judicial da liberdade.* In Revista dos Tribunais nº 526, p. 301-302.

[28] MORAES, A. *Direito constitucional.* São Paulo: Atlas, 2005. p. 37

> *(reserva da lei) consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei formal. (...) Quando essa outorga consiste no poder amplo e geral sobre qualquer espécie de relações, (...), tem-se o princípio da legalidade. Quando a Constituição reserva conteúdo específico, caso a caso, à lei, encontramo-nos diante do princípio da reserva legal*[29].

Ainda com o objetivo de mostrar diferenças entre esses princípios, continua o renomado autor: *Outra diferença importante entre o princípio da legalidade (genérica) e o princípio da reserva de lei (legalidade específica) está em que o primeiro envolve primariamente uma situação de* hierarquia *das fontes normativas, enquanto o segundo envolve questão de competência* [30].

Assim, é impossível tratar-se dos Direitos Fundamentais sem relacioná-los ao princípio da legalidade e, por fim, ao Estado Democrático de Direito.

4 A razoabilidade e a proporcionalidade em face dos direitos fundamentais

Viu-se que o legislador, quando chamado a elaborar medida restritiva de direitos fundamentais, deve atuar observando o devido processo legal e empregando o meio adequado para atingir o fim perseguido.

Nesse aspecto é necessário observar que o legislador, ao exercer sua atividade, sempre estará subordinado a um parâmetro normativo supremo – a Constituição Federal -, e, por isso, todas as demais normas devem adequar-se a ela. Nesse sentido, o legislador, no exercício de sua atividade, ainda deve nortear-se observando a razoabilidade e a proporcionalidade constitucionais.

A doutrina também aqui, como ocorre com os princípios da legalidade e da reserva legal, não distingue, e até confunde, o princípio da razoabilidade com o princípio da proporcionalidade, por muitas vezes.

---

[29] SILVA, J. *Curso de direito constitucional positivo.* São Paulo: Malheiros, 2005. p. 422.
[30] *Idem.*

O princípio da razoabilidade, *mais que um princípio jurídico, é uma diretriz de senso comum ou, mais exatamente, de bom-senso, aplicada ao direito*[31].

A razoabilidade deve estar presente não só na atividade processual, mas em todos os atos do Poder Público que, assim, deve agir através dos meios adequados e necessários para a consecução dos fins legítimos; seu comportamento deve ser racional, justo, conforme a razão, razoável.

Assim se expressa Maria Paula Dallari Bucci:

> *A razoabilidade formulada como princípio jurídico, ou como diretriz de interpretação das leis e atos da Administração, é uma orientação que se contrapõe ao formalismo vazio, à mera observância dos aspectos exteriores da lei, formalismo esse que descaracteriza o sentido finalístico do direito.*
>
> *A invocação do princípio da razoabilidade é, portanto, um chamado à razão, para que os produtores da lei e os seus aplicadores não se desviem dos valores e interesses maiores protegidos pela Constituição, mesmo quando aparentemente estejam agindo nos limites da legalidade*[32].

Apesar de o princípio da razoabilidade não se encontrar expressamente previsto no Texto Constitucional, tal ausência não o afasta da atuação de qualquer dos Poderes e, nesse caso, do Legislativo, na elaboração da lei.

O princípio da proporcionalidade está inserido na Constituição de 1988 como uma idéia, junto aos demais princípios norteadores da interpretação das regras constitucionais e infra-constitucionais. Essa afirmação se traduz no fato de que o elaborador da lei, no exercício de sua atividade, deve ter como parâmetro outros tantos princípios concretizadores na Carta, onde a proteção dos direitos fundamentais se desloca para o centro de gravidade da ordem

---

[31] Maria Paula Dallari Bucci. *O princípio da razoabilidade em apoio à legalidade*. In Cadernos de direito constitucional e ciência política nº 16, p.173.
[32] *Idem*.

jurídica. Nesse aspecto, podem ser citados os princípios elencados no art. 5° (direitos e garantias individuais), no art. 6° (direitos sociais), no art. 37 (Administração Pública), devendo ser observados, também, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: *Construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais* (art. 3°, CF).

Assim, a idéia da proporcionalidade vem, no dizer de Willis Santiago Guerra Filho, *viabilizar a dinâmica de acomodação dos diversos princípios*[33].

É que, havendo colisão entre os diversos princípios constitucionais no momento da elaboração da lei, o legislador deverá harmonizá-los, ordená-los, preservando, assim, os direitos fundamentais.

Guerra Filho ensina que a solução está na aplicação do princípio da proporcionalidade,

> *Que determina a busca de uma "solução compromisso", na qual se respeita mais, em determinada situação, um dos princípios em conflito, procurando desrespeitar o mínimo ao(s) outro(s), e jamais lhe(s) faltando minimamente com o respeito, isto é, ferindo-lhe seu "núcleo essencial", onde se encontra entronizado o valor da dignidade da pessoa humana. Esse princípio, embora não esteja explicitado de forma individualizada em nosso ordenamento jurídico, é uma exigência inafastável da própria fórmula política adotada por nosso constituinte, a do "Estado Democrático de Direito", pois sem a sua utilização não se concebe como bem realizar o mandamento básico dessa fórmula, de respeito simultâneo dos interesses individuais, coletivos e públicos*[34].

Desse modo, os direitos humanos estarão verdadeiramente protegidos, quanto ao aspecto da elaboração da lei, se forem observados o princípio da legalidade, o devido processo legal, a reserva da lei, a razoabilidade e a proporcionalidade.

---

[33] GUERRA FILHO, W. *O princípio da proporcionalidade em direito constitucional e em direito privado*. Disponível em www.mundojuridico.com.br, acesso em 07/02/05, p. 5.
[34] *Idem*, p. 3.

Quanto ao devido processo legal, entretanto, há, na Constituição Federal, atos procedimentais que devem ser seguidos para a elaboração da norma, não obstante a existência de outras regras inseridas nos regimentos internos das Casas legislativas, constituindo, assim, o aspecto formal da lei objeto de estudo detalhado no próximo capítulo deste trabalho.

II A LEI NO SEU ASPECTO FORMAL

1 O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988

O Estado Federal é formado por uma associação de Estados e essa associação tanto poderá decorrer de aglutinação histórica e real, quando Estados preexistentes criam o Estado Federal, como de imputação normativa. Esse é o caso do federalismo brasileiro, uma associação normativa dos Estados, operada pela Constituição, que fez gerar o simultâneo nascimento jurídico da União e dos Estados componentes, passando a integrar a República Federativa. A Constituição de 1988 incluiu os Municípios e o Distrito Federal como entes constitutivos da República Federativa.

Adotando o sistema federativo, desde a República, o nosso regime confiou limitada autonomia às antigas províncias do Império, transformando-as em Estados-Membros.

> *Ao expedir as normas que configuram a organização federal, a Constituição defere ao Estado o poder de organização própria, designando como fontes do poder autônomo de organização a Constituição e as leis estaduais. Nesse cerne organizatório, situa-se a autonomia do Estado-Membro, que caracteriza e singulariza o Estado Federal, de modo geral e o Estado Federal brasileiro, de modo particular, no domínio das formas estatais. A autonomia provém, etimologicamente, de nómos e significa, tecnicamente, a edição de normas próprias*[35].

Cada Estado-Membro tem a sua própria Constituição, moldada pela Carta Federal, disciplinando a organização administrativa do Estado, a justiça estadual e o funcionamento do Poder Legislativo.

---

[35] HORTA, R. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 386.

A Constituição Federal conferiu ao Município e ao Distrito Federal, assim como aos Estados-Membros, autonomia e competência. Por isso, passou o Município a ser uma peça estrutural do regime federativo[36].

O Município pode ser entendido como *pessoa jurídica de direito público interno, dotado de autonomia assegurada na capacidade de autogoverno e da administração própria*[37].

A Constituição Federal, ao organizar o Estado, segue a doutrina de Montesquieu e divide o Poder em órgãos, independentes entre si, cada qual com sua função típica: administrativa, jurisdicional e legislativa[38].

A separação das funções do Poder em órgãos denominados, então, de Poder Executivo, Poder Judiciário e Poder Legislativo, tem o objetivo de produzir no Estado um sistema de freios e contrapesos, estabelecendo, assim, segurança e liberdade, tanto para os cidadãos, como também para aqueles que ocupam cargos nesses Poderes[39].

Ensina Anna Cândida da Cunha Ferraz que

> *a interferência de um poder sobre o outro somente será admissível, em tese, quando vise a realizar a idéia-fim, seja para impedir abusos de poder, seja para propiciar real harmonia no relacionamento entre os poderes, seja ainda para garantir as liberdades e assegurar o pleno exercício das funções próprias. A interferência jamais poderá, ainda que de modo disfarçado, ter por objetivo a dominação de um poder sobre outro poder*[40].

Ao Poder Legislativo, órgão composto por representantes do povo, incumbe a elaboração de normas gerais e abstratas. É essa, exatamente, a lição de Montesquieu, citada

---

[36] BASTOS, C. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 319.

[37] *Idem*.

[38] Manoel Gonçalves Ferreira Filho, diz que "é inegável que essa estrutura resulta direta e imediatamente, no plano das idéias, do Cap. VI do Livro XI de *O espírito das leis*." *(Do Processo Legislativo*, São Paulo: Saraiva, 2001. p. 59).

[39] Pedro Vieira Mota, ao comentar *O espírito das leis*, diz que Montesquieu expõe em sua obra uma doutrina política científica, e nela a divisão de poderes constitui o fecho; que a liberdade só é possível quando, havendo divisão de poderes, cada poder freie o outro, assegurando-se assim o império da lei. (Montesquieu, *O espírito das leis*, introdução, tradução e notas de rodapé de Pedro Vieira Mota, São Paulo: Saraiva, 1996, p. 164).

por Manoel Gonçalves Ferreira Filho: ... *os homens, por serem livres, deveriam governar-se a si próprios, mas isso seria impossível nos grandes Estados e inconveniente nos pequenos, porque o povo não era capaz de debater os problemas que surgissem*[41].

São eleitos, por isso, os representantes do povo, com a incumbência fundamental da elaboração das leis.

O Poder Legislativo, nesse contexto, exerce a função típica de legislar e fiscalizar, e as funções atípicas de administrar e julgar e, nos termos do art. 44 da Carta Magna, essa função é exercida *pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.*

A Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo (CF, art. 45) e o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal (CF, art. 46). Esses dois órgãos, então, têm a função de elaboração das leis, as quais serão criadas por procedimento que a própria Constituição Federal estabelece.

O bicameralismo se justifica em decorrência do federalismo. É que o Senado é a câmara representativa dos Estados-Membros e do Distrito Federal e, por isso, indispensável à vontade dos Estados, funcionando concomitantemente ao lado da vontade do povo (expressa pela Câmara dos Deputados) no processo de elaboração legislativa.

Não há, entretanto, predominância de uma câmara sobre a outra, com exceção da primazia de que goza a Câmara dos Deputados, no que se refere à iniciativa de projetos reservados a órgãos listados no § 2° do art. 61 (iniciativa popular), no art. 64 (iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores) e, com a edição da Emenda Constitucional 32, de 11/9/01, a possibilidade de usufruir integralmente do prazo máximo de quarenta e cinco dias para apreciação da medida provisória, conforme disposto no art. 62, § 6°, da Constituição Federal.

Assim, cada um desses órgãos deliberará separadamente[42] e sem qualquer subordinação de um sobre o outro. Cada um, desse modo, discutirá e votará com autonomia,

---

[40] FERRAZ, A. *Conflito entre poderes*, 1994. p. 14.
[41] FERREIRA FILHO, M. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 63.

dentro das normas constitucionais e regimentais e, sendo o objeto da discussão um projeto de lei, este, aprovado nas Casas do Legislativo, concretizar-se-á após manifestação do Chefe do Poder Executivo.

Essa feição bicameral do Poder Legislativo, como visto, repercute, sobremaneira, no processo de elaboração de leis de competência da União. Nos Estados-Membros e nos Municípios, contudo, o processo comporta uma certa diferença já que a câmara é única: são Assembléias Legislativas Estaduais e Câmaras Municipais, respectivamente.

Convém indagar o que seja o *processo legislativo* para, em seguida, colocar o problema em seus próprios termos. O estudo da expressão terá o condão de fornecer uma primeira imagem de parte do nosso objetivo.

2 Processo Legislativo: conceito e breves anotações sobre emenda à Constituição e medida provisória

O processo legislativo compreende as etapas que o parlamentar deve seguir, traçadas pelo constituinte, visando à criação de normas de Direito e firmando a segurança jurídica fortalecida pelo princípio da legalidade.

Vale ressaltar que alguns doutrinadores lembram que a expressão *processo legislativo* pode ser encarada sob dois ângulos distintos: no sentido sociológico e no sentido jurídico.

Nelson de Sousa Sampaio analisa o processo legislativo no sentido sociológico, quando se estuda a influência da opinião pública, dos acordos partidários, das crises sociais sobre o surgimento e a marcha de determinados projetos de lei, e recomenda que se fale, sob esse aspecto, de *comportamento legislativo*[43].

Alexandre de Moraes, que também compreende o termo *processo legislativo* sob esses dois aspectos, diz que o processo legislativo, *juridicamente, consiste no conjunto coordenado*

---

[42] Entretanto o veto é apreciado em sessão conjunta (CF, art. 66, § 4º).
[43] SAMPAIO, N. *O processo legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 27.

de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos no que derivam diretamente da própria constituição[44].

O tema deste capítulo tem como objeto o estudo do processo que envolve a elaboração de leis ordinárias. Trata-se de estudar, então, o devido processo legal, no amplo significado do princípio constitucional.

José Afonso da Silva entende ser o processo legislativo *o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos*[45].

Salienta Manoel Gonçalves Ferreira Filho que

> *esse processo, por ser a lei a manifestação do soberano, foi estruturado de modo tão solene, de forma tão generosa para os pronunciamentos individuais dos parlamentares, que abre campo para uma procrastinação cuja importância era pequena quando raras eram as leis, mas que hoje é de gravidade extrema*[46].

É que a lei possui relevante destaque no Estado de Direito e revela, assim, o princípio basilar desse Estado: o princípio da legalidade, consagrado no art. 5°, inciso II da Constituição Federal: *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.* Deve, pois, a lei, através da qual o Estado propicia ao cidadão seu modo de conduta, ser elaborada segundo um procedimento constitucional qualificado. E tal procedimento deve, por sua vez, ser rigorosamente obedecido para que o direito constitucional do cidadão não seja lesado[47].

Clèmerson Merlin Clève, na obra *Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988*, ensina que *o Direito Constitucional chama de processo legislativo a sucessão de atos ou fases necessários para a produção de um ato*

---

[44] MORAES, A. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 568.
[45] SILVA. J. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 524.
[46] FERREIRA FILHO. M. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 179.
[47] Odete Medauar ensina que *'procedimento' distingue-se de 'processo' porque, basicamente, significa a sucessão de atos. Processo, por seu lado, implica, além do vínculo entre atos, vínculos jurídicos entre os sujeitos, englobando direitos, deveres, poderes, faculdades, na relação processual. Processo implica, sobretudo, atuação dos sujeitos sob prisma contraditório* (*Direito administrativo moderno*. São Paulo, RT, 2001. p. 194).

legislativo pelo Parlamento[48]. E passa a tratar, então, do estudo da sucessão desses atos como procedimento legislativo.

Sob esse aspecto nota-se também a utilização da expressão procedimento legislativo, em substituição a processo legislativo, nas obras de Jorge Miranda[49] e de Canotilho.

Canotilho conceitua procedimento legislativo como

> *a sucessão de série de actos (ou fases, consoante a posição doutrinal respeitante à natureza de procedimento) necessários para produzir um acto legislativo. A lei é o acto final do* procedimento. *As várias fases procedimentais, disciplinadas com maior ou menor particularização nos vários ordenamentos, estão pré-ordenadas à produção de um acto final, a que chamaremos* lei formal *de Assembleia. Deste modo, o procedimento legislativo é um complexo de actos, qualitativa e funcionalmente heterogéneos e autónomos, praticados por sujeitos diversos e dirigidos à produção de uma lei do Parlamento*[50].

Dagoberto Liberato Cantizano, que escreveu sobre *O Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras e no Direito Comparado*, comenta conceitos do verbete *processo* formulados por José Afonso da Silva, Moacir Amaral dos Santos, Guiseppe Chiovenda, Ulisses Schimill Ordónez, mas não traz qualquer alusão à expressão *procedimento*, encaminhando o leitor à compreensão de que não há controvérsia nesse aspecto e que *o termo processo deve ser compreendido como um encadeamento de atos, devidamente inter-relacionados, com interesses dinâmicos dirigidos à consecução de determinado objetivo, com a obediência irrestrita de prescrições legais*[51].

Na verdade, as expressões *processo* ou *procedimento* legislativo, no Direito Constitucional, são utilizadas indistintamente, pois ambas indicam a sucessão de atos

---

[48] CLÈVE, C. *Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e a Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. P. 94

[49] MIRANDA, J. *Manual de direito constitucional*. Tomo V, Coimbra: Coimbra,1997. p. 236.

[50] CANOTILHO, J. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 807.

[51] CANTIZANO, *O processo legislativo nas constituições brasileiras e no direito comparado*. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 113-123.

estruturados e encadeados, praticados com o objetivo de alterar o ordenamento jurídico e produzir leis.

Nada impede, todavia, que a expressão *processo* seja utilizada para o ato de produção legislativa e que a expressão *procedimento* se aplique, individualmente, aos atos parciais, ou seja, a cada passo dessa produção, que são as chamadas fases do processo legislativo (procedimento da iniciativa, procedimento da votação...).

Nesse contexto, a Constituição Federal define uma seqüência de atos a serem realizados pelos órgãos legislativos, visando à formação das espécies normativas previstas no art.59: emendas constitucionais, leis complementares e ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Quanto a esse elenco de normas, há críticas. Manoel Gonçalves Ferreira Filho diz que

> *compreende-se aí a elaboração de emendas constitucionais que são leis materialmente, mas que formalmente destas devem ser distinguidas, por serem manifestação de um poder distinto, que é o de revisão. Arrola-se aí, também, a elaboração de resoluções que, se por sua tramitação se assemelham a leis a ponto de se poder dizer que são leis, formalmente falando, não têm a matéria de lei, por não editarem regras de direito gerais e impessoais. E o que se disse das resoluções aplica-se, mutatis mutantis, aos decretos legislativos*[52].

É que os decretos legislativos destinam-se a regular matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional, mas que tenham efeitos externos a ele (CF, art. 49) e as resoluções são atos destinados a regular matéria de competência de Congresso e de suas Casas, com efeitos internos[53]. O processo de formação desses atos normativos é regulado pelos Regimentos Internos das Casas.

---

[52] FERREIRA FILHO, M. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002. p.180.

[53] Exceção ao que foi citado é a resolução do Congresso Nacional para possibilitar a edição de Leis Delegadas (art. 68, CF).

Além disso, cita o art. 59 as medidas provisórias, elaboradas pelo Presidente da República, não obstante a possibilidade de se converterem em lei por manifestação do legislativo (art. 62, da C.F.).

Raul Machado Horta observa que *os atos legislativos se aperfeiçoam no percurso de procedimento complexo, desdobrado em várias fases – iniciativa, preparatória, deliberativa, controle e comunicação – que a constituição unifica no processo legislativo*[54].

Essas fases recebem nomes diferentes, conforme a classificação de cada autor, porém todas elas têm o sentido de esclarecer o caminho pelo qual deverá percorrer o projeto da norma (lei, emenda à Constituição...) para que esta ingresse no ordenamento jurídico, e estão inseridas nos artigos 59 a 69 da Constituição Federal, assim como nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais.

O procedimento ordinário é aquele que se destina à elaboração das leis ordinárias e complementares, caracterizando-se pela sua maior extensão, o que possibilita amplo debate e conseqüentemente maior participação do povo[55].

O procedimento sumário apresenta somente uma diferenciação em relação ao ordinário: a existência de prazo para que o Congresso Nacional delibere sobre determinado assunto, consubstanciado em projeto enviado pelo Presidente da República.

Os procedimentos especiais são aqueles estabelecidos para a elaboração das emendas à Constituição, leis delegadas, medidas provisórias, decretos-legislativos, resoluções e leis financeiras (lei de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, leis do orçamento anual e de abertura de créditos adicionais).

O legislador deve, no exercício de sua função, seguir as determinações constitucionais para a elaboração legislativa, o que dará segurança ao cidadão de que o Estado é Democrático e de Direito.

---

[54] HORTA, R. *O processo legislativo nas constituições federais brasileiras*. In Revista de informação legislativa. [Senado Federal]. Brasília: Subsecretaria de edições técnicas, nº 101, 1989. p. 21-22.

[55] Por exemplo, a realização de audiência pública para debater tema em discussão sob a forma de projeto de lei (autorizada pelo art. 58, § 2º, II, da CF), torna mais extenso o processo legislativo, porém reforça o exercício da soberania popular.

A seguir será realizada uma breve explanação dos processos legislativos para a formação das Emendas à Constituição e das Medidas Provisórias. A análise detalhada dos atos procedimentais para a elaboração da "lei", em especial da lei ordinária, virá no item seguinte.

a) As Emendas à Constituição

A nossa Constituição da República é classificada como rígida, pois observa-se, a teor do art. 60 e seguintes, um processo de reforma dificultoso, na medida em que restringe as possibilidades de iniciativa do processo de emenda, além da exigência de quorum especialíssimo para aprovação em dois turnos, em cada Casa do Congresso Nacional.

O Congresso Nacional, além de exercer o Poder Legislativo da União, também recebeu do Poder Constituinte a competência para promover as alterações que se fizerem necessárias à Constituição, visando adequá-la à realidade sócio-política e econômica dos novos tempos.

Importante observar, que nessa condição, o Congresso Nacional não está desempenhando a sua função própria de legislador ordinário, mas, atuando como Poder Constituinte Derivado, competência esta que decorre do próprio Poder Constituinte Originário.

A atuação do Poder Executivo limita-se à possibilidade do Presidente da República oferecer a proposta de emenda, conforme disposto no inciso I do art. 60, da Constituição Federal. O Chefe do Executivo atua concorrentemente, com um terço dos membros da Câmara dos Deputados, com um terço dos membros do Senado Federal e, ainda, com mais da metade das Assembléias Legislativas, conforme enunciam os incisos I e III do mesmo artigo.

A proposta será discutida e votada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sendo aprovada se obtiver a votação favorável de três quintos dos membros de cada uma das Casas, em dois turnos de votação.

Por ser atividade do Poder Constituinte Derivado, após a aprovação, a emenda será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem que para isso deva ser submetida a sanção do Chefe do Poder Executivo.

Ainda que classificada como rígida, a Constituição Federal, que completará 17 anos em 5/10/88, já sofreu 51 emendas, havendo cerca de 1.200 propostas na Câmara dos Deputados aguardando apreciação[56].

b) As Medidas Provisórias

A Medida Provisória, ato típico do Poder Legislativo (editar normas), porém, emanada pelo Poder Executivo, por mandamento constitucional, foi introduzida no Direito Brasileiro com a Constituição Federal de 1988, cuja redação do art. 62 era idêntica à do *Decreto legge*, previsto na Constituição da Itália de 1947[57]. Sofreu alterações por força da Emenda Constitucional nº 32, de 11/9/2001.

A medida provisória é editada pelo Presidente da República e tem força de lei. Publicada, tem vigência imediata por um prazo de sessenta dias e sua observância e eficácia tem efeito *erga omnes*. Em caso de não apreciação da medida, pelas Casas do Congresso, no prazo, sua prorrogação é automática, por uma única vez (§ 7º), por mais sessenta dias, suspendendo-se durante o recesso parlamentar.

Além disso, a nova disciplina constitucional veda a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória rejeitada (§ 10); admite o regime de urgência (§ 6º) e tem sua votação iniciada na Câmara dos Deputados (§ 8º).

A EC 32/01, desta forma, modificou o processo legislativo da medida provisória, alterando e limitando a matéria e a atuação do Executivo. Justificava-se tal reforma já que o Executivo vinha ocupando, em larga escala, área do Legislativo, com a expedição, em

---

[56] Conforme dados extraídos do jornal *Folha de São Paulo*, A2, 25/4/05.

[57] Enunciava o art. 62 da Constituição Federal que *em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.* E o parágrafo único desse artigo dispunha que *as medidas provisórias perderão a eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.*

excesso, e renovação indiscriminada, de medidas provisórias, parecendo até ferir o princípio constitucional das atribuições dos Poderes.

Passados mais de três anos de vigência da Emenda constata-se que, apesar dos doze parágrafos introduzidos no art. 62, continua havendo grande abuso na utilização desse instrumento de exceção comprometendo, novamente, o princípio constitucional da independência e da harmonia dos Poderes da União, princípio esse fundamental e imprescindível à preservação do Estado Democrático de Direito.

Percebe-se que o Congresso Nacional sempre homologou as medidas provisórias sem que de fato fossem instaladas as comissões mistas para o debate democrático do tema; percebe-se, mais que isso, que as medidas provisórias devem ser editadas pelo Presidente da República em caso de surgir alguma situação urgente e relevante, o que empurra para trás o Congresso Nacional que, pelo próprio texto do art. 62, por exclusão, passa a tratar de matérias não urgentes e não relevantes. Isso vem demonstrar o atual aniquilamento do Poder Legislativo, que tem por função típica expressar a vontade popular, a democracia e o pleno exercício da cidadania.

3 O processo legislativo da lei ordinária no direito constitucional em vigor

3.1 Lei ordinária e a lei complementar

É essencial para a constitucionalidade formal da lei que o projeto siga, rigorosamente, as normas traçadas pelo constituinte e pelo próprio parlamentar nos Regimentos Internos, normas essas por meio das quais o Poder Legislativo se autodisciplina.

É que a Constituição Brasileira trata do princípio da legalidade como um Direito Fundamental e, por isso, o comportamento das pessoas no poder deve corresponder a esse princípio.

Nelson de Sousa Sampaio diz que *toda lei que não trouxer o título de complementar é lei ordinária* e que, por isso, *só se pode defini-la por exclusão*[58].

Celso Ribeiro Bastos acentua que *A lei ordinária, ou simplesmente lei, é ato normativo que dita normas gerais e abstratas, ou seja, é o ato legislativo típico. É toda aquela que não traz o adjetivo 'complementar' ou 'delegada' e da qual não se exige a maioria absoluta para a sua aprovação*[59].

A Constituição Federal, ao criar as espécies normativas, trata da lei ordinária, da lei complementar e da lei delegada.

A lei delegada é aquela elaborada pelo Presidente da República, que, para isso, precisa solicitar a delegação do Congresso Nacional. Através de resolução, o Congresso Nacional especificará o conteúdo e os termos da lei a qual poderá ser elaborada pelo Presidente da República (CF, art. 68).

Aqui cabe estabelecer, com melhor precisão, a diferença entre lei ordinária e lei complementar, por dois motivos: primeiro, por ser o processo de elaboração da lei ordinária o objeto deste Capítulo; segundo, porque verifica-se, na prática, confusão entre uma e outra, principalmente, no que se refere a quorum e matéria.

De acordo com o art. 47 do Texto Constitucional vigente, *as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros*. Está aí o quorum de aprovação da lei ordinária: maioria simples. Verifica-se a primeira diferença entre as duas espécies normativas: o quorum de aprovação. A lei complementar, nos termos do art. 69 da Constituição, será aprovada por maioria absoluta[60]. Em termos numéricos, tome-se como exemplo uma votação na Câmara dos Deputados, composta por quinhentos e treze parlamentares. Inicialmente, para que ocorra a deliberação, necessário que haja quorum de participação, ou seja, duzentos e cinqüenta e sete deputados presentes à sessão. Aliás, esse quorum de participação é regra geral em qualquer propositura e em qualquer Casa Legislativa (CF. art. 47) e confunde-se com o quorum de deliberação da lei

---

[58] SAMPAIO, N. *O processo legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 72.
[59] BASTOS, C. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 369.
[60] Maioria absoluta é cinqüenta por cento mais a primeira unidade inteira acima da metade.

complementar, ou seja, de maioria absoluta. Assim, numa hipotética situação já colocada, em que estejam presentes duzentos e cinqüenta e sete deputados federais, para aprovação de projeto de lei complementar, imprescindível que todos eles votem favoravelmente; caso contrário, o projeto será considerado rejeitado. É necessário, portanto, a manifestação favorável da maioria (absoluta) dos membros da Casa. Se, entretanto, o projeto versar sobre tema de lei ordinária, presentes os duzentos e cinqüenta e sete parlamentares, o número de votos favoráveis a sua aprovação pode variar. Será o projeto aprovado, contudo, se obtiver a vontade da maioria dos parlamentares presentes. É o que a doutrina chama de maioria simples.

A outra diferença que se constata entre a lei ordinária e a lei complementar está na matéria a ser regulada. Não é facultado ao legislador a escolha dos textos que devam ser objetos de lei complementar. A própria Constituição dá a indicação explícita de sua incidência, quando determina taxativamente, em várias passagens, que sobre o preceito que se estabelece haja lei complementar.

Desta forma, as leis complementares caracterizam-se pelos assuntos que a Carta lhes reserva e pelo quorum de aprovação. Isto posto, as matérias indicadas na Constituição, como próprias de lei complementar, não podem ser tratadas pelas leis ordinárias[61].

Não há hierarquia da lei complementar em relação à lei ordinária. A questão da exigência de quorum superior, para aprovação da lei complementar, funda-se no fato de que a Constituição enuncia, em alguns de seus dispositivos, que a lei complementar irá regular determinada matéria, porque o constituinte considerou a *especial importância dessas matérias, frisando a necessidade de receberem um tratamento especial. Só nessas matérias. Só em decorrência dessas indicações expressas, é que cabe lei complementar*[62].

A seguir tratar-se-á do procedimento que o parlamentar deve adotar na elaboração da lei ordinária, que, diga-se, tem o mesmo procedimento indicado para aprovação da lei complementar, observando-se, entretanto, as diferenças já colocadas. Relatar-se-á, ainda, detalhadamente, cada passo, citando determinações constitucionais e critérios regimentais.

---

[61] A EC 32/01 inseriu o § 1º no art. 62 da CF e definiu matérias que não poderão ser objeto de medida provisória.
[62] FERREIRA FILHO, M. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 209.

3.2 O processo legislativo da lei ordinária federal

A lei ordinária possui o processo legislativo mais freqüente face à multiplicidade de atos que compõem a elaboração de atos normativos brasileiros, sendo, portanto, base comum às várias modalidades de atos legislativos.

O processo de elaboração da lei ordinária recebe de Manoel Gonçalves Ferreira Filho a atribuição de *ato complexo*[63] e é eminentemente formal: está subordinado à observância dos atos previstos na Constituição Federal (arts. 61 a 69) e nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, atrelado, portanto, a um conjunto de procedimentos, desde a iniciativa legislativa até a promulgação da lei.

Além dos procedimentos estabelecidos pelo Constituinte, o trabalho de elaboração legislativa está melhor disciplinado em três conjunto de normas internas: O Regimento Comum, para as sessões conjuntas do Congresso Nacional, e os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Assim, a par das normas estabelecidas nos textos Constitucionais, existem as regras regimentais, que são regras jurídicas, também obrigatórias.

Os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e o Regimento Comum do Congresso Nacional, constituem o conjunto de regras criadas pelas respectivas casas legislativas, instituindo sua organização e seu funcionamento, e, apesar de constituirem leis *interna corporis*, são elaborados nos termos dos artigos 51 e 52 da Constituição Federal[64].

Os Regimentos Internos, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, e o Comum do Congresso Nacional, estabelecem os procedimentos do processo legislativo de

---

[63] *Existe ato complexo sempre que duas ou mais vontades homogêneas tendentes a um mesmo fim se fundem numa só vontade declarada, idônea a produzir determinados efeitos jurídicos que não poderiam de modo algum produzir-se, se faltasse tal concurso de vontades.* (FERREIRA FILHO, M. *Curso de direito constitucional*, São Paulo: Saraiva, 2002. p.185).

[64] Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:
III- elaborar seu regimento interno;
Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
XII- elaborar seu regimento interno.

forma detalhada, que acabam completando, sobremaneira, os ditames da Constituição Federal[65].

Raul Machado Horta diz que

> *o Regimento poderá assegurar a eficiência do processo legislativo pela supressão da morosidade, que entorpece e desprestigia as deliberações legislativas. A organização dos trabalhos mediante programas, calendários e esquemas de trabalho; a fixação da duração dos discursos – o Regimento da Câmara dos Deputados da Itália dispõe que a leitura de um discurso não poderá exceder a 30 min (art. 39.4) -; o debate limitado; a organização da Ordem do Dia, são soluções regimentais adotadas para preservar a eficiência e o rendimento do Poder Legislativo*[66],

assim como a criação de Comissões que apreciarão o mérito da propositura e sua constitucionalidade, bem como a própria tramitação do projeto nas Comissões. Nesse contexto, é o Regimento Interno regra fundamental que preenche os claros da Constituição e possibilita a condução do processo legislativo com maior eficácia.

Canotilho ensina que *o regimento é um verdadeiro estatuto, com normas directamente executivas da Constituição (...) como são, por exemplo, as normas referentes aos direitos dos deputados e grupos parlamentares (...) e ao processo de formação das leis*[67].

Considerando, finalmente, ser o processo legislativo da lei ordinária a espécie de processo mais genérica e mais informativa, como se disse, e, por isso, exigindo uma atenção maior na prática dos procedimentos, esta dissertação será conduzida a tratar dos atos de elaboração dessa espécie normativa.

A seguir será descrito o processo legislativo da lei ordinária federal.

---

[65] O Regimento Interno da Câmara dos Deputados foi aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, tendo sofrido alterações por Resoluções posteriores; o Regimento Interno do Senado Federal foi aprovado pela Resolução nº 93, de 1970, com alterações posteriores; e o Regimento Comum foi aprovado pela Resolução nº 1, de 1970, com alterações posteriores.

[66] HORTA, R. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 533.

3.2.1 Iniciativa

A iniciativa é ato que deflagra e impulsiona o projeto de lei. É, no dizer de Alexandre de Moraes, *a faculdade que se atribui a alguém ou algum órgão para apresentar projeto de lei ao Legislativo*[68]. José Afonso da Silva explica que *a iniciativa legislativa aparece, pois, como poder de estabelecer a formação do Direito objetivo e como poder de escolha dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica em forma de lei em sentido técnico. Por isso, torna-se num ato fundamental do processo legislativo*[69].

José Afonso da Silva sublinha, ainda, que *a iniciativa legislativa se configura como um poder de escolha atribuído a um órgão público para atuação de um programa ideológico, através de regulamentação legislativa, e mediante apresentação de um projeto de lei*[70].

A Constituição Federal, no art. 61, indica quais são os órgãos ou pessoas competentes para apresentar projetos de lei. São eles: o Presidente da República, qualquer deputado ou senador, qualquer Comissão de qualquer das Casas do Congresso, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República e os cidadãos. É o princípio da iniciativa concorrente (pertence a vários legitimados de uma vez só) que, no entanto, tem algumas exceções. Trata-se da iniciativa reservada:

1) Presidente da República (art. 61, § 1°) tem iniciativa das leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores Públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

---

[67] CANOTILHO, J. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 794.
[68] MORAES, A. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 572.
[69] SILVA, J. *Princípio do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 107.
[70] *Idem*, p.108.

d) organização do Ministério Público e Defensoria da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

2) Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores e Tribunais de Justiça (arts. 93 e 96, II), têm iniciativa de lei complementar que dispõe sobre o estatuto da magistratura; de leis que criam ou extinguem cargos e fixação de remuneração dos seus serviços auxiliares; que alterem o número de membros dos Tribunais inferiores.

3) Procurador Geral da República (arts. 127, § 2°, e 128, § 5°) tem iniciativa de lei que proponha a criação e extinção de cargos da instituição e de seus serviços auxiliares.

A iniciativa popular está regulada no art. 61, § 2° da Constituição Federal: os cidadãos poderão propor projeto de lei, apresentando-o à Câmara dos Deputados, com a subscrição de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada Estado[71]. O constituinte nada mais disciplinou acerca da iniciativa popular. No âmbito estadual, a Constituição Federal determinou que lei ordinária disponha sobre a iniciativa popular[72] e, quanto aos Municípios, o projeto deverá ser subscrito por, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (CF, art. 29, XIII).

O exercício da iniciativa popular pode contribuir muito para a elaboração de leis que darão eficácia às normas constitucionais na medida em que supre a omissão do Poder Legislativo. Sendo a lei um importante instrumento para a defesa dos direitos fundamentais, um ante-projeto, subscrito por milhares de eleitores, pode trazer um peso específico que estimulará sobremaneira a atividade do legislador.

---

[71] O eleitorado brasileiro, para as eleições municipais de 2004, somou 121.391.630 (cf. Assessoria de Imprensa do TRE/SP)

[72] A Lei Federal n° 9.709, de 18/11/98, regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, inclusive a iniciativa popular.

A Constituição da República regula ainda a iniciativa conjunta que será do Presidente da República, com o Presidente da Câmara dos Deputados e com o Presidente do Senado Federal, os quais poderão propor projeto de lei que trata de reajuste dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 48, XV).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho faz uma observação com referência à iniciativa reservada e à iniciativa vinculada. Ensina que *o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante*. E que *a iniciativa é dita vinculada quando longe de ter caráter facultativo a apresentação do projeto de lei sobre dada questão é imposta pela Constituição*[73].

Importante observar que a Câmara dos Deputados funciona como Câmara iniciadora dos projetos de lei do Presidente da República, dos Tribunais Superiores, dos cidadãos (art. 61, § 2° e art. 64) e dos próprios membros da Casa.

Os projetos serão sempre encaminhados à Mesa que os receberá se estiverem satisfeitas as condições de validade (legitimidade do titular, competência do destinatário, constitucionalidade, motivação e cumprimento de determinações regimentais). A iniciativa válida gera os seguintes efeitos, citados por José Afonso da Silva: a) determina a ativação do procedimento legislativo; b) determina a obrigação da Câmara destinatária de submeter o projeto de lei, em que se materializa a iniciativa, a uma deliberação definitiva qualquer[74].

O autor italiano Enrico Spagna Musso comenta esses efeitos:

> *pacífica é a afirmação de que a iniciativa determina a ativação do processo legislativo (...); todavia alguns afirmam que a Câmara, em seguida à apresentação do projeto de lei, é obrigada exclusivamente a submetê-lo a exame (...); outros, ao invés, sustentam que deva fazê-lo objeto não só de exame, mas também de deliberação. Cada Câmara tem a obrigação de examinar o projeto de lei e de torná-lo objeto de*

---

[73] FERREIRA FILHO, M. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 187. Esse também é o entendimento de José Afonso da Silva, *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*, 1964, p. 145.

[74] SILVA, J. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1964. p. 139.

uma deliberação definitiva. Porém é oportuno precisar que o exame deve ser entendido no sentido estrito de início de exame, e que por deliberação definitiva não se compreende necessariamente o voto final de aprovação ou rejeição, mas qualquer deliberação que determine, de forma definitiva, ou seja, última e irreversível a vontade da Câmara[75].

3.2.2 Discussão

O projeto de lei deve ser encaminhado às Comissões Competentes, as quais analisarão a constitucionalidade e o mérito da propositura, a fim de que possa ser objeto de discussão.

O art. 58 da Carta Magna dispõe sobre a constituição e competência das Comissões que deverão ser criadas conforme o Regimento Interno de cada Casa. O art. 32, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, indica as Comissões Permanentes e os respectivos campos temáticos ou áreas de atividade. As Comissões são:

I- Comissão de Agricultura e Política Rural
II- Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
III- Comissão de Constituição, Justiça e de Redação
IV- Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias
V- Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional
VI- Comissão de Economia, Indústria e Comércio
VII- Comissão de Educação, Cultura e Desporto
VIII- Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
IX- Comissão de Finanças e Tributação
X- Comissão de Minas e Energia
XI- Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
XII- Comissão de Seguridade Social e Família
XIII- Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
XIV- Comissão de Viação e Transportes
XV- Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

[75] SILVA, J. , *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1964. p. 139.

XVI- Comissão de Direitos Humanos

No Senado Federal, as Comissões Permanentes têm sua fonte no art. 72 do Regimento:

I – Comissão de Assuntos Econômicos

II – Comissão de Assuntos Sociais

III – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

IV – Comissão de Educação

V – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

VI – Comissão de Serviços de Infra-Estrutura

Assim, apresentada e lida a proposição na reunião, será ela objeto de decisão das Comissões, em se tratando de projeto de lei que dispensará a competência do plenário. O art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, reproduzindo o inciso I, § 2° do art. 58 da lei Maior, autoriza que Comissões Permanentes discutam e votem projetos de lei, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa, para que o plenário aprecie tal propositura.

O projeto de lei passará, na Câmara dos Deputados, pela Comissão de Finanças e Tributação, quando envolver aspectos financeiro ou orçamentário públicos, ocasião em que serão examinadas a compatibilidade, e/ ou a adequação orçamentária. Mandará, ainda, o Presidente da Câmara dos Deputados, cópia de todos os projetos, obrigatoriamente, à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, ocasião em que se examinarão a constitucionalidade, a legalidade, a juridicidade, a regimentabilidade e a técnica legislativa. Cada projeto de lei tramita, também, pelas Comissões a cuja competência estiver relacionado seu mérito, não podendo ser superior a três Comissões Permanentes, caso em que será formada uma Comissão Especial para examinar o mérito da propositura (art. 34, II, Reg. Interno da Câm. dos Deputados). Será terminativo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, quanto à constitucionalidade ou à juridicidade da matéria, da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição, e da Comissão Especial, quanto aos aspectos das duas Comissões citadas (art. 54, c.c. art. 139, II, RICD).

No Senado, as Comissões podem, assim como na Câmara dos Deputados, e no âmbito de suas atribuições, discutir e votar projetos de lei (art. 58, § 2°, I, CF), conforme trata o art.

91 do Regimento Interno do Senado Federal. Nesse sentido, apreciada terminativamente a matéria, a decisão da Comissão será publicada no Diário do Congresso Nacional, ocasião em que começa a correr prazo de cinco dias úteis para interposição de recurso assinado por um décimo dos membros do Senado, para apreciação da matéria em plenário. Não havendo recurso, o projeto será encaminhado à sanção, à promulgação e remetido à Câmara ou arquivado, conforme o caso.

Nessa fase de apreciação das proposições[76], o projeto pode receber emendas. As emendas podem ser "aditivas" (RICD, art. 118, § 6°), quando acrescentam algo ao projeto; "modificativas" (RICD, art. 118, § 5°), quando visam a alterar o projeto e "supressivas" (RICD, art. 118, § 2°), quando eliminam parte da proposição inicial. O "substitutivo" (RICD, art. 118, § 4°) é uma espécie de emenda modificativa, porém, altera substancialmente o projeto; as "emendas aglutinativas" (RICD, art. 118, § 3°) resultam da fusão de outras emendas, ou destas com o texto do projeto, e "subemenda" (RICD, art. 118, § 7°) é a emenda apresentada em comissão a outra emenda, e pode ser "supressiva", "substitutiva" ou "aditiva". As "mensagens aditivas" são emendas provenientes daqueles que têm iniciativa reservada, admitidas na prática parlamentar, já que somente o congressista tem o poder de emendar projeto de lei. As "emendas de redação" (RICD, art. 118, § 8°) são aquelas que vêm com o objetivo de corrigir o texto.

A discussão, diz o art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é a fase dos trabalhos destinada ao debate em plenário. Determinam as leis internas que os Parlamentares, no momento da discussão, intercalem os seus pronunciamentos com posições contrárias ou favoráveis à aprovação das respectivas proposições.

---

[76] Ensina José Afonso da Silva que *projeto de lei é uma espécie de que a proposição legislativa é gênero*; que proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara; projeto de lei, projeto de resolução, emendas, indicações, requerimentos, pareceres; e que o projeto de lei é o meio pelo qual a Câmara exerce função legislativa. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 152.

3.2.3 Votação

Como já se viu no item anterior, a Constituição Federal, art. 58, § 2°, I, permite que as Comissões votem projetos de lei, conforme regulado no respectivo Regimento de cada Casa, ressalvada a possibilidade de recurso de um décimo dos membros da Casa.

Não há prazo para que o projeto vá a discussão e votação, com exceção de projeto de iniciativa do Presidente da República, se houver requerimento nesse sentido (art. 64, §§ 1° ao 4°, da CF). Por outro lado, o projeto jamais será aprovado por decurso de prazo, expediente que existiu na Constituição anterior[77]. Assim, quando há requerimento de urgência do Presidente da República, se a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não apreciarem o projeto, em até quarenta e cinco dias, para cada Casa, esse projeto será incluído na Ordem do Dia para apreciação, sobrestando-se a deliberação sobre os outros projetos, até que se ultime a votação (art. 64, § 2° e 66, § 6°, da CF e art. 159 do RICD).

Os modos e processos de votação estão previstos nos Regimentos Internos. A votação poderá ser ostensiva (simbólica ou nominal) ou secreta (eletrônica, por meio de cédulas, por meio de esferas). Tais modalidades de votação estão descritas nos arts. 292 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal e no art. 184 e seguintes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Entretanto, a Constituição Federal prevê, no caso da apreciação do veto, que o escrutínio seja secreto (CF. art. 66, § 4°).

A existência de quorum é requisito, já se disse, do funcionamento da Câmara ou do Senado, para as deliberações.

Para a abertura ou a continuidade de uma sessão, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 71, III) determina a presença de pelo menos um décimo do número total de deputados[78]. No Senado, a sessão não será aberta ou será encerrada se estiver em Plenário

---

[77] A respeito da aprovação por decurso de prazo, dizia o art. 51, § 3° da EC/69: *Na falta de deliberação dentro dos prazos estabelecidos nestes artigos e no parágrafo anterior, cada projeto será incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes em dias sucessivos; se, no final dessas, não for apreciado, considerar-se-á definitivamente aprovado.*

[78] Nos termos do art. 45, § 1° da Constituição Federal, c.c. LC 78, de 30/12/93, o número total de Deputados Federais é 513.

menos de um vigésimo da composição da Casa, nos termos do art. 155, § 4° de seu Regimento Interno[79].

O quorum para aprovação da lei ordinária consta do art. 47 da Constituição Federal: maioria simples dos presentes. É necessário, contudo, a presença do *quorum de votação*, que é a maioria absoluta dos membros de cada Casa[80]. A aprovação de um projeto de lei ordinária far-se-á por um número de votos indeterminável, em princípio, pois depende de quantos parlamentares estejam presentes à sessão.

Aprovado numa Casa, segue o projeto para a Casa Revisora que o apreciará, seguindo a mesma tramitação e critérios já citados. É o bicameralismo, decorrente do federalismo brasileiro. Assim, se na Casa Revisora ocorrer alguma emenda, o projeto, aprovado, deverá retornar à Casa Iniciadora que apreciará a alteração, somente. Se, por outro lado, o projeto for rejeitado na Casa Revisora, será ele arquivado.

A tramitação e aprovação do projeto de lei em ambas as Casas é obrigatória. Caso, contudo, um projeto (ou mesmo uma emenda) deixe de ser apreciado em uma das Casas e acaba sendo promulgado, haverá vício de constitucionalidade no aspecto formal em relação a parte não apreciada, uma vez que o sistema bicameral, a nível federal, não foi atendido.

3.2.4 Sanção

A Casa que por último apreciar o projeto de lei o encaminhará ao Presidente da República para sanção (art. 66, CF). É a participação do Poder Executivo na criação legislativa, o que é necessário para reforçar a harmonia entre os Poderes, consagrada pelo art. 2° da Constituição Federal[81].

Sanção é o ato pelo qual o Presidente da República anui aos termos de um projeto de lei devidamente aprovado pelo Congresso Nacional. Pode ser expressa ou tácita. A sanção

---

[79] Nos termos do art. 46, § 1° da Constituição Federal, o Senado é composto de 81 membros.

[80] *Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.*

[81] *São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

expressa é dada por escrito; a tácita decorre do silêncio do Presidente da República, no prazo de quinze dias úteis, de que dispõe para sancionar (CF, art. 66, § 3°).

José Afonso da Silva conceitua sanção como *poder de natureza legislativa atribuído ao Presidente da República para aprovação ou rejeição dos projetos de lei adotados pelo Congresso Nacional*[82].

Falando sobre sanção, diz Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

> *Por ela, fundem-se as duas vontades, a do Congresso e a do Presidente, de cuja conjugação o constituinte quis que resultasse a lei ordinária. Só pela sanção é que se aperfeiçoa o processo de elaboração desse tipo de ato normativo, em nosso Direito*[83].
>
> *A sanção constitui requisito de perfeição da lei. Esta nasce com a sanção, e jamais antes dela. O Presidente da República sanciona projeto de lei. Não se afirma, então, a sanção como mera fase de integração da eficácia, como a promulgação e a publicação, que se manifestam sobre uma lei, já perfeita e presumivelmente válida*[84].

A sanção traz os seguintes efeitos ao projeto de lei: transforma o projeto em lei; exige a promulgação que, geralmente, ocorre com a sanção; integra a lei, cujo ato não pode mais ser revogado, senão com a revogação da lei[85].

A sanção, no dizer de Clèmerson Merlin Clève, tem dupla formulação, podendo ser positiva ou negativa. A sanção negativa é o veto ao projeto de lei[86].

---

[82] SILVA, J. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional. São Paulo, Revista dos Tribunais,* 1964. p. 186.
[83] FERREIRA FILHO, M. *Do processo legislativo.* São Paulo: Saraiva, 2001. p. 213.
[84] CLÈVE, C. *Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na Constituição de 1988.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 108.
[85] SILVA, J. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 189.

3.2.5 Veto

Ao receber um projeto de lei para apreciação, pode o Presidente da República vetá-lo. O veto é, assim, a negativa ou a antítese da sanção. É a manifestação de discordância do Presidente da República para com o projeto de lei devidamente aprovado pelo Congresso Nacional.

São duas as modalidades de veto estabelecidas pela Constituição Federal (art. 66, §§ 1° e 2°). Veto total é aquele que incide sobre todo o projeto de lei. Veto parcial é aquele que afeta parte do projeto de lei, eliminando artigo, parágrafo, inciso ou alínea, ou seja, exclui o que será na lei inconveniente ou também inconstitucional, mantendo o texto.

Inovação do direito constitucional brasileiro é o veto parcial. Surgiu para solucionar o problema que havia, principalmente, com relação à lei orçamentária. Proposto pelo Chefe do Executivo, o projeto sofria alterações, através de emendas, durante o processo legislativo. Tais emendas poderiam alterar o programa governamental e perturbar o plano de governo. O veto parcial veio para que o Chefe do Executivo, excluindo partes do projeto que não lhe favoreciam, pudesse ter aquela lei como harmônica ao seu programa de governo[87].

Essa modalidade de veto é um campo de grandes observações em nossa doutrina que, no entanto, é unânime em afirmar que a parte vetada não pode ter o condão de subverter o texto do projeto e alterar o que fazia parte do pensamento do legislador[88].

O veto é sempre expresso. Não existe veto tácito já que, silente o Presidente da República por quinze dias contados do recebimento do projeto de lei, este será tacitamente sancionado por determinação constitucional. Assim, sendo, o veto expresso deve ser

---

[86] CLÈVE, C. *Atividade Legislativo do poder executivo no estado contemporâneo e na Constituição de 1988.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 108. Esse é também o entendimento de José Afonso da Silva, *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional,* 1964, p. 203.

[87] SILVA, J. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 200.

[88] Exemplo disso foi o que ocorreu com o Código de Defesa do Consumidor. Nesse caso, apesar do veto ter recaído sobre um parágrafo inteiro, a exclusão de tal texto alterou a intenção do legislador e do grupo de juristas que participou da elaboração do CDC. Dizia o § 1° do art. 28: *A pedido da parte interessada, o juiz determinará que a efetivação da responsabilidade da pessoa jurídica recaia sobre o acionista controlador, o sócio majoritário, os sócios-gerentes, os administradores societários e, no caso de grupo societário, as sociedades que o integram".* O veto a esse parágrafo trouxe a possibilidade de, ocorrendo a desconsideração da personalidade jurídica da empresa devedora, a responsabilidade recair sobre qualquer sócio quotista e, pior, sobre qualquer acionista.

motivado. A própria Constituição Federal determina os motivos pelos quais o Presidente da República pode vetar um projeto de lei: é em caso de inconstitucionalidade (analisando-se o aspecto formal ou material) ou de inconveniência (relacionado ao mérito da propositura). Alexandre de Moraes atribui ao primeiro (inconstitucionalidade) a qualidade de veto jurídico e ao segundo (inconveniência) a qualidade de veto político[89]. O veto político é aquele que reflete, por exemplo, o distanciamento do projeto das diretrizes políticas de governo, ou econômicas, entre outras, traçadas pelo Presidente da República. José Afonso da Silva ensina que *o veto é um instrumento de controle da legislação, não apenas do ponto de vista da constitucionalidade, como também dos interesses, conteúdo do projeto de lei*[90].

Ocorrido o veto, seja ele total ou parcial, suas razões devem ser trazidas a público mediante comunicação formal ao Presidente do Senado Federal, que também preside o Congresso Nacional (art. 57, § 5° da CF).

Por isso, ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que

> *o veto tem natureza de ato composto. Compreende a manifestação de vontade negativa mais a comunicação fundamentada dessa discordância. A primeira, nos quinze dias úteis seguintes ao recebimento do projeto aprovado, impede a sanção tácita. Entretanto, o veto não se aperfeiçoa, caso não haja, no prazo de quarenta e oito horas, a comunicação devida ao Presidente do Senado*[91].

O veto não é absoluto, de modo que ao receber sua comunicação, o Presidente do Senado deverá convocar o Congresso Nacional para reexaminar o projeto, agora com vistas às razões expostas pelo Presidente da República. É que o sistema é bicameral e *o Congresso se transforma num corpo unicameral para deliberar sobre o veto, numa única votação*[92].

---

[89] MORAES, A. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 584.
[90] SILVA, J. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 195.
[91] FERREIRA FILHO, M. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 225.
[92] SAMPAIO, N. *O processo legislativo*. Belo Horizonte, Del Rey, 1996. p. 128.

José Afonso da Silva pondera que o principal efeito do veto é *suspender a transformação do projeto em norma jurídica acabada e definitiva*. E que, havendo veto, *surge um incidente no processo de elaboração da lei, turbando-lhe o* iter *normal*[93].

É que o veto deverá ser apreciado em escrutínio secreto em sessão conjunta das Casas do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias contados de seu recebimento, sob pena de sobrestar as demais proposições[94], até sua votação final. Será o projeto de lei considerado aprovado, se a maioria absoluta dos Deputados e Senadores rejeitar o veto, ocasião em que incidirá o art. 66, § 5° da Constituição Federal, e a lei será remetida ao Presidente da República para promulgação. Se o Presidente da República não promulgar a lei no prazo, cabe ao Presidente do Senado fazê-lo; não o fazendo, fará, no mesmo prazo, o Vice-Presidente do Senado (CF, art. 66, § 7°). *Quer dizer que, rejeitado o veto, e, pois, aprovado o projeto, isto é suficiente para que se torne lei, ingressando na ordem jurídica*[95]. Não sendo derrubado o veto, o projeto de lei será arquivado (art. 66, CF), somente podendo ser objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional (art. 67, CF).

3.2.6 Promulgação e publicação

Sancionada a lei, ou rejeitado o veto, necessário é que esse novo comportamento inserido ao ordenamento jurídico seja comunicado aos seus destinatários. Tal comunicação, entretanto, deve ocorrer de forma que a lei, ao entrar em vigor, passe a ser de efetivo conhecimento e, assim, torne-se eficaz.

A comunicação aos destinatários, da existência da lei, é a promulgação: *atestar que a ordem jurídica foi inovada, declarando que uma lei existe e, em conseqüência, deverá ser cumprida*[96].

---

[93] SILVA, J. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 204.
[94] Salvo apreciação de medidas provisórias, cf. art. 66, § 6°, CF, com redação alterada pela EC 32/01.
[95] SILVA, J. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 205.
[96] MORAES, A. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 586.

A promulgação, a princípio, é ato obrigatório de competência do Presidente da República, ainda que tenha ocorrido veto e este tenha sido rejeitado pelo Congresso Nacional (CF, art. 66, § 5°). Se o Presidente da República não promulgar a lei dentro de quarenta e oito horas, tal ato deverá ser praticado pelo Presidente do Senado e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo (CF. art. 66, § 7°).

A promulgação gera dois efeitos: o primeiro é a comunicação, por intermédio de uma autoridade, de atos e de fatos geradores da lei; o segundo é indicar, até que os tribunais se pronunciem em contrário, que a lei é válida, executável e obrigatória[97].

A Lei de Introdução ao Código Civil (D. 4657, de 4/9/42) cuida da publicação. Segundo José Afonso da Silva,

> *a publicação da lei constitui instrumento pelo qual se transmite a promulgação (que concebe-se como comunicação da leitura da lei e de seu conteúdo) aos destinatários da lei. A publicação é condição para a lei entrar em vigor e tornar-se eficaz. Realiza-se pela inserção da lei promulgada no jornal oficial. Quem promulga deve determinar a publicação*[98].

Desse conceito é possível extrair os dois efeitos da publicação: a fixação do prazo de vigência que deverá estar especificado no próprio texto da lei[99] e a transmissão, a todos, do conteúdo da lei.

3.3 O processo legislativo na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município: alguns esclarecimentos

As Constituições dos Estados-Membros e as Leis Orgânicas Municipais nasceram por determinação constitucional (art. 25, CF c.c. art. 11, ADCT e art. 29, CF c.c. art. 11, ADCT).

---

[97] SILVA, J. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 223.

[98] SILVA, J. *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo: Malheiros, 2005. p.528-529.

[99] O art. 1° da Lei de Introdução ao Código Civil (L. n° 4.657, de 4/9/42) estabelece que *Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.*

Verifica-se, da leitura de tais artigos, que as novas ordens jurídicas foram criadas pelo povo, através de seus representantes eleitos às Assembléias Legislativas e às Câmaras Municipais.

Tratou aí, o constituinte federal, de estabelecer uma forma para o nascimento das Constituições dos Estados-Membros: foram promulgadas no prazo de um ano da promulgação da Constituição Federal e elaboradas pelas respectivas Assembléias Legislativas, observados os princípios da Constituição Federal, que receberam poderes constituintes. Determinou também que as Leis Orgânicas dos Municípios deveriam ser votadas em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, seis meses após a promulgação da Constituição do respectivo Estado-Membro, devendo obedecer aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

O poder fundamental, atribuído pelo constituinte ao Estado-Membro e aos Municípios foi a autonomia. E autonomia não se confunde com soberania, elemento do Estado, cuja ordem estatal não se submete a nenhuma outra ordem da mesma espécie.

Soberania é poder supremo.

Canotilho ensina que soberania *traduz-se num* poder supremo *no plano interno e num poder* independente *no plano internacional*[100].

Diversa é a concepção de autonomia. A autonomia diz respeito ao modo pelo qual os Estados-Membros da federação e os Municípios se auto organizam elaborando, então, suas próprias constituições, e traduz sua auto-suficiência com poderes para decidir sobre assuntos de seu particular interesse.

A autonomia não existe sem a soberania, mas desta deflui. Soberano é o Estado; autônomos são os entes que o compõe, ou seja, a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios (CF, art. 18).

Anna Cândida da Cunha Ferraz ensina que

> *elemento caracterizador do Estado-Membro de um Estado Federal é a sua autonomia. É, verdadeiramente, a autonomia o traço distintivo*

> *dos Estados-Federados".* E continua: *"O primeiro conteúdo dessa autonomia, é, assim, a auto-organização, ou seja, a capacidade de que é dotada a unidade federada de dar-se uma organização que descanse sobre sua próprias leis, isto é, sobre leis que não extraiam seu valor jurídico de nenhuma outra autoridade. Vale dizer, o primeiro elemento da autonomia estadual é a capacidade atribuída à unidade federada para dar-se uma constituição particular*[101].

É a capacidade de auto organização do Estado-Membro.

Essa capacidade foi conferida ao Estado-Membro, por força do art. 25 da Constituição Federal:

> *os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição". Assim, tem o constituinte estadual autonomia para organizar política e administrativamente seu Estado, tendo, porém, como modelo jurídico, a Constituição Federal. O poder, na Constituição Estadual é ao mesmo tempo, poder originário em relação à Constituição Estadual, e poder derivado em relação à Constituição da República, cujos princípios deve obedecer*[102].

A atenção a esses princípios constitucionais é de tal relevância que a inobservância aos princípios constitucionais sensíveis constituirá fundamento para intervenção federal (CF, art. 34, VII c.c. art. 36, III e art. 35, IV).

O dever de observar tais princípios, porém, não traduz a necessidade de reproduzi-los no texto constitucional estadual, nem, tampouco, na Lei Orgânica Municipal. É o que ensina Gabriel Ivo: *Observar ou obedecer um princípio constitucional significa abster-se de emitir regras que com ele sejam incompatíveis*[103].

---

[100] CANOTILHO, J. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 86.
[101] FERRAZ, A. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 53.
[102] HORTA, R. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 390.
[103] IVO, G. *Constituição Estadual – competência para elaboração da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 141.

Com efeito, a autonomia conferida aos entes componentes da federação, conforme art. 18 da Constituição Federal, aliada aos limites da auto-organização dos Estados-Membros e dos Municípios, são os parâmetros do constituinte estadual e da Lei Orgânica Municipal.

Quando a Constituição Federal prescreve a observância aos seus princípios, vincula o constituinte a algumas metas, a alguns propósitos, a alguns objetivos e a algumas idéias.

Desta forma, estão os elaboradores da Constituição do Estado-Membro e da Lei Orgânica Municipal vinculados a observar princípios constitucionais e, nesse contexto, encontra-se o princípio da legalidade.

Obviamente que, no que se refere à lei ordinária (tema central desta dissertação), o processo legislativo deve ser adaptado a um Poder Legislativo unicameral (diferente do Poder Legislativo da União, que é bicameral). Quanto às outras questões como iniciativa geral, iniciativa reservada, deliberação e quorum, sanção e veto, a Constituição Federal traça uma diretriz e os Estados-Membros bem como os Municípios, são autônomos para inserirem nas suas Cartas modificações que correspondam à realidade de cada ente.

Assim, tendo os Estados-Membros e os Municípios competência legislativa próprias, suas leis devem ser elaboradas de acordo com o processo estabelecido na sua Constituição, tendo como mero parâmetro o processo federal e procedendo às adaptações necessárias à organização da unidade federada.

É de observar-se, finalmente, que o processo legislativo não está incluído dentre os princípios constitucionais sensíveis do art. 34, IV e art. 35, IV da Constituição Federal, não sendo, portanto, padrão rigoroso e fundamental para as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. É, entretanto, princípio que deve ser obedecido, pois inserido no art. 5°, II, da Lei Fundamental, que consagra o *princípio da legalidade*. Como garantia de respeito a este princípio básico de um Estado Democrático de Direito e como garantia dos direitos fundamentais, a própria Constituição prevê *regras básicas* na feitura das espécies normativas.

Há entendimento, entretanto, principalmente no Supremo Tribunal Federal[104], de que a Constituição Estadual deve seguir, obrigatoriamente, as regras estabelecidas na Constituição Federal. É que a Emenda Constitucional 1/69 estabelecia, no seu art. 200, que *as disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado nos Estados*. E o art. 13, II, era taxativo ao determinar que os Estados-Membros deveriam seguir o processo legislativo federal.

Nesse contexto, não havia dúvida de que todos os atos praticados pelo legislador federal, na elaboração legislativa, e que foram amplamente descritos em itens antecedentes, devessem ser repetidos, passo a passo, no âmbito estadual.

Com a promulgação da atual Carta Magna, sobreveio o art. 25 determinando que os Estados organizem-se, observando os princípios do ordenamento federal. Nada mais. Não há qualquer menção no sentido de cumprir o processo de elaboração da lei. Manoel Gonçalves Ferreira Filho tem um entendimento bastante elucidador sobre essa questão:

> *Não há dúvida de que os Estados têm hoje, quanto ao processo legislativo, amplo campo de autodeterminação. Não estão obrigados a incorporar ao seu Direito normas específicas do Direito federal. Apenas devem respeitar princípios – normas abstratas e genéricas – que se possam deduzir do processo legislativo federal e que sejam suficientemente relevantes para que se justifiquem sua obrigatoriedade*[105].

Aplica-se, aqui, a autonomia consagrada no art. 18 da Constituição Federal.

A seguir, serão estudados os procedimentos no Estado de São Paulo e nos Municípios de São Paulo e de Osasco, para a elaboração da lei ordinária.

Antes, porém, é necessário esclarecer algumas questões que possam surgir durante a leitura descritiva dos processos legislativos, e que têm relação com os temas que serão tratados a seguir.

---

[104] Veja-se Capítulo IV, 2, deste trabalho.
[105] FERREIRA FILHO, M. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 249.

A primeira colocação relaciona-se à lista das espécies normativas adotadas pelo Estado de São Paulo (e por outros Estados-Membros) e pelos Municípios.

Verifica-se que a adoção das espécies normativas, no art. 59 da Constituição Federal, não é rigorosamente seguida pelos entes da federação[106]. É que o constituinte nada determinou no sentido dos entes federados adotarem, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, a mesma postura detalhada na Seção do *Processo Legislativo* da Constituição Federal, como fez constar na Seção da *Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária*, onde, no art. 75, há determinação expressa no sentido de que *as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.*

Na Magna Carta há determinação para que Estados-Membros organizem-se segundos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e para que os Municípios organizem-se, segundos os princípios constitucionais federais e estaduais. Não há qualquer obrigatoriedade para que regras disciplinadoras do processo legislativo sejam seguidas[107]. Nesse contexto, pode-se dizer que os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios têm autonomia para criar, em cada qual, as espécies normativas que lhes sejam mais adequadas e convenientes. É o exercício natural do poder constituinte decorrente.

---

[106] A título de exemplo e tendo como base o art. 59 da Constituição Federal, a Constituição Paulista deixa de incluir Lei Delegada e Medida Provisória (art. 21), assim como a Lei Orgânica do Município de Osasco (art. 35). O Município de São Paulo exclui Medida Provisória e num único inciso trata de lei (LOMSP, art. 34), estabelecendo quatro modalidades que são diferenciadas pela matéria e pelo quorum de aprovação. O Estado do Rio Grande do Sul (CE, art. 57) adota emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções; o Estado do Ceará (CE, art. 58) adota emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções; o Estado de Goiás (CE, art. 18) adota emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções; o Estado de Santa Catarina (CE, art. 48) adota proposta de emendas à Constituição Federal, emendas à Constituição Estadual, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções; o Município de Campinas-SP (LOM, art. 38) adota emendas à Lei Orgânica, leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções; o Município de Belém-PA (LOM, art. 71) adota emendas à Lei Orgânica, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções; o Município de Paraíba do Sul-RJ (LOM, art. 46) adota emendas à Lei Orgânica, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções; os Municípios de São José de Ubá (LOM, art. 50), Conceição de Macabu-RJ (LOM, art. 57) e Pinheiral-RJ (LOM, art. 25) adotam emendas à Lei Orgânica, leis complemnentares, leis ordinárias, decretos legislativos, resoluções, leis delegadas e medidas provisórias.

[107] Princípio é, por definição, *mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico* (Celso Antonio Bandeira de Melo, *Criação de Secretarias Municipais*, RDP, n. 15, jan/mar 1971, p. 285).

É ainda, nesse âmbito de questionamento, que se insere a dúvida sobre a obrigatoriedade da aplicação dos mesmos prazos estabelecidos nas regras do processo legislativo federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais.

A Constituição Federal determina que o legislador e o Chefe do Executivo, no processo de elaboração da lei, respeitem alguns prazos:

- projeto com pedido de urgência: apreciação em quarenta e cinco dias, em cada Casa (art. 60, § 2° e 6°)

- veto: quinze dias úteis, contados do recebimento (art. 66, § 1°)

- apreciação do veto: trinta dias, contados do recebimento (art. 66, § 4°)

- promulgação: 48 horas (art. 66, § 7167).

Tais prazos foram obedecidos pela Constituição do Estado de São Paulo e pelas Leis Orgânicas dos Municípios de São Paulo e de Osasco[108], como se verá, mas a possibilidade de inovação não acarretaria inconstitucionalidade.

Outra questão que ainda pode surgir refere-se à possibilidade de conceder poder de iniciativa reservada a órgãos que não aqueles descritos na Constituição Federal e de se estabelecer quorum qualificado para aprovação de determinadas matérias, que não se harmonizam com a Constituição Federal. Ainda, invocando a autonomia concedida aos Estados-Membros e aos Municípios, não há inconstitucionalidade nessa inovação. O fato do constituinte estabelecer quorum superior à maioria simples para aprovação de matérias previamente selecionadas, relaciona-se com a valoração que a comunidade local atribui ao tema, exigindo, assim, uma participação parlamentar maior e, conseqüentemente, um amplo debate sobre o tema do projeto. A iniciativa reservada relaciona-se a interesses a serem regulamentados. Ao estabelecer a reserva do ato propulsor do procedimento legislativo a um

[108] A título de exemplo e no mesmo sentido, veja-se: CE Rio Grande do Sul, art. 66, § 3°, 4° e 7°; CE Ceará, art. 56, § 1°, 4° e 7°; CE Goiás, art. 22, § 1° e art. 23. § 1°, 4° e 7°; CE Santa Catarina, art. 53, art. 54, § 1°, 3° e 7° e art.55; LOM Campinas-SP, art. 49, art. 51, *caput*, e § 3°; LOM Belém-PA, art. 77, art. 78, § 1°, 4° e 7°; LOM Pinheiral-RJ, art. 29, art. 30 *caput* e § 4°; LOM Belo Horizonte-MG, art. 91, § 1°; art. 92, § 5°, I e II, e § 7°; LOM Vitória-ES, art. 82, art. 83, § 2°, 4°, 7°.

determinado órgão ou pessoa, pretende-se que se promulgue uma lei que tenha sido proposta, nos termos indicados por quem tem interesse imediato sobre aquela pretensão.

3.3.1 O processo legislativo da lei ordinária no Estado de São Paulo

A Constituição do Estado de São Paulo tratou do Poder Legislativo no seu Capítulo II, cujo art. 9° enuncia que: *O Poder Legislativo é exercido pela Assembléia Legislativa, constituída de Deputados, eleitos e investidos na forma da legislação federal, para uma legislatura de quatro anos*[109].

O processo legislativo está organizado nos artigos 21 a 29. O art. 21 elenca as espécies normativas compreendidas pelo processo legislativo estadual[110]:

I- emendas à Constituição

II- lei complementar

III- lei ordinária

IV- decreto legislativo

V- resoluções

Tratar-se-á do processo legislativo da lei ordinária.

A iniciativa da lei ordinária (e também a da lei complementar, art. 24) *cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos*. Nota-se aí o princípio da iniciativa concorrente.

Assim como a Constituição da República, a Constituição do Estado de São Paulo cuida da iniciativa reservada, e nos parágrafos 1° ao 4° do próprio art. 24, descreve as competências:

---

[109] São Paulo tem, hoje, 94 Deputados Estaduais, nos termos do art. 27, *caput*, da Constituição Federal.

[110] Veja-se no Cap. IV, 2, sobre a posição do STF em considerar padrão as regras traçadas na Constituição Federal para elaboração de leis estaduais.

1) Assembléia Legislativa: iniciativa de leis que disponham sobre criação e extinção de cargos ou funções em sua Secretaria, bem como a fixação da respectiva remuneração; e criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

2) Governador do Estado: iniciativa de leis que disponham sobre criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; criação de Secretaria de Estado; organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade.

3) Tribunal de Justiça: iniciativa de leis que disponham sobre organização e divisão judiciárias, criação, alteração ou supressão de ofícios e cartórios judiciários.

A Constituição Bandeirante regula, ainda, a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito; trata dos projetos de iniciativa do Governador com pedido de urgência, cujo prazo se identifica com o prazo dos pedidos de urgência do Presidente da República, ou seja, 45 dias que, não cumprido, obriga a inclusão do projeto da Ordem do Dia adotando-se, ainda, as demais conseqüências estabelecidas na Constituição Federal.

Aprovado, será o projeto de lei encaminhado à apreciação do Governador do Estado. Já se disse que, ao elaborar a Constituição do Estado-Membro, deve o constituinte obedecer aos princípios da Constituição Federal (art. 25, *caput*, CF). Nesse aspecto constata-se, então, a obediência ao princípio fundamental da Separação dos Poderes e da atuação autônoma, porém, harmônica entre eles. Diz Gabriel Ivo, citando Celso Bastos, que a harmonia *se impõe pela necessidade de evitar que esses órgãos se desgarrem, uma vez que a atividade última que perseguem, que é o bem público, só pode ser atingida pela conjugação de suas atuações*[111].

Ao receber o projeto de lei aprovado pela Assembléia Legislativa, cabe ao Governador do Estado aprová-lo, sancionando, ou vetá-lo, para o que tem o prazo de quinze dias úteis,

[111] IVO, G. *Constituição Estadual – competência para elaboração da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 154.

devendo encaminhar, na última hipótese, ao Presidente da Assembléia Legislativa o motivo do veto. Nesse aspecto, a apreciação de projeto de lei pelo Executivo também se identifica com os procedimentos de elaboração da lei federal e o Governador do Estado, ao apreciar, somente poderá vetar o projeto se julgá-lo, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público.

As razões do veto serão apreciadas pela Assembléia Legislativa em um único turno de votação e discussão e o veto será derrubado se houver manifestação da maioria absoluta dos membros da Casa nesse sentido. O prazo para apreciação do veto é de até trinta dias contados do recebimento das razões pelo Presidente da Assembléia Legislativa e, caso tais razões não sejam apreciadas nesse prazo, o veto será incluído na Ordem do Dia, assim como ocorre no processo legislativo federal. Verifica-se que a Constituição do Estado de São Paulo também não adotou a aprovação por decurso de prazo[112].

A promulgação, ato que atesta a inovação da ordem jurídica,[113] é ato, na Constituição Federal, de competência do Presidente da República (CF, art. 65, *caput* e § 5°). No processo legislativo do Estado de São Paulo, o Presidente da Assembléia Legislativa promulga projeto de lei sancionado tacitamente (art. 28, § 4°, CE) e o Governador promulga projeto sancionado expressamente ou cujo veto tenha sido rejeitado pela Assembléia Legislativa (CE, art. 28, *caput* e § 7°).

O *caput* do art. 28 da Constituição do Estado de São Paulo diz que o projeto de lei deve ser aprovado *na forma regimental*.

O Regimento Interno da Assembléia Legislativa[114] é extremamente detalhado quanto ao processo legislativo.

---

[112] A Constituição Federal de 1988 eliminou o chamado "decurso de prazo" existente na Constituição anterior, em que o Presidente da República poderia encaminhar ao Parlamento projeto de lei com pedido de urgência (ou razões de veto) e, caso não fosse apreciado em determinado prazo, seria considerado aprovado por decurso do prazo. O desaparecimento desse instituto dos atuais textos constitucionais deu-se em decorrência das muitas críticas formuladas, já que projetos de lei ou razões de veto acabavam sendo aprovados sem a efetiva manifestação do Congresso Nacional, o quer compromete o ideal democrático (EC/96, art. 51, § 3° e art. 59, § 2°).

[113] MORAES, A. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 586.

[114] O Regimento Interno da Assembléia Legislativo do Estado de São Paulo foi aprovado pela Resolução n° 576, de 26 de junho de 1970, consolidado pelo Ato n° 1, de 1998, com as alterações decorrentes das resoluções posteriores.

À Presidência da Mesa da Assembléia Legislativa compete o recebimento do projeto de lei (arts. 18, II, "b", c.c. art. 135, I e II, do RIALSP) que, previamente, analisará a sua constitucionalidade, sua legalidade e sua regimentabilidade.

Em cumprimento ao princípio da publicidade, o projeto será lido em sessão do Plenário e publicado no órgão de imprensa oficial, com possibilidade de receber emendas (art. 171 e segs., RIALSP).

Em seguida, o projeto será encaminhado às Comissões competentes e a primeira a recebê-lo é a Comissão de Constituição e Justiça. O Regimento Interno da Assembléia Legislativa paulista (art. 183, § 2°) determina que os projetos que receberem parecer contrário ao da Comissão de Constituição e Justiça sejam submetidos a uma discussão e à votação prévias, *apenas quanto à constitucionalidade, legalidade e juridicidade*. Na Câmara dos Deputados, parecer contrário da Comissão de Constituição, Justiça e Redação tem caráter terminativo (art. 54, c.c. art. 144, RICD), mas pode haver recurso ao Plenário que decidirá definitivamente.

Na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça levará o projeto a uma discussão e votação prévias, apenas quanto à constitucionalidade, legalidade e juridicidade (art. 183, § 2°, RIALESP).

Sendo o parecer favorável ao prosseguimento do projeto, será ele analisado pelas Comissões de Mérito e, por último, pela Comissão de Finanças e Orçamento, que opinará pela adequação da medida consubstanciada no projeto às finanças e ao orçamento.

Com os pareceres das Comissões competentes o projeto estará apto a figurar na ordem do dia para deliberação e, num segundo tempo, para votação.

A discussão tem por finalidade marcar posição favorável ou contrária ao projeto e os debates se travam em torno tanto da sua constitucionalidade, legalidade e juridicidade, quanto da sua conveniência, oportunidade e justiça (art. 184 a 187, RIALSP).

As leis ordinárias submetem-se a um único turno de votação (art. 201 a 207, RIALSP)[115]. Apurados os votos, pode-se ter a rejeição ou a aprovação do projeto. Rejeitado, será ele arquivado e sua matéria somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Casa (art. 29 da CE e art. 153 c.c. art. 235 do RIALSP)[116].

Aprovado o projeto, se tiver havido modificação por emendas, deverá ele ter sua redação final elaborada, cujo órgão encarregado é a Comissão de Redação (art. 151, *caput*, c.c. art. 218, RIALSP)[117]. A seguir será submetido à votação, para que o Plenário delibere, definitivamente, sobre a redação final.

Aprovada a redação final, expede-se o autógrafo que seguirá para o Executivo, para sanção ou veto.

3.3.2 O processo legislativo da lei ordinária no Município de São Paulo

A Organização dos Poderes, no Município de São Paulo, está regulada no Título III da Lei Orgânica do Município de São Paulo e o art. 12 diz: *O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, composta de 55 (cinqüenta e cinco) Vereadores eleitos dentre os cidadãos maiores de 18 (dezoito) anos e no exercício dos direitos políticos.*

Após tratar das competências da Câmara Municipal (arts. 13 e 14), das atividades e mandatos dos Vereadores (arts. 15 a 23), das eleições, atribuições e competências da mesa da Câmara (arts. 24 a 28), das sessões e Comissões (art. 29 a 33), a Lei Orgânica Municipal descreve o processo legislativo (arts. 34 a 46) seguindo, no que cabe, a Constituição Estadual e a Constituição Federal.

O processo legislativo do Município de São Paulo (art. 34 da LOM) compreende a elaboração de:

---

[115] As emendas à Constituição e as resoluções sobre matéria regimental são aprovadas após dois turnos (art. 22 da CE e art. 266 do RIALSP).

[116] O texto inicial do art. 29 da Constituição Estadual foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADI nº 1.546), julgada procedente. Esse tema é objeto de comentário no Capítulo IV, item 6, deste trabalho.

I- emendas à Lei Orgânica

II- leis

III- decretos legislativos

IV- resoluções

Numa primeira análise conclui-se que o processo de elaboração legislativa no Município de São Paulo compreende a elaboração de uma única espécie de lei (art. 34, II). Entretanto, nota-se, logo adiante, que há quatro formas diferentes para aprovação de uma lei, considerando-se o quorum exigido.

Assim, se a Constituição Federal e a Constituição do Estado de São Paulo definem duas espécies de lei, considerando-se o quorum de aprovação, no Município de São Paulo há quatro, todas, porém, denominadas *lei*.

Para efeito de comentário neste trabalho, escolheu-se a lei que o constituinte municipal descreveu no art. 40, parágrafos 1° e 2° da Lei Orgânica, o que seria, numa comparação com a Constituição Federal, a lei ordinária, já que, para sua aprovação, exige-se maioria simples, nos termos do art. 47 da Constituição Federal.

O art. 37 da lei Orgânica do Município de São Paulo cuida da iniciativa das leis dividindo a competência em concorrente e reservada, nos moldes das Constituições a que se sujeita: *A iniciativa das leis cabe a qualquer Membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.* Projetos de lei de iniciativa exclusiva da Câmara Municipal serão os que dispuserem sobre Conselhos de Representantes (§ 1°, art. 37, CF); e o Prefeito tem iniciativa privativa dos projetos de leis que disponham, basicamente, sobre o funcionalismo do executivo (art. 37, § 2°, I a V). A Lei Orgânica do Município de São Paulo também dispõe sobre a iniciativa popular.

Os projetos de leis municipais serão aprovados, regra geral, pela manifestação favorável da maioria dos Vereadores presentes à sessão, atingido o quorum (art. 40, § 1°). Excepcionalmente e, nas matérias que a própria Lei Orgânica definiu, a aprovação ocorrerá

---

[117] A redação final do projeto de lei orçamentária e o de fixação de quadro territorial administrativo do Estado compete à Comissão de Finanças e à de Assuntos Municipais, cf. art. 215, RIALSP.

após dois turnos de votação e, se houver manifestação favorável da maioria dos Membros da Câmara (art. 40, § 3°); por voto de três quintos dos Vereadores (art. 40, § 5°); e por voto de dois terços dos Vereadores (art. 40, § 5°).

Entretanto, se a matéria do projeto de lei versar sobre os temas relacionados no art. 41 da Lei Orgânica Paulistana, durante a tramitação do processo legislativo deverá haver duas audiências públicas, convocadas mediante prévia e ampla publicidade.

As Constituições, as Leis Orgânicas Municipais e os Regimentos Internos de Casas Legislativas que foram analisados para a elaboração deste trabalho, não se referem à audiência pública como fase do processo de elaboração de leis, com exceção do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. José Afonso da Silva diz que *o conteúdo dos atos legislativos reflete o conteúdo ideológico dominante, representado pelos detentores do poder*[118]. O Município de São Paulo, exigindo audiência pública como meio necessário à aprovação de projeto de lei, vai buscar auxílio direito daquele a quem representa, o povo, para a formação escrita da sua regra de conduta. Tal dispositivo não ofende a separação dos poderes, mas reforça o ato típico praticado pelo Poder Legislativo.

Quanto à solicitação de urgência pelo Prefeito e a participação do Executivo no processo legislativo no que se refere à sanção ou ao veto, a apreciação do veto, a promulgação e a publicação da lei, a Lei Orgânica em nada inovou, comparando-se com o processo legislativo de lei federal.

O art. 42 da Lei Orgânica do Município de São Paulo dispõe que o projeto de lei deve ser aprovado *na forma regimental*.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo[119] cuida da tramitação dos projetos, a partir do art. 239.

O projeto, assim que apresentado à Mesa, é despachado às Comissões permanentes. Todavia, já estará em condições de figurar na Ordem do Dia se for de autoria de todas as

[118] SILVA, J. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 103.

[119] O Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo foi aprovado pela Resolução n° 2, de 1991, consolidado pela segunda vez, em decorrência de resoluções posteriores.

Comissões. Caso a Comissão de Constituição e Justiça conclua pela inconstitucionalidade ou ilegalidade do projeto de lei, será ele tido como rejeitado. Também será tido como rejeitado o projeto que receber parecer contrário de todas as Comissões de mérito que analisá-lo, cabendo, em qualquer caso, recurso ao Plenário (Regimento Interno, arts. 79 e 80).

Regra geral, os projetos devem ser publicados na Imprensa Oficial (art. 239) antes de serem incluídos na Ordem do Dia e os Vereadores recebem cópias dos projetos e dos pareceres antes do início da sessão designada para primeira discussão, ocasião em que já recebeu emendas e/ou substitutivos (art. 269 e seguintes). Havendo substitutivo, ou emendas, será o processo despachado à Comissão de Mérito que deverá prepará-lo para a segunda discussão (art. 253). Os atos procedimentais da segunda discussão identificam-se com os da primeira. Aprovado, a Comissão de Constituição e Justiça prepara a redação final, que também poderá ser discutida (arts. 259 e seguintes) e, em seguida, o projeto será enviado à sanção do Prefeito.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo estabelece regras detalhadas no que se refere a debates, apartes e processo de votação, inclusive em caso de proposituras de iniciativa dos cidadãos[120].

Quanto à apreciação das razões do veto, em projeto de lei, o legislador paulistano, na Lei Orgânica do Município, e depois no Regimento, seguiu as regras e prazos estabelecidos na Constituição Federal. Entretanto, para que os parlamentares possam apreciar o veto, deverá haver parecer da Comissão de Constituição e Justiça (se as razões versarem sobre aspectos de constitucionalidade ou legalidade); da Comissão de Finanças e Orçamento (se as razões versarem sobre aspecto financeiro); e da Comissão de mérito, (se as razões versarem sobre aspectos de interesse público) (art. 363).

[120] São regras de comportamento e atuação do parlamentar durante a sessão, com objetivo de organizar a discussão e a votação: alternância no momento do uso da palavra, por autor da proposição, relatores nas Comissões, autor de voto vencido (arts. 276 e segs.); motivos e tempo de manifestação no aparte (arts. 282 e segs.); forma de apuração da votação, conforme quorum de participação e quorum de votação (arts. 287 e segs.). Quanto às proposituras de iniciativa dos cidadãos (arts. 315 e segs.), o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo assegura tramitação especial e urgente, ressalva competências privativas, organiza subscrição e processo para deliberação e aprovação.

3.3.3 O processo legislativo da lei ordinária no Município de Osasco

A Lei Orgânica do Município de Osasco dispõe sobre a Organização dos Poderes no Título II e o Poder Legislativo vem regulado nos artigos 8° ao 47.

Do art. 9° ao art. 34, a Lei Orgânica Osasquense cuida do funcionamento e das atribuições da Câmara Municipal e do mandato dos Vereadores. Osasco tem vinte e um vereadores, conforme o § 3° do art. 9° da Lei Orgânica[121].

O processo legislativo vem descrito a partir do art. 35 e compreende a elaboração de:

I- emendas à Lei Orgânica

II- leis complementares

III- leis ordinárias

IV- resoluções

V- decretos legislativos

VI- indicações, requerimentos, recursos e moções

O art. 38 da Lei Orgânica define as matérias que deverão ser aprovadas nos moldes da lei complementar (maioria absoluta) e outros temas (listados no art. 45) que, para serem aprovados, o legislador osasquense exigiu o quorum especial de dois terços dos Vereadores.

Interessa-nos o processo legislativo da lei ordinária.

O *caput* do art. 37 trata da iniciativa concorrente: *a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador e ao Prefeito, bem como ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento (5%) do total do número de eleitores do Município.*

A iniciativa exclusiva do Prefeito está prevista nos incisos do art. 39 que se relacionam, basicamente, ao funcionalismo e aos órgãos da administração pública. Há temas de iniciativa exclusiva da Mesa da Câmara Municipal: abertura de créditos suplementares e organização de seus serviços (art. 40), o que inovou em relação à Constituição Federal, mas

[121] Em obediência ao art. 29, IV, a, da CF.

acompanhou o disposto no art. 15, XVII e XXI do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o art. 98, III, do Regimento Interno do Senado Federal.

Assim como a Lei Orgânica do Município de São Paulo, Osasco também adotou, na íntegra, a forma de participação do Executivo no processo de elaboração legislativa descrita na Constituição Federal: solicitação de urgência, sanção ou veto, apreciação do veto, promulgação e publicação.

A Lei Orgânica do Município de Osasco não faz qualquer referência ao Regimento Interno da Câmara nem, tampouco, detalha procedimentos do processo legislativo, com exceção do que foi exposto no parágrafo acima.

O Regimento Interno[122], contudo, nos arts. 211 ao 324, regula, pormenorizadamente, a tramitação dos projetos (lei orgânica, leis, decretos legislativos e resoluções) e os atos a eles relacionados (discussão, redação, votação, sanção, veto, promulgação).

Os arts. 38 a 77 cuidam de definir o trabalho das Comissões.

Os projetos apresentados ao Presidente da Mesa são encaminhados às Comissões. A Câmara Municipal de Osasco possui cinco Comissões Permanentes e, dependendo do mérito, poderá o projeto ser examinado por todas elas, devendo, contudo, ser apreciado primeiramente, pela Comissão de Constituição e Justiça e, finalmente, quando for o caso, pela Comissão de Economia e Finanças (art. 67).

As Comissões, compostas de cinco Vereadores, têm o poder de discutir e votar proposições, em razão de matéria de sua competência, com exceção de projetos de iniciativa popular, de iniciativa de Comissões, em regime de urgência e projetos que cuidam de matérias de atribuição do Plenário, como, por exemplo, tomar e julgar contas do Prefeito, legislar sobre tributos, votar plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual (art. 77, c.c. art. 98, RICMO).

[122] O Regimento Interno da Câmara Municipal de Osasco foi aprovado pela Resolução nº 12, de 1994, tendo sofrido alterações decorrentes de resoluções posteriores.

É dispensável o trâmite do projeto pelas Comissões, caso seja ele de autoria de todas elas. Nesse caso terá ele condições de figurar na Ordem do Dia.

No transcorrer das discussões, o projeto poderá receber substitutivos e emendas e será aprovado em dois turnos de discussão e votação[123].

O projeto de lei estará preparado para a primeira discussão após receber parecer de todas as Comissões a que foi despachado. Na sessão estão previstas a discussão e a votação, apreciando-se os substitutivos, se houver, o projeto original e as emendas, nessa ordem.

Uma vez aprovado, o projeto figurará na pauta da sessão ordinária subseqüente para votação em segundo turno. Tendo havido emendas, a Comissão de mérito terá cinco dias para preparar a redação final.

A votação, em segundo turno, segue os mesmos procedimentos descritos acima. Aprovado o projeto, será ele enviado ao Prefeito para sanção ou veto.

O prazo para que ocorra o veto é de quinze dias. O Regimento Interno da Câmara Municipal de Osasco regula a apreciação das razões do veto que deve se dar no prazo de trinta dias de seu recebimento (art. 314 e seguintes). Antes de ser submetido à apreciação dos Vereadores, porém, as Comissões Permanentes emitirão parecer acerca das razões do veto[124]. Em seguida o veto será incluído na Ordem do Dia para discussão e votação únicas, mediante processo nominal, sendo necessário, para sua rejeição, o voto da maioria absoluta dos Vereadores.

Rejeitado o veto, será a lei encaminhada ao Prefeito para promulgação e publicação. Mantido o veto, o projeto será arquivado.

Assim, examinado o processo legislativo da lei ordinária na Constituição Federal, na Constituição do Estado de São Paulo e nas Leis Orgânicas dos Municípios de São Paulo e de

---

[123] Alguns temas, relacionados no § 1º do art. 219, poderão ser aprovados num único turno de discussão e votação.

[124] Comissão de Constituição e Justiça, em caso de inconstitucionalidade ou ilegalidade; Comissão de Economia e Finanças, se as razões do veto versarem sobre aspecto financeiro; Comissão de mérito, se as razões versarem sobre aspectos de interesse público (art. 317).

Osasco, iniciar-se-á o estudo do controle de constitucionalidade, cujo objetivo final é analisar as decisões que vêm sendo proferidas pelos Tribunais nos casos de controle do processo legislativo da lei ordinária, seja ele preventivo ou repressivo e como o Poder Judiciário, exercendo esse controle, protege os direitos fundamentais.

Vale ressaltar, contudo, que a lei tem papel de extrema importância no contexto do Estado de Direito.

É que a atividade legislativa pressupõe, como se viu, conformidade com as normas constitucionais e, ainda, as leis estaduais devem obedecer à Constituição do Estado Membro e as leis municipais, à Lei Orgânica do respectivo município. Além disso, o poder regulamentar deve estar restrito ao mandamento legal.

Nesse contexto de deveres, a tarefa de elaboração da lei está submetida a um conjunto de regras em que se incluem, ainda, os regimentos internos das Casas Legislativas.

Não obstante a obrigatoriedade de obediência a toda essa técnica processual, o legislador ainda deve examinar a matéria e, numa visão política, o interesse e a necessidade da norma. Isso significa que a ordem jurídica não admite contradições, falhas, vícios, situações essas que podem ser corrigidas durante o processo, ainda, ou, caso contrário, a lei será submetida ao judiciário, como se verá.

É que uma lei mal formada, seja do ponto de vista técnico, seja material, compromete a ordem jurídica, agride o princípio da legalidade e, conseqüentemente, um direito fundamental, ferindo, com isso, o que o regime democrático tem de essencial: a segurança jurídica.

III O CONTROLE DO PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI ORDINÁRIA NO BRASIL

1 A supremacia da Constituição e o còntrole de constitucionalidade da lei

A Constituição, por ser a ordem jurídica fundamental do Estado, tem como função primordial a organização do Estado.

Por isso, a validade das normas existentes num ordenamento jurídico busca-se na Constituição, que tem a força da supremacia e da regulação da forma de elaboração das leis.

É que o Constituinte, ao preocupar-se em proporcionar a todos uma existência digna, inseriu no rol dos direitos fundamentais o princípio da legalidade, arma dos indivíduos contra leis arbitrárias, provenientes de poderes autoritários.

Jorge Miranda, ao abrir o capítulo que trata do *Sentido da Constituição*, no seu *Manual de Direito Constitucional*, diz que *qualquer Estado, seja qual for o tipo histórico a que se reconduza, requer ou envolve institucionalização jurídica do poder; em qualquer Estado podem recortar-se normas fundamentais em que se assenta todo seu ordenamento jurídico*[125].

Conseqüentemente, todo ato ofensivo à Constituição é inconstitucional, por força do princípio da hierarquia, que impõe uma verticalidade de valores normativos, em que os atos de grau mais elevado funcionam como fundamento de validade para os atos inferiores. Daí surge o controle de constitucionalidade.

E é a supremacia da Constituição que gera como conseqüência essa sua posição de vértice na hierarquia do ordenamento jurídico.

Gilmar Ferreira Mendes, citando Hans Kelsen, diz que

---

[125] MIRANDA, J. *Manual de direito constitucional.* Tomo II, Coimbra: Coimbra, 1996. p. 7.

> *Não obstante a riqueza semântica que envolve as múltiplas transformações ocorridas, o conceito de Constituição parece preservar um núcleo permanente: 'a idéia de um princípio supremo que determina integralmente o ordenamento estatal e a essência da comunidade constituída por esse ordenamento'. Vê-se, assim, que a regra que disciplina a criação das normas essenciais do Estado, organiza os entes estatais e consagra o procedimento legislativo, forma a Constituição, no sentido estrito do termo*[126].

Zeno Veloso diz que a Constituição, *situada no topo da pirâmide jurídica, fonte primária de todos os direitos, deveres e garantias, é que confere o fundamento de validade das leis e atos normativos, no sistema lógico de normas que forma a ordem jurídica*[127].

Canotilho ensina que por constituição moderna *entende-se a ordenação sistemática e racional da comunidade política através de um documento escrito no qual se declaram as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político.* Diz que *A Constituição é a norma das normas, a lei fundamental do Estado, o estalão normativo superior de um ordenamento jurídico*[128].

Jorge Miranda entende ser a Constituição *um conjunto de regras jurídicas definidoras das relações (ou da totalidade das relações) do poder público, do estatuto de governantes e de governados; e é esse o alcance inovador do constitucionalismo moderno*[129].

Assim, a supremacia da Constituição gera como conseqüência essa posição privilegiada das suas normas na hierarquia do ordenamento jurídico. Daí a necessidade de existir um órgão encarregado de *guardar a Constituição* para preservar sua essência e, conseqüentemente, os direitos fundamentais. Essa guarda se faz através do controle de constitucionalidade.

---

[126] MENDES, G. *Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos.* São Paulo: Saraiva, 1990. p. 3-4.
[127] VELOSO, Z. Controle jurisdicional de constitucionalidade. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 17.
[128] CANOTILHO, J. *Direito constitucional e teoria da constituição.* Coimbra: Almedina, 1998. p. 48 e p. 824.
[129] MIRANDA, J. *Manual de direito constitucional.* Tomo II, Coimbra: Coimbra, 1996. p. 7.

Dos ensinamentos da Doutora Anna Cândida da Cunha Ferraz extrai-se que o controle de constitucionalidade é a

> *verificação da adequação de um ato jurídico comissivo (ou omissivo) à Constituição. Consiste, pois, o controle de constitucionalidade em verificar a conformidade ou a desconformidade, a adequação ou a inadequação do ato jurídico ou da omissão do poder público frente a Constituição, com o objetivo de, se desconforme ou inadequado, sanar-se o vício e fazer prevalecer a Norma Fundamental*[130].

Controle de constitucionalidade significa, pois, compatibilizar, adequar uma lei ou um ato normativo à Constituição, analisando, para tanto, seus requisitos formais e materiais[131].

Canotilho ensina que o Estado

> *ficaria incompleto e enfraquecido se não assegurasse um mínimo de garantias e de sanções: garantias da observância, estabilidade e preservação das normas constitucionais; sanções contra actos dos órgãos de soberania e dos outros poderes públicos não conformes com a constituição*[132].

Ensina, o autor português, que a idéia de controle não está relacionada somente a um pensamento negativo, do juiz desaplicando normas eventualmente não conformes com a Constituição, mas pode relacionar-se também a uma atitude de obrigar os poderes públicos a uma *tarefa positiva de concretização e desenvolvimento do direito constitucional*[133].

É certo, enfim, que a Constituição Federal é a lei suprema do país, da qual emanam todas as demais normas jurídicas que, por lhe serem inferiores hierarquicamente, devem guardar conformidade com os comandos constitucionais, seja quanto ao aspecto formal de sua própria criação, seja quanto ao aspecto material. É na Constituição que as normas inferiores encontram o seu fundamento de validade.

---

[130] FERRAZ, A. *Notas sobre o controle preventivo de constitucionalidade*. Revista de Informação legislativa, [Senado Federal). Brasília: Subsecretaria de edições técnicas, nº 142 [separata]: 1999. p. 280.
[131] FERREIRA FILHO, M. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 34; MORAES, A. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 627; SILVA, J. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 50; BASTOS, C. *Curso de Direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 402.
[132] CANOTILHO, J. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 823.
[133] *Idem*, p. 827.

O aspecto formal, na elaboração da norma, será afetado, quando o processo de sua criação desrespeitar os ditames constitucionais da elaboração legislativa. É que o princípio da legalidade faz parte dos direitos fundamentais descritos na Constituição da República e, conforme ensina Alexandre de Moraes, *deve ser entendido como, 'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da espécie normativa devidamente elaborada de acordo com as regras do processo legislativo constitucional' (arts. 59 a 69, da Constituição Federal)*[134].

E, quanto ao aspecto material, a lei será inconstitucional, quando o conteúdo da norma estiver em desacordo ou em contradição com as diretrizes, normas e princípios constitucionais.

2 Controle de constitucionalidade: breve histórico

A primeira manifestação, que definitivamente incorporou o controle de constitucionalidade ao direito, surgiu nos Estados Unidos, em 1803, com o caso William Marbury v. James Madison, ocasião em que o juiz Marshall afirmou a supremacia da Constituição reconhecendo o direito-dever do poder judiciário de verificar, no curso da atividade jurisdicional, a conformidade de uma norma com a Constituição. Suas considerações apontaram no sentido de que a validade de uma norma jurídica fica condicionada à sua conformidade à Constituição, formadora do direito fundamental e supremo da nação. Considerou ser da *essência do Judiciário* o respeito à Constituição[135].

Clèmerson Merlin Clève transcreve a tese de Marshall:

> *A Constituição ou é uma lei superior e predominante, e lei imutável pelas formas ordinárias; ou está no mesmo nível juntamente com as resoluções ordinárias da legislatura e, como as outras resoluções, é mutável quando a legislatura houver por bem modificá-la.*

---

[134] MORAES, A. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 627.

[135] CLÈVE, C. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 65, citando Marshall, Decisões constitucionais, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1908.

'Se é verdadeira a primeira parte do dilema, então não é lei a resolução legislativa incompatível com a Constituição; se a segunda parte é verdadeira, então as Constituições escritas são absurdas tentativas do povo para delimitar um poder por sua natureza ilimitável. Certamente, todos quantos fabricaram Constituições escritas consideraram tais instrumentos como a lei fundamental e predominante da nação e, conseqüentemente, a teoria de todo o governo, organizado por uma Constituição escrita, deve ser que é nula toda a resolução legislativa com ela incompatível [...].

'Se nula é a resolução da legislatura inconciliável com a Constituição, deverá, a respeito de sua nulidade, vincular os tribunais e obrigá-los a dar-lhe efeitos? [...].

'Enfaticamente, é a província e o dever do Poder Judiciário dizer o que é lei. Aqueles que aplicam a regra aos casos particulares devem necessariamente expor e interpretar essa regra. Se duas leis colidem uma com a outra, os tribunais devem julgar acerca da eficácia de cada uma delas.

'Assim, se uma lei está em oposição com a Constituição; se aplicadas ambas a um caso particular, o tribunal se vê na contingência de decidir a questão em conformidade com a lei, desrespeitando a Constituição, ou consoante a Constituição, desrespeitando a lei; o tribunal deverá determinar qual destas regras em conflito regerá o caso. Esta é a verdadeira essência do Poder Judiciário.

'Se, pois, os tribunais têm por missão atender à Constituição e observá-la e se a Constituição é superior a qualquer resolução ordinária da legislatura, a Constituição, e nunca essa resolução ordinária, governará o caso a que ambas se aplicam'[136].

Finalizando, Clèmerson Merlin Clève, diz que

> *O núcleo do modelo americano de fiscalização de constitucionalidade reside, pois, no fato de que qualquer juiz chamado a 'decidir um caso em que seja relevante uma norma legislativa ordinária contrastante com a norma constitucional, deve não aplicar a primeira e aplicar, ao invés, a segunda'*[137].

Esse sistema de controle de constitucionalidade foi denominado *sistema difuso.*

Um outro sistema de controle, o *concentrado*, foi idealizado na primeira metade do século XX, pelo jurista austríaco Hans Kelsen. Tal sistema exigia a criação de um órgão especial que exercesse a função de verificar a conformidade das leis aos princípios estabelecidos na Constituição. O sistema concentrado, chamado também de modelo austríaco ou sistema europeu, garante a guarda da Constituição por um Tribunal Constitucional, que terá a última palavra em matéria de inconstitucionalidade de leis.

Para Hans Kelsen, uma lei em desacordo com a Constituição *pode ser revogada não só pelo processo usual, quer dizer, por uma outra lei, segundo o princípio lex posterior derogat priori, mas também através de um processo especial, previsto na Constituição*[138].

Assim, no controle concentrado, a fiscalização da constitucionalidade da lei é reservada a um único órgão, que vai analisar a compatibilidade ou a incompatibilidade da norma com o texto constitucional, sem discutir qualquer caso concreto.

O Brasil adotou os dois sistemas jurisdicionais de controle de constitucionalidade que, aliados ao controle político, fazem com que o direito constitucional brasileiro seja um dos mais completos em termos de controle de constitucionalidade.

---

[136] *Idem*, p. 65-66.
[137] *Ibidem*, p. 65-66, citando Mauro Cappelletti, *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*, Porto Alegre: Fabris., 1984. p. 76.
[138] *Ibidem*, p. 67, citando Hans Kelsen, *Teoria pura do direito*, 4. ed., Coimbra: Arménio Amado, 1979. p. 367.

2.1 A evolução do controle de constitucionalidade no Brasil – breves anotações

Por se tratar de um trabalho que visa a mostrar a posição dos Tribunais quanto ao controle de constitucionalidade no processo de elaboração da lei como garantia dos direitos fundamentais, não tem este tópico a pretensão de traçar o histórico do controle de constitucionalidade das leis no Brasil, nem, tampouco, de fazer um estudo comparativo das Constituições brasileiras nesse aspecto.

Necessário, contudo, é demonstrar a evolução desse modo de fiscalização de vício de inconstitucionalidade no direito brasileiro.

A primeira Constituição do Brasil, de 25 de março de 1824, nada tratou a respeito de controle de constitucionalidade, já que tal fiscalização ocorria pela própria Assembléia Geral (Poder Legislativo). É o que se pode destacar do art. 15 daquela Carta que atribuía à Assembléia Geral *fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las*, e *velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral da nação.*

Verifica-se que a Assembléia Geral detinha poder soberano no que se refere à prática legislativa, bem como à *guarda da Constituição*. Mas a Carta não estabeleceu o modo pelo qual essa guarda se verificaria.

Outra questão que se coloca para justificar a ausência de fiscalização jurisdicional de práticas inconstitucionais é a existência do Poder Moderador. O Art. 98 delegava tal Poder ao Imperador que exercia função de *coordenação e manutenção da independência, do equilíbrio e da harmonia entre os demais Poderes Políticos*. Ao Judiciário, portanto, não caberia o controle de constitucionalidade, pois ocorreria conflito entre poderes, tarefa a ser solucionada pelo Poder Moderador (Imperador).

Com a Constituição da República, de 24 de fevereiro de 1891, e a extinção do Poder Moderador, o direito brasileiro veio a conhecer o controle de constitucionalidade das leis, que passou a ser exercido pelo Judiciário. A Carta dizia, no art. 59, § 1°, "a", que competia ao Supremo Tribunal Federal conhecer e julgar recurso interposto *quando se questionar sobre a validade ou a aplicação de tratados e leis federais, e a decisão do tribunal do Estado for contra ela.*

Surge, então, o controle jurisdicional, realizado, a princípio, pelos Juízes, analisando o caso concreto, e em seguida, pela Corte Suprema. Tendo em vista o caráter difuso do controle, os efeitos da decisão davam-se *inter partes*.

O parágrafo 1° do art. 36 trouxe o controle político preventivo, ao criar a possibilidade do veto presidencial.

A Constituição de 16 de julho de 1934 ampliou as possibilidades de fiscalização já traçadas na Constituição de 1891. Destaca-se a possibilidade das decisões serem *erga omnes* ao atribuir ao Senado Federal competência para *suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamentos declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário.* Criou-se, também, a ação direta interventiva.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 manteve o modelo de controle de constitucionalidade criado em 1891 e excluiu as outras formas de controle introduzidas pela Constituição de 1934. Por outro lado, atribuiu ao Parlamento poder para considerar constitucional lei declarada inconstitucional pelo Judiciário, caso o Presidente da República, considerando o *bem-estar do povo ou a promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta*, submetesse tal ato à nova apreciação do Legislativo.

O Poder Executivo, porém, por decreto, chamou a si essa tarefa de revisão de lei declarada inconstitucional pelo Judiciário, ficando, assim, com poder de ignorar decisão do judiciário nesse aspecto.

Além desse poder, somente o Executivo tinha, constitucionalmente, em princípio, iniciativa para propor qualquer projeto de lei.

A Constituição de 18 de setembro de 1946 manteve o modelo de controle de constitucionalidade de 1891, acrescentando, substancialmente, no art. 64, que *incumbe ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decretos declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.*

Importante é que essa Constituição devolveu ao Judiciário a prerrogativa de dar a última palavra nas questões constitucionais, basicamente aplicado ao caso concreto, e trouxe de volta a ação interventiva.

A Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965, instituiu a fiscalização abstrata de normas no direito brasileiro, já que alterou o art. 101, I, "k", da Constituição Federal, para determinar que compete ao Supremo Tribunal Federal *a representação contra a inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República*. E o art. 124, XIII, deu competência originária ao Tribunal de Justiça para declarar *inconstitucionalidade de lei ou ato de Município, em conflito com a Constituição Estadual*.

Foi um avanço no direito constitucional brasileiro porque através da ação genérica de inconstitucionalidade, seria possível defender a totalidade das disposições constitucionais, e não somente os princípios constitucionais sensíveis, objeto de apreciação na ação interventiva.

A partir dessa Emenda, o direito brasileiro passou a poder exercer controle de constitucionalidade das leis no seu duplo aspecto: de modo difuso, aplicado ao caso concreto e apreciado pelos órgãos do Poder Judiciário, e de modo concentrado, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal aprecia a compatibilidade da lei, em abstrato, com a Lei Fundamental da República.

Tal sistema difuso e concentrado foi recepcionado pela Constituição de 24 de maio de 1967, com exclusão, porém, da fiscalização de constitucionalidade genérica no âmbito estadual (que havia entrado para o ordenamento constitucional por força da Emenda 16/65). Outra alteração, e no que se refere à ação interventiva, foi no sentido de transferir ao Poder Executivo (Presidente da República) poderes que caberiam, na Constituição de 1946, ao Legislativo (Senado Federal), no sentido de suspender a execução do ato declarado inconstitucional pelo Judiciário.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/1969, manteve o mesmo sistema de controle admitindo a possibilidade de fiscalização de constitucionalidade de lei municipal, pelos Estados-Membros, em face dos princípios sensíveis elencados nas Constituições Estaduais.

A Constituição de 5 de outubro de 1988 trouxe avanços extremamente relevantes ao controle de constitucionalidade. Note-se:

1) a legitimação ativa para a propositura da ação direta de constitucionalidade deixou de ser exclusiva do Procurador-Geral da República (como era desde a Constituição de 1946). Passa a ter legitimidade ativa, além do Procurador-Geral da República, o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, A Mesa de Assembléia Legislativa, o Governador de Estado, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, CF).

2) Inconstitucionalidade de lei estadual ou municipal frente à Constituição Estadual passou a poder ser controlada pelos Estados-Membros, por ação direta (art. 125, § 2°, CF), cuja legitimidade de ação não pode se restringir a um único órgão.

3) Foi instituída a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2°, CF) e o mandado de injunção (art. 5°, LXXI e art. 102, I, "q", CF).

4) O recurso extraordinário, que desde a Constituição de 1891 tinha como parâmetro a Constituição e o direito federal, passou a ter feição unicamente constitucional (art. 102, III, CF).

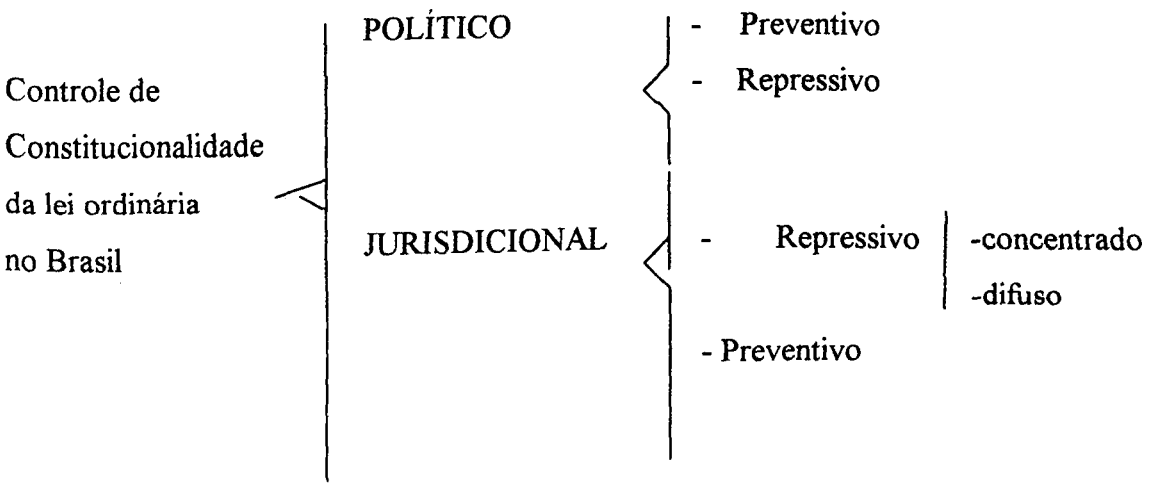
5) Instituição, através da Emenda Constitucional n° 3, de 17 de março de 1993, da ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (art. 102, I, a, CF).

6) Argüição de preceito fundamental (art. 102, § 1°, CF e Lei n° 9.882, de 3/12/99).

O que foi dito até aqui parece ser suficiente para a seguinte conclusão: em sede de controle de constitucionalidade de leis no Brasil, hoje, há uma fiscalização cujo tipo pode ser concentrado ou difuso; um controle que pode ser exercido, quanto à natureza dos órgãos, de forma jurisdicional ou política; se for analisado o momento do controle, tem-se controle preventivo ou repressivo; e se o controle for visto quanto ao nível de incidência, tem-se controle federal, estadual e municipal.

Vê-se que, teoricamente, há formas, momentos e níveis diferentes para que o controle de constitucionalidade se dê e sempre com o objetivo de atender ao princípio da legalidade. Assim, o comportamento do indivíduo estará subordinado apenas à vontade manifestada pelos órgãos de representação popular, vontade essa que, devidamente expressada, exprimirá, de fato, a democracia.

A partir do próximo item, tratar-se-á de analisar a classificação do controle de constitucionalidade no Brasil conforme o esquema que segue, culminando este trabalho com a análise do comportamento dos Tribunais, notadamente do Supremo Tribunal Federal, quanto ao controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade de leis em face dos direitos fundamentais.



3 Controle Político

O controle político de constitucionalidade da lei no Brasil verifica-se no momento da elaboração da lei. É, pois, preventivo. Aliás, confunde-se, às vezes, com o chamado controle preventivo, ainda que isso não seja inteiramente verdade, já que pode-se notar a existência de controle jurisdicional preventivo exercido de forma acanhada, no que se refere à manifestação dos tribunais.

Assim, os tribunais exercem, constitucionalmente, o controle jurisdicional e, portanto, repressivo. Há, entretanto, excepcionalmente, o controle político repressivo, autorizado pelo art. 49, V, da Constituição Federal, que confere ao Congresso Nacional sustar atos normativos do Poder Executivo, como se verá.

3.1 Controle político preventivo

É da essência do controle preventivo evitar que a norma passe a fazer parte do ordenamento jurídico e, por isso, a fiscalização é realizada durante o processo de formação da lei. Esse controle opera-se, regra geral, no âmbito dos órgãos encarregados de editar a norma, tendo por objetivo produzir ato jurídico afinado com a Lei Maior.

No Brasil, o controle de constitucionalidade preventivo está inserido no próprio processo de elaboração das normas, regulado pela Constituição Federal e, com maiores detalhes, nos Regimentos Internos dos respectivos órgãos legislativos, daí classificá-lo, também, de controle político. Além disso, esse controle será interno e externo, já que exercido pelos próprios órgãos encarregados da elaboração da lei e pelo Chefe do Poder Executivo. Esse controle baseia-se, fundamentalmente, no trabalho de análise da adequação do projeto ao Texto Constitucional, feito pelas comissões parlamentares, especialmente pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação (na Câmara dos Deputados) ou pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (no Senado Federal). Tais Comissões têm o poder de emitir parecer pela inconstitucionalidade da lei e arquivar o projeto, se for o caso[139].

Nos Estados-Membros e nos Municípios, o controle político também é preventivo, nos moldes traçados pela Constituição Federal. As alterações sofridas no processo de elaboração da lei resultam da própria condição de Estado-Membro ou Município, cuja estrutura do Poder Legislativo é unicameral.

---

[139] Na Câmara dos Deputados, *será terminativo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria; e da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição* (art. 54, RICD). *Ao apreciar qualquer matéria, a Comissão poderá propor a sua adoção ou a sua rejeição parcial ou total, sugerir o seu arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda* (art. 57, IV, RICD). *Quando a Comissão [de Constituição, Justiça e Cidadania] emitir parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição, será esta considerada rejeitada e arquivada definitivamente, por despacho do Presidente do Senado, salvo, não sendo unânime o parecer, se houver recurso interposto nos termos do art. 254* (art. 101, § 1°, RISF).

Nas três esferas do Poder, o controle já se verifica com a iniciativa. Seja ela geral, reservada ou popular, a constitucionalidade do tema deve ser analisada.

Proposto o projeto de lei, Federal, Estadual ou Municipal, seu conteúdo é analisado pelas Comissões Permanentes pertinentes (chamadas de mérito) e pela Comissão que tem a função de verificar se o conteúdo material do projeto guarda identidade com a Constituição. Verifica-se, aí, pela segunda vez, o exercício da fiscalização da constitucionalidade do processo legislativo.

Quando da discussão e da votação em Plenário, os parlamentares têm o poder-dever de levantar questão inconstitucional que esteja inserida em projeto de lei em discussão e, verificando tal inadequação constitucional, o projeto deve ser arquivado.

Ainda que tenha sido aprovado em ambas as Casas Legislativas (se o projeto é de lei federal), ou na Assembléia Legislativa (referindo-se a lei estadual), ou, ainda, na Câmara Municipal (em se tratando de lei municipal), surge um terceiro momento político para verificar a adequação da norma à Constituição (Federal, Estadual, Lei Orgânica Municipal). É que uma eventual inconstitucionalidade ainda pode ser questionada, agora, por um órgão externo ao Legislativo. Trata-se da manifestação do Presidente da República (Governador do Estado ou Prefeito) no momento da sanção. As Constituições (todas: Federal, Estadual e Leis Orgânicas Municipais) determinam que o Chefe do Poder Executivo vete o projeto por inconstitucionalidade.

A Constituição Brasileira prevê que, aprovado o projeto pelo Poder Legislativo, seja ele submetido ao Presidente da República (Governador do Estado, Prefeito), que terá a incumbência de sancioná-lo, se com ele concordar, transformando, desta forma, o projeto, em lei, e aperfeiçoando o processo legislativo propriamente dito. Caso, entretanto, o Chefe do Executivo, entenda ser o projeto inconstitucional ou contrário ao interesse público, deve vetá-lo. O veto deve ser formalizado em quinze dias e os motivos informados dentro de quarenta e oito horas ao Presidente do Senado (da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal). O Poder Legislativo, recebendo as razões do veto, poderá rejeitá-lo se houver manifestação favorável da maioria absoluta dos membros das Casas[140].

[140] Esse procedimento vem descrito de forma idêntica na Constituição Federal, na Constituição do Estado de São Paulo, e nas Leis Orgânica dos Municípios de São Paulo e de Osasco.

Aprovada e sancionada a lei, instaura-se direito novo, de modo que o comportamento das pessoas sujeitas aos mandamentos da lei, só poderá ser alterado se a lei for modificada pelo órgão que a criou ou se for declarada sua inconstitucionalidade.

3.2 Controle político repressivo

O controle repressivo ocorre depois de o ato tornar-se perfeito e, nesse caso, aplicando-se a teoria do jurista austríaco Hans Kelsen, será exercido por um órgão que tem a função típica de vigiar se os atos normativos criados são competíveis com a Constituição. É repressivo porque, verificada a inconstitucionalidade, a norma é expurgada do mundo jurídico, gerando efeito *erga omnes*.

No Brasil o controle repressivo está no inciso V, do art. 49, da Constituição Federal que conferiu ao Congresso Nacional competência exclusiva para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Anna Cândida da Cunha Ferraz não vê nessa prescrição constitucional um favorecimento entre os poderes, mas sim, a instalação de novo polo de conflito entre Legislativo e Executivo[141]. Mas explica:

> *A Constituição institucionaliza um aparelho orgânico específico para exercer o controle de constitucionalidade desse vício, na medida em que atribui ao Poder Legislativo competência para verificar a ocorrência do "excesso" e lhe confere poderes vinculantes para "corrigir" o vício, "sustando" o "ato viciado". [...] "O Legislativo ao exercer esse poder congressual de sustar regulamento ou lei delegada, interfere na função constitucional normativa do Executivo." [...] "Configura, assim a sustação controle semelhante àquele exercido pelo Poder Judiciário ao declarar um ato normativo inválido*[142].

[141] FERRAZ, A.C. *Conflito entre poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 83.
[142] *Idem*, p. 209.

4 Controle jurisdicional

O controle jurisdicional é aquele realizado por um órgão que não participa do processo de elaboração da norma; *baseia-se no poder normal do juiz de recusar a aplicação de leis inconstitucionais aos litígios que tenha de dirimir*[143], se analisado o caso concreto. Se houver, porém, fiscalização abstrata da lei, o controle será exercido por uma Corte Suprema, ou seja, *um tribunal com competência especializada no campo do Direito constitucional*[144].

No Brasil, o controle jurisdicional de constitucionalidade da lei verifica-se após a publicação da lei, sendo, portanto, repressivo[145]. Aliás, já se disse, confunde-se, às vezes, com o próprio controle repressivo, ainda que isso não seja inteiramente verdade. É que a Constituição Federal não regula a possibilidade do Poder Judiciário fiscalizar a constitucionalidade da lei durante sua fase de elaboração, o que pode acontecer excepcionalmente, para evitar lesão ou ameaça a direito de parlamentar no exercício de sua função (CF, art. 5º, XXXV).

Desta forma, a seguir, ter-se-á os modos pelos quais a Constituição Federal determina seja a constitucionalidade da lei fiscalizada e, detectando-se o vício, seja a lei expurgada do ordenamento jurídico, e, em seguida, informações acerca do controle preventivo, culminando com pesquisa de jurisprudência sobre o controle jurisdicional do processo legislativo de forma repressiva e em sede de controle preventivo.

4.1 Controle jurisdicional repressivo

No Brasil, o Poder Judiciário é o órgão encarregado de analisar lei ou ato normativo perante a Constituição e retirá-los do ordenamento jurídico se contrários à Carta Magna. É o controle jurisdicional repressivo.

Esse controle chega ao Poder Judiciário de forma difusa ou concentrada. Assim, o Brasil adota tanto o sistema americano, em que qualquer juiz tem o poder de analisar a lei,

---

[143] MIRANDA, J. *Manual de direito constitucional*. Tomo II, Coimbra: Coimbra, 1996. p. 382.
[144] *Idem*, p. 383.
[145] Ou, excepcionalmente, quando há ausência de lei, com a inconstitucionalidade por omissão (CF, art. 103, § 2º).

frente à Constituição, e declarar sua inconstitucionalidade, somente para efeito de julgar o mérito de um caso concreto, como também o sistema austríaco, aquele em que o vício de inconstitucionalidade da lei é verificado, em tese, pelo Supremo Tribunal Federal, através de ação direta, e a lei é expurgada do sistema.

No que se refere às leis estaduais e municipais, cabe ao Tribunal de Justiça o controle de constitucionalidade de ato normativo que entra em conflito com a Constituição Estadual (art. 125, § 2°, CF). Se, porém, a lei municipal apresentar conflito com a Constituição Federal, o controle não poderá ocorrer de forma concentrada, haja vista o impedimento do art. 102, I, "a", da Constituição Federal.

Nesse caso, qualquer órgão do Poder Judiciário pode analisar a questão, através do sistema difuso, e o Supremo Tribunal Federal decidir, finalmente, através do recurso extraordinário[146].

4.1.1 Controle concentrado

O controle concentrado de constitucionalidade pressupõe a existência de um ato normativo já elaborado, porque, como já se disse, objetiva verificar se tal ato apresenta conflito com a Constituição Federal e, na hipótese afirmativa, excluí-lo do ordenamento jurídico, produzindo efeito *erga omnes*.

A Constituição Federal adota cinco espécies de controle concentrado[147]. Superficialmente será colocado, a seguir, o tratamento dispensado pela lei a essas espécies de controle, já que têm elas a função de conduzir a demanda e solucionar o conflito.

---

[146] Caso dessa natureza pode ser apreciado diretamente pelo STF em julgamento de argüição de preceito fundamental – Lei nº 9.882, de 3/12/99.

[147] A ação civil pública poderá declarar a inconstitucionalidade de lei (formal ou material) para o desate de certa controvérsia, possibilitando o julgamento de um caso concreto em julgamento. O efeito *erga omnes*, contudo, que é o que se pretende em caso de lei ou ato normativo inconstitucional, só virá após manifestação do Supremo Tribunal Federal, único órgão com competência para proferir decisão definitiva reconhecendo a inconstitucionalidade da lei, a vista do art. 102, III, "b", da Constituição Federal.

a) Ação direta de inconstitucionalidade: regulada pelo art. 102, I, "a", da Constituição Federal e pela Lei nº 9.868, de 10/11/1999, tem como objetivo a declaração de inconstitucionalidade da lei e de ato normativo federal e estadual.

Já que não tem, essa ação, o propósito de analisar caso concreto, o constituinte selecionou pessoas e órgãos com competência para a propositura da ação. Tem legitimidade, nos termos da Lei nº 9.868/99 (que regula o art. 103 da CF): o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa da Assembléia Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de âmbito nacional.

A declaração de inconstitucionalidade, no controle abstrato, tem efeito *ex tunc* e *erga omnes*, ou seja, a sentença desconstitui a norma impugnada, invalidando-a desde o seu nascimento. Por isso Alexandre de Moraes e Zeno Veloso, acompanhando Kelsen, afirmam que o Supremo Tribunal Federal atua, nesse caso, como legislador negativo[148], sem a necessidade da suspensão da execução da lei pelo Senado Federal (CF, art. 52, X), que ocorre em caso de controle de constitucionalidade da forma difusa.

Durante o processo de elaboração da lei (controle preventivo, portanto), não é cabível a ação direta de inconstitucionalidade pois nesse momento o controle ainda está adstrito ao órgão legislativo competente que poderá rechaçar o projeto inconstitucional na votação ou, ainda que isso não ocorra, caberá ao Chefe do Poder Executivo fazê-lo por meio do veto.

b) Ação interventiva por inconstitucionalidade: regulada pelo art. 34, VII, da Constituição da República, a ação interventiva tem como objetivo assegurar a observância, dos princípios constitucionais sensíveis, pelos Estados-Membros e pelo Distrito Federal[149].

---

[148] MORAES, A. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 677 e VELOSO, Z. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 192, respectivamente.

[149] São princípios constitucionais sensíveis: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção de desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde,. Art. 34, VII, CF).

Somente o Procurador-Geral da República tem legitimação para a propositura da interventiva normativa.

Ensina Alexandre de Moraes que a ação direta de inconstitucionalidade genérica tem finalidade jurídica e a ação interventiva tem, somada à essa, a finalidade política, pois *pretende a declaração de inconstitucionalidade formal ou material da lei ou ato normativo estadual (finalidade jurídica) e a decretação, se necessário, de efetiva intervenção federal no Estado-Membro ou Distrito Federal (finalidade política)*[150].

A intervenção federal é realizada por decreto do Presidente da República, após requisição do Supremo Tribunal Federal.

Incabível ação interventiva para controlar a tramitação de projeto de lei já que essa ação objetiva assegurar a observância dos princípios constitucionais sensíveis pelos Estados-Membros e pelo Distrito Federal, e se a matéria do projeto contraria os arts. 34, VII e 35, IV, 1ª parte, da Constituição Federal, o controle ainda estará reservado aos órgãos políticos.

c) Ação de inconstitucionalidade por omissão: regulada pelo art. 103, § 2° da Constituição Federal, tem como objetivo obrigar o Poder Público a adotar conduta fixada pelo Texto Constitucional que não foi obedecida, constatando-se, assim, ausência de norma por omissão do legitimado a propô-la.

A propositura da ação de inconstitucionalidade por omissão cabe às mesmas pessoas e aos mesmos órgãos legitimados a ajuizar a ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103).

A ação de inconstitucionalidade por omissão é inovação no Texto Constitucional brasileiro e teve como espelho a Constituição Portuguesa de 1976[151].

Percebe-se, tanto no direito português quanto no brasileiro, que não se trata de um simples dever geral de legislar, mas uma exigência constitucional de ação no sentido de que se proceda elaboração de lei para que se dê operatividade às normas constitucionais.

---

[150] MORAES, A. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 685.

[151] O art. 179 da Constituição Portuguesa diz que "quando a Constituição não tiver a ser cumprida por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exeqüíveis as normas constitucionais, o Conselho da Revolução poderá recomendar aos órgãos legislativos competentes que as emitam em tempo razoável" (O Conselho da Revolução foi substituído pelo Tribunal Constitucional).

Constatada pelo Supremo Tribunal Federal a ausência de norma e declarada a inconstitucionalidade por omissão, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. Não há prazo legal, entretanto, que se possa identificar, a partir do qual a omissão esteja caracterizada. Assim como no direito português, haverá omissão quando certa norma constitucional se torna inexeqüível por descumprimento de certas medidas que a tornem efetiva e sem operatividade.

Em sede de fiscalização do processo legislativo, a ação de inconstitucionalidade por omissão será meio cabível para defender a Constituição por ausência de lei e sua finalidade é determinar ao omisso a deflagração do processo legislativo.

d) Ação declaratória de constitucionalidade: surgiu pela Emenda Constitucional nº 3/93, está no art. 102, I, "a", *in fine*, da Constituição Federal e normatizada pela Lei nº 9.868/99.

Buscando preservar a ordem jurídica constitucional, diz Alexandre de Moraes que a ação declaratória de constitucionalidade também objetiva *afastar a insegurança jurídica ou o estado de incerteza sobre a validade de lei ou ato normativo federal*[152].

Os entes legitimados a propor a ação declaratória de constitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal, são o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, A Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, CF, com redação dada pela EC 45/04). As decisões definitivas de mérito produzem eficácia contra todos e terão efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo.

Zeno Veloso traz opinião que vem justificar a existência dessa ação:

> *vigorando em nosso ordenamento o princípio da presunção da constitucionalidade das leis, a ação declaratória de constitucionalidade pressupõe um estado de incerteza, o*

> *estabelecimento de uma controvérsia, comprometendo esta presunção, o que ocorre, por exemplo, quando a legitimidade de uma lei vem sendo apreciada em juízos de primeiro e segundo graus, com opiniões divergentes, soluções conflitantes, gerando apreensões e insegurança no meio social. A Corte Suprema é chamada e intervém para espancar a dúvida, dar a última palavra, com eficácia geral e efeito vinculante, resolvendo o problema, imprimindo certeza e quietude nas relações jurídicas que se baseiam na norma em questão*[153].

Note-se que dado o longo e detalhado processo pelo qual caminha um projeto de lei, com várias fases em que se objetiva verificar sua constitucionalidade, inclusive com Comissão Parlamentar criada, permanentemente para esse fim, e com manifestação do Presidente da República, ao final, buscando, também, fiscalizar a constitucionalidade da lei, presume-se que seja o ato normativo constitucional. Alexandre de Moraes diz, entretanto, ser essa presunção relativa, e que a ação declaratória de constitucionalidade tem a finalidade de transformá-la em absoluta, em virtude de seus efeitos vinculantes[154].

Ainda que a inquietude nas relações jurídicas que faz nascer a ação declaratória de constitucionalidade tenha sido sempre de cunho material, nada impede que surjam dúvidas com opiniões divergentes e soluções conflitantes acerca do processo formal de elaboração da lei e a solução se dê por meio de declaração de constitucionalidade. Assim como na ação direta de inconstitucionalidade, seu ajuizamento só poderá ocorrer após a publicação da lei, por isso, incabível como controle preventivo.

e) Argüição de preceito fundamental: prevista no art. 102, § 1° da Constituição Federal e regulada pela Lei n° 9.882, de 3/12/99, tem como legitimados a deflagrar o controle concentrado de leis perante o Supremo Tribunal Federal os mesmos órgãos e pessoas autorizados a propor a ação direta de inconstitucionalidade (Lei 9.868/99).

---

[152] MORAES, A. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 689.
[153] VELOSO, Z. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 285.
[154] MORAES, A. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 690.

O objetivo da argüição é evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público (art. 1°, *caput*, da Lei 9.882/99), e quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição (Lei 9.882/99, art. 1°, parágrafo único, I).

Além da legitimidade acima citada, o § 1° do art. 2°, Lei 9.882/99, faculta a qualquer interessado, *mediante representação, solicitar a propositura de argüição de descumprimento de preceito fundamental ao Procurador-Geral da República que, examinando os fundamento jurídicos do pedido, decidirá do cabimento do seu ingresso em juízo*. Isso significa que não é, a princípio, um controle de constitucionalidade da lei, mas há possibilidade de que, no curso de uma ação, ocorra tal representação que culminará na fiscalização abstrata do ato, inclusive quanto aos seus efeitos. Tal possibilidade permite que o Supremo Tribunal Federal aprecie a constitucionalidade de normas municipais, o que viabiliza a efetiva garantia da supremacia da Constituição Federal, aliada à rápida uniformização de sua interpretação, evitando a formação de interpretações divergentes entre as Cortes locais, além de estancar a multiplicação de recursos extraordinários destinados ao Supremo Tribunal Federal.

Nesses termos, cabível a argüição de preceito fundamental em sede de fiscalização do processo de elaboração de lei, notadamente quando tratar-se de lei municipal que contrarie preceito da Constituição Federal. Vale ressaltar que a Lei n° 9.882/99 só admite a argüição após esgotados todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial, e um caminho para buscar a solução definitiva, de forma concentrada, quando há controvérsia entre norma municipal em face da Constituição Federal é esta, já que a própria Carta Magna desautoriza a propositura de ação direta de constitucionalidade (CF, art. 125, § 2°, c.c. art. 102, I, "a"). Não é possível, entretanto, o controle preventivo, devendo adotar-se aqui, para fundamentar essa afirmação, os mesmos argumentos utilizados e que justificaram a impossibilidade dos mecanismos jurídicos acima citados.

4.1.2 Cntrole difuso

No entendimento do juiz Marshall, já se viu, uma lei que entra em rota de colisão com a Constituição Federal e apresenta conflito, deve ser ignorada para que, no julgamento do mérito da questão, aplique-se a Lei Fundamental e suprema da nação.

O controle difuso é aquele exercido por qualquer juiz ou por qualquer tribunal ao apreciar um caso concreto.

> *Assim, posto um litígio em juízo, o Poder Judiciário deverá solucioná-lo e para tanto, incidentalmente, deverá analisar a constitucionalidade ou não da lei ou do ato normativo. A declaração de inconstitucionalidade é necessária para o deslinde do caso concreto, não sendo pois objeto principal da ação*[155].

Ensina Zeno Veloso que

> *no controle difuso, a alegação da inconstitucionalidade não é a demanda principal, constituindo questão prejudicial. O juízo de inconstitucionalidade é suscitado incidentalmente, por ser relevante e necessário, para se saber se a lei vai ser aplicada, ou não, ao caso concreto.*
>
> *'Se houver a declaração de inconstitucionalidade, argüida como questão prejudicial, a conseqüência é a não-aplicação da norma impugnada na relação jurídica sob exame. Não há a invalidação da lei, de modo geral, perante todos. A decisão afasta, apenas, a sua incidência no caso, para o caso e entre as partes. A eficácia da sentença é restrita, particular, refere-se, somente, à lide, subtrai a utilização da lei questionada ao caso sob julgamento, não opera erga omnes. A lei, teoricamente, continua em vigor, não perde a sua força obrigatória com relação a terceiros, sendo aplicada a outros casos*[156].

Observa José Afonso da Silva que a sentença que declara inconstitucionalidade, em caso concreto, só faz coisa julgada entre as partes e que *no sistema brasileiro, qualquer que seja o tribunal que a proferiu, não faz ela (a sentença) coisa julgada em relação à lei declarada inconstitucional, porque qualquer tribunal ou juiz, em princípio, poderá aplicá-la por entendê-la constitucional*[157]. Nesse caso, a declaração de inconstitucionalidade somente

---

[155] MORAES, A. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 637.
[156] VELOSO, Z. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 41.
[157] SILVA, J. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 54.

se operará *erga omnes* após comunicação da decisão, pelo Supremo Tribunal Federal ao Senado Federal, que tem a incumbência de, por resolução, suspender a execução da lei (art. 97 e 52, X, CF).

O Regimento Interno do Senado Federal trata da *suspensão da execução da lei inconstitucional*. Diz o art. 386 do Regimento que *o Senado conhecerá da declaração, proferida em decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal, de inconstitucionalidade, total ou parcial de lei mediante: a) comunicação do Presidente do Tribunal; b) representação do Procurador-Geral da República; c) projeto de resolução de iniciativa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania*. A comunicação, a representação e o projeto de resolução deverão ser instruídos com o texto da lei cuja execução se deva suspender, do acórdão do Supremo Tribunal Federal, do parecer do Procurador-Geral da República e da versão do registro taquigráfico do julgamento (art. 387). É que o Senado deve constatar a formalidade da decisão declaratória de inconstitucionalidade.

4.2 Controle jurisdicional preventivo

O controle preventivo visa impedir que uma lei, portadora de vícios de ordem formal ou material, que afronte a Constituição, entre em vigor.

Como já se viu, tal controle ocorre durante a tramitação do projeto de lei, pelos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

O controle preventivo do processo legislativo tem sido exercido pelos nossos tribunais de forma bastante cautelosa, já que é tarefa típica do Poder Legislativo a criação de leis. Aliás, a Constituição Federal estabeleceu os limites de cada Poder para impedir que um Poder se sobreponha ao outro e instituiu três cláusulas-parâmetros, no ensinamento de Anna Cândida da Cunha Ferraz, que definem a separação dos poderes: *A independência e harmonia* entre os poderes, a *indelegabilidade de poderes* e a *inacumulabilidade* de funções de poderes distintos[158]. Nesses termos, ensina a renomada jurista que

> *se se quiser manter o princípio da separação de poderes, com vistas a se perseguir a idéia-fim que o gerou, é preciso, pois, ter em mente que*

> *a ampliação desnecessária e inconseqüente de exceções à cláusula-parâmetro vai tornando cada vez mais tênues as linhas da separação de poderes, esvaziando cada vez mais o seu conteúdo, tornando 'quase' meramente nominal o princípio e, por conseqüência, gerando 'quase' uma confusão de poderes*[159].

Além disso, um dos princípios do Poder Judiciário é a inércia da jurisdição, que se traduz na atuação desse Poder quando há conflito e quando é solicitado.

Nesse sentido, em sede de controle preventivo do processo legislativo, o Poder Judiciário poderá atuar se chamado a discutir. Todavia, o autor da provocação deve ter interesse de agir, o que já limita, em muito, a legitimidade ativa para a propositura da ação, uma vez que o projeto de lei ainda não produz qualquer efeito concreto em relação aos membros da sociedade.

Assim, parece evidente que só os parlamentares envolvidos na apreciação do projeto de lei tem legitimidade para, na defesa da plenitude do exercício do seu mandato, defender suas prerrogativas perante o Poder Judiciário a teor do disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

É esse um dos problemas que se enfrenta ao estudar o controle preventivo, pelo Poder Judiciário, do processo legislativo. Qual o limite de atuação do parlamentar, ao elaborar a lei? Até que ponto ao Supremo Tribunal Federal dá-se a liberdade de impedir o processo de criação de lei invocando o exercício de sua função típica – guardião da Constituição? Até que ponto o Judiciário, alegando controle do processo durante a elaboração da lei, impede ou modifica a atuação do Legislativo por considerar infração ao Regimento Interno da Casa? Pode, finalmente, o Judiciário, impedir ou alterar o curso do processo legislativo por interpretar, de forma diferente, norma regimental?

Acima de todas essas questões coloca-se, ainda, o princípio da legalidade, que deve ser analisado, inclusive, quanto aos seus desdobramentos (o devido processo legal e a reserva

---

[158] FERRAZ, A. *Conflito entre poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 14.
[159] *Idem*, p. 15.

legal), e o princípio da separação dos poderes, observado à luz das cláusulas-parâmetros definidas por Anna Cândida da Cunha Ferraz, já citadas.

As respostas a essas questões serão buscadas analisando-se as decisões que o Poder Judiciário proferiu quando provocado a solucionar conflito oriundo de questionamento acerca da tramitação do projeto de lei. Tais temas, além de outros que envolvem o processo legislativo, porém, discutidos após a promulgação da lei, serão objetos do capítulo seguinte.

5 O controle preventivo no direito estrangeiro

Convém trazer do direito estrangeiro, exemplo de controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade.

Anna Cândida da Cunha Ferraz, em *Notas sobre o controle preventivo de constitucionalidade*[160], ao estabelecer uma classificação criteriosa sobre esse tipo de fiscalização, traz aspectos do direito estrangeiro, podendo ser destacado:

a) Que o controle preventivo externo é o realizado por órgão estranho àquele que produz o ato. Esse órgão pode ser a Corte Constitucional (França), o povo ou o Executivo (Costa Rica); e que o controle preventivo interno é realizado por órgãos ou comissões do próprio Poder Legislativo.

b) Que o controle preventivo será político se exercido por um órgão não-jurisdicional, como é o caso do veto executivo (Costa Rica); poderá, entretanto, o controle preventivo ser, também, jurisdicional, atuado por um Tribunal Jurisdicional (Portugal, Itália, Angola, Espanha).

c) Que o controle preventivo ainda pode incidir durante o processo de elaboração da lei ou após a sua criação, mas antes do seu aperfeiçoamento, momento em que haverá a apreciação da lei por um Tribunal Constitucional (Portugal, sujeito à iniciativa do Presidente ou dos Ministros da República).

---

[160] FERRAZ, A. *Notas sobre o controle preventivo de constitucionalidade*. Revista de informação legislativa. [Senado Federal). Brasília: Subsecretaria de edições técnicas, nº 142 {separata{: 1999. p. 282-284.

d) Que o controle preventivo ainda pode revelar-se obrigatório (na França, por um Conselho Constitucional, antes da promulgação, em determinados casos, e na Costa Rica) ou facultativo (Costa Rica, Portugal, França).

e) Que o controle preventivo poderá ser material, incidindo sobre o exame do conteúdo material do ato em referência à Constituição, ou formal, que se exerce tendo como parâmetro o procedimento de elaboração da lei.

Destaca-se, assim, o controle preventivo francês, realizado por um Conselho Constitucional composto pelos ex-Presidentes e por mais nove membros nomeados pelo Presidente da República (3), pelo Presidente da Assembléia Nacional (3) e pelo Presidente do Senado (3); é vedada a recondução do membro ao cargo; o Presidente do Conselho é escolhido pelo Presidente da República, dentre todos os membros; e suas decisões geram efeito *erga omnes*.

O Conselho Constitucional francês tem a função de verificar a constitucionalidade de todas as leis orgânicas, ou seja, aquelas que tem por objeto aplicar as disposições constitucionais. Para outras leis ditas ordinárias, esse controle é feito apenas a pedido de certas autoridades: o Presidente da República, o Primeiro-Ministro, o Presidente do Senado e o Presidente da Assembléia Nacional e, depois da revisão Constitucional de 1974, o pedido também pode ser feito por sessenta deputados ou sessenta senadores.

Havendo controle, a promulgação da lei é suspensa para que a verificação da constitucionalidade ocorra. A decisão proferida pelo Conselho se impõe a todos, sem direito a recurso. Há ainda a possibilidade da lei ser declarada em parte constitucional, sendo, portanto, promulgada, com exceção daquelas partes declaradas contrárias à Constituição.

Após a manifestação do Conselho, ainda existe a possibilidade do Presidente da República pedir uma nova deliberação da lei, principalmente para remediar uma declaração de inconstitucionalidade. Abre-se uma fase complementar do procedimento legislativo que obedecerá, com algumas exceções, às regras do trâmite seguido anteriormente[161].

[161] www.assemblee-nat.fr

Em Portugal o Tribunal Constitucional tem, perante a Constituição da República Portuguesa, competência para realizar o controle preventivo e repressivo das leis.

O Tribunal é composto por treze membros, dez deles eleitos pelos Deputados da Assembléia da República e os outros três, escolhidos pelos dez juizes já eleitos. O Presidente do Tribunal é eleito por seus próprios pares para um mandato de dois anos.

À semelhança do controle preventivo francês, o Tribunal Constitucional Português fiscaliza o processo legislativo antes da promulgação da lei, porém somente se provocado a se manifestar. O art. 278 da Constituição da República Portuguesa trata da legitimidade para provocação do controle preventivo de constitucionalidade das leis: Presidente da República, Ministros da República, Primeiro-Ministro e 1/5 dos Deputados da Assembléia da República.

Restará prejudicado o controle preventivo caso o Presidente da República vete o projeto de lei. Requerida a fiscalização, entretanto, a promulgação ficará obstada até a manifestação do Tribunal. Declarado inconstitucional o ato normativo, não poderá ele ser promulgado e publicado, nem aprovado novamente, se não forem afastados os vícios formais que o macularam[162].

Sem considerar as críticas que incidem sobre essa modalidade de controle – o jurisdicional preventivo – o certo é que ele cumpre sua finalidade impedindo a tramitação e, conseqüentemente, que projetos inconstitucionais se tornem leis[163].

---

[162] MORAES, A. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2000. p. 190.

[163] Anna Cândida da Cunha Ferraz, em *Notas sobre o controle preventivo de constitucionalidade*, 1999, aborda, também, o controle preventivo abrigado nas Constituições de Angola, Espanha e Costa Rica.

IV A FETIVAÇÃO DO CONTROLE DE ELABORAÇÃO DA LEI ORDINÁRIA E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

1 Noções introdutórias

O controle de constitucionalidade do processo legislativo pode ser exercido, aos olhos da Constituição Federal, em dois momentos distintos: durante a elaboração da lei e após sua promulgação. No primeiro caso, em que o projeto de lei ainda está em trâmite no Parlamento, o objetivo é impedir que aquela determinação de novo comportamento ingresse no ordenamento jurídico. Esse controle, já se disse, é político. Quando, porém, o projeto já foi promulgado e nasceu a lei, busca-se, com o controle jurisdicional, expurgar a norma do ordenamento jurídico, norma essa que nasceu sem que fosse observada a Constituição. Tais comportamentos visam à segurança jurídica e à garantia dos direitos fundamentais, pois se a lei foi elaborada em desacordo com as normas constitucionais, feriu-se a dignidade da pessoa humana e, por isso, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

A Constituição Federal não disciplina a controle jurisdicional do processo legislativo, mas isso não impede que os titulares do direito de elaborar a lei sintam-se lesados pela forma como está sendo conduzido determinado projeto e, por isso, levem o fato à apreciação do Judiciário.

Ao longo das páginas anteriores examinou-se, em alguns detalhes, o processo de elaboração da lei ordinária no plano federal, no Estado de São Paulo e nos Municípios de São Paulo e de Osasco.

Notou-se que a elaboração da lei ordinária, tanto do Estado, quanto dos Municípios, não segue, rigorosamente, o padrão federal.

Notou-se, ainda, que há controle preventivo, e que tal fiscalização é exercida pelos próprios órgãos encarregados da elaboração da lei – Poder Legislativo (controle interno) e Poder Executivo (controle externo).

Foram relatados, ainda, aspectos históricos e conceituais dos direitos fundamentais além de ter sido dado enfoque especial ao princípio da legalidade e suas vertentes, valor unificador dos direitos e garantias fundamentais, expressos na Constituição Federal.

A lei, então, ao ser elaborada, deve percorrer certo procedimento, denominado processo legislativo, e esse caminho está sujeito a sofrer violação causando, assim, um vício.

Paloma Biglino Campos, ao conceituar vício, ensina que *en las diferentes ramas del Derecho, se considera que resultan de una disfunción entre el modelo abstracto del ato, configurado por el ordenamiento, y el acto que se ha producido en realidad*[164].

No Dicionário Aurélio, vício *é um defeito grave que torna uma pessoa ou coisa inadequadas para certos fins ou funções*[165].

Algumas disfunções, chamadas então de vícios, têm sido motivo para que se provoque a manifestação do Judiciário. E são somente algumas, porque outras disfunções, ou seja, alguns procedimentos na produção de atos normativos, ainda que eivados de *vícios*, não foram considerados inadequados, até então.

Das *disfunções* verificadas, parte delas foram consideradas inadequadas e, por isso, os Tribunais, provocados, apreciaram tais atos em face das Constituições.

A seguir serão colocados os aspectos mais freqüentes do controle de constitucionalidade do processo de elaboração da lei ordinária na jurisprudência brasileira. Ao final, essas decisões serão analisadas à luz da garantia dos direitos fundamentais.

2 A observância ao processo legislativo federal e a questão do quorum qualificado

Em introdução ao capítulo que tratou do processo de elaboração das leis estaduais e municipais, viu-se que a Emenda Constitucional n. 1/69 determinava, taxativamente, que o

---

[164] CAMPOS, P. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1991. p. 99.

[165] FERREIRA, A. *Novo dicionário Aurélio*. Rio de JaneirO: Ed. Nova Fronteira. p. 1458-9.

processo de elaboração das leis estaduais deveria seguir, rigorosamente, as regras descritas na Constituição Federal[166]. Viu-se, ainda, que a Constituição da República de 1988 nada determina nesse sentido. Por força da atual disposição constitucional, novas questões começaram a ser levadas aos Tribunais, em sede de controle de constitucionalidade do processo legislativo.

O próprio Supremo Tribunal Federal iniciou a apreciação das ações sem posição definida nesse aspecto. É o que se depreende da Ementa na ADIMC-276/AL, relatada pelo Ministro Celso de Mello, de 1990:

> *O Supremo Tribunal Federal ainda não definiu, sob o regime da vigente ordem constitucional, se os princípios que informam o processo legislativo impõem-se aos Estados-membros como padrões jurídicos de compulsória observância*[167].

Em seguida, entretanto, passou o Supremo Tribunal Federal a exigir que as regras do processo legislativo federal fossem consideradas padrão jurídico na elaboração de leis estaduais, como se os artigos 13 e 200 da Emenda Constitucional 1/69 ainda vigorassem. É o que se extrai da decisão na ADIMC-872/RS, relatada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, em 1993:

> *Processo legislativo: consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que – não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988 – impõem-se a observância do processo legislativo dos Estados-Membros às linhas básicas do correspondente modelo federal...*[168]

Tal posicionamento não foi alterado, de modo que o Ministro Maurício Corrêa, em despacho no RE-213598/RS, de 1999, assim se manifestou:

> *A jurisprudência desta Corte é firme no sentido da observância cogente pelos entes federados às diretrizes fundamentais inscritas na Carta Federal sobre o processo legislativo (ADIMC 276, Rel. Min.*

---

[166] Note-se que a EC 1/69 mandava, nos termos do seu art. 13, III, que os Estados-Membros obedecessem ao processo legislativo nela estabelecido e o art. 200, parágrafo único, proibia a adoção de decretos-leis pelos Estados.
[167] DJ 17/8/90, p. 077869.
[168] DJ 06/08/93, p. 14902.

Celso de Mello, RTJ 132/1057-1062; ADIMC 822, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, RTJ 150/482-484; ADIMC 1.254, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 18/08/95; ADI 1.434, Rel. Min. Celso de Mello, RTJ 164/506-532)[169].

É certo, todavia, que nem todas as Constituições dos Estados-Membros seguiram tal padrão, nem, tampouco, os Municípios seguiram as regras de seu Estado[170]. É certo, ainda, que algumas inovações verificadas em Constituições Estaduais e em Leis Orgânicas Municipais jamais foram questionadas[171].

Não há, por exemplo, manifestação de qualquer Tribunal sobre as espécies normativas adotadas pelos Estados e pelos Municípios que não seguem o padrão jurídico da Constituição Federal ou da Constituição Estadual, respectivamente; não há qualquer decisão da Suprema Corte, nem de outro Tribunal, apreciando atribuição de iniciativa reservada a órgão que não faça parte daqueles listados no art. 61 da Constituição Federal, ou de matéria inserida naquele rol, que não tenha identidade com aquelas do mesmo artigo da Carta Federal.

Nesse aspecto, a questão de quorum diferenciado é bastante debatida.

Já foi visto em capítulo que tratou de distinguir a lei ordinária da lei complementar, que a lei ordinária deve ser aprovada por maioria simples, enquanto a aprovação da lei complementar dar-se-á por maioria absoluta (CF, arts. 47 e 69; CESP, arts. 10 e 23) e que a lei complementar regula matérias previstas no próprio Texto Constitucional.

Sob a égide, ainda, da EC 1/69, e aplicando os artigos 13 e 200 desse Texto, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a Lei Orgânica dos Municípios do Estado do Paraná que disciplinava a elaboração da lei ordinária de modo diferente do estabelecido

---

[169] DJ 22/06/99, p. 63.

[170] São temas cujos Estados e Municípios seguem o padrão jurídico do processo legislativo da lei ordinária federal: a) prazo para apreciação de projeto de iniciativa do Presidente da República com solicitação de urgência (CF, art. 64, § 2°); b) prazo para que o Presidente da República sancione ou vete projeto de lei (CF, art. 66, § 1°); c) prazo para que o Parlamento aprecie o veto do Executivo (CF, art. 66, § 4°); d) prazo para promulgação da lei (CF, art. 66, § 7°).

[171] A Adin 425-TO, com julgamento em 4/9/02, apreciou a possibilidade de edição de medida provisória pelo Estado-membro. O Ministro Maurício Correa, ao relatar o acórdão, autorizou *Estados-membros editar medida provisória em face do princípio da simetria, obedecidas as regras básicas do processo legislativo no âmbito da União.* Esse também é o posicionamento de Alexandre de Moraes (*Direito constitucional.* São Paulo: Atlas, 2005. p. 605).

naquela Emenda Constitucional. Assim se manifestou, em 6/9/79, o Ministro Xavier de Albuquerque, na Rep. 1010[172]:

> *Processo Legislativo. Consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os Estados não se podem afastar das linhas mestras do processo legislativo, estabelecidas na Constituição. É inconstitucional, portanto, a Lei Orgânica dos Município do Estado do Paraná, no ponto em que exige "quorum" de dois terços para a aprovação, pelas Câmaras Municipais, de matérias compreendidas na sua função ordinária, com exclusão daquela relativa a proposta de transferência da sede do município.*

Com a promulgação da Constituição Federal de 5/10/1988, e atribuída autonomia aos municípios, estes passaram a elaborar as suas Leis Orgânicas e alguns municípios instituiram quorum qualificado para aprovação de projetos de leis que versem sobre determinada matéria. Tal mudança de comportamento por parte de alguns constituintes municipais fez com que surgissem espécies normativas que não se identificam nem com a lei ordinária nem com a lei complementar, se feita uma comparação entre a Constituição Federal ou Estadual e a Lei Orgânica do Município questionado.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul é o grande apreciador de questões dessa natureza. Vejamos algumas ementas:

> *... É inconstitucional o par-1, art-14 da Lei Orgânica do Município de São Pedro do Butia, que exige quorum qualificado para aprovação de leis ordinárias e suas alterações. Infringência aos arts. 8 e 51 da Constituição Estadual.*[173]

> *Poder Legislativo. Cargo. Provimento. Admissão e exoneração. Exigência de aprovação de dois terços de seus membros. Lei Municipal. Inconstitucionalidade da exigência de "quorum qualificado" para decisões em hipóteses não enumeradas na CF e*

---

[172] DJ 26/10/1979, p. 8043.
[173] Adin TJRS 597253665, julgamento em15/3/99, Rel. Eliseu Gomes Torres.

nem na CE, e ofensiva ao Texto Constitucional, uma vez que só ele pode excepcionar.[174]

... Exigência de maioria absoluta para aprovação de certa matéria. É inconstitucional o art. 77, par-1, B, da Lei Orgânica do Município de Caxias do Sul ao estabelecer, para a aprovação de lei criando ou extinguindo cargos, maioria absoluta de votos, porque a Constituição Estadual de 1989 não estabelece semelhante quorum, e, portanto, há infração a princípio constitucional.[175]

Lei Municipal. Inconstitucionalidade. Exigência de quorum qualificado. A exigência de "quorum" qualificado para deliberações em hipóteses não elencadas nem na Constituição Federal e nem na Estadual, é ofensiva ao Texto Constitucional porque, só a Constituição cabe excepcionar o princípio da suficiência da maioria[176].

No Rio Grande do Sul as decisões são sempre no sentido de dar procedência à ação direta de inconstitucionalidade[177] sempre que houver exigência de quorum qualificado para hipóteses não excetuadas pela Constituição Estadual ou Federal.

O que se constata, todavia, é que nem sempre esse *vício* formal é questionado perante os tribunais, surgindo, então, *leis* de espécie personalizada, já que o quorum de aprovação não se identifica, nem com o exigido para aprovação de lei ordinária, nem para aprovação de lei complementar. É o caso de Osasco, cuja Lei Orgânica exige manifestação favorável de dois terços dos vereadores para: aprovação ou alteração o plano diretor de desenvolvimento integrado; concessão de direito real de uso; alienação de bens imóveis; aquisição de bens imóveis por doação com encargo; alteração de denominação de próprios, vias e logradouros públicos; obtenção de empréstimo de qualquer natureza; aprovação da representação solicitando alteração do nome do Município. Nesse sentido, também, a Lei Orgânica do Município de São Paulo, nos incisos I e II do art. 40, que estabelece que dependerão de voto

[174] Adin TJRS 592124275, julgamento em 20/12/1993, Rel. João Aymoré Barros
[175] Adin TJRS 597126929, julgamento em 29/9/1997, Rel. Arajen de Assis
[176] Adin TJRS 588026203, julgamento em 04/10/1989, Rel. Tupinambá Miguel Castro do Nascimento
[177] Conferir Adin 593001043 e Adin 70000211227.

favorável de três quintos dos membros da Câmara as matérias relativas ao *plano diretor* e ao *zoneamento urbano.*

Questão menos controvertida, entretanto, cuja declaração de inconstitucionalidade é patente, é a aprovação de lei por um quorum diferente daquele determinado pela Lei Orgânica Municipal, em razão da matéria. Vejamos:

> *Processo Legislativo Municipal. Aprovação de lei em desconformidade com a Lei Orgânica. Inconstitucionalidade formal. [...]. Estabelecendo a Lei Orgânica Municipal que a lei referente a zoneamento urbano deva ser aprovada com quorum qualificado de 2/3 dos votos, é inconstitucional a sua aprovação por maioria absoluta*[178].

Ainda que os quoruns sejam diferentes daqueles estabelecidos na Constituição Federal, a regra é que leis de outros entes da federação são constitucionais, desde que obedecido o processo legislativo determinado pela Constituição do Estado ou pela Lei Orgânica do Município, conforme o caso.

É a obediência, no ato de elaboração da lei, ao princípio da legalidade e ao devido processo legal, como garantia dos direitos fundamentais.

3 A iniciativa reservada e emendas em projetos de iniciativa reservada

O art. 61 da Constituição Federal cuida da iniciativa das leis complementares e ordinárias, classificando-as em geral e reservada.

Tratando-se de iniciativa reservada, somente a pessoa ou o órgão mencionado na Constituição tem o poder de apresentar o projeto de lei: o Presidente da República (art. 61, § 1°), a Câmara dos Deputados (art. 51, IV), o Senado Federal (art. 52, XIII), os Tribunais (art. 96, I) e o Procurador-Geral da República (art. 127, § 2°, e art. 128, § 5°).

---

[178] MS-Reexame necessário- n° 599208469, Rel. Arno Werlang.

Os Tribunais Estaduais e o Superior Tribunal de Justiça adotam a posição do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que as regras básicas do processo legislativo federal, notadamente os casos de iniciativa legislativa reservada, devem ser absorvidas pelos Estados-Membros.

O Ministro Carlos Velloso, na ADIMC-1568/ES, assim se manifestou:

> *As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estado-Membros*[179].

Não é diferente o pensamento do Ministro Maurício Corrêa, na ADI-227/RJ:

> *A Constituição Federal, ao conferir aos Estados a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a obrigatória observância aos seus princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo [...] ... o legislador não pode se investir da competência para matéria que a Carta da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do Governador*[180].

Problema ocorrerá com a validade da lei, nesse caso, só se a sua propositura nascer de órgão diferente daquele determinado pelo constituinte.

Houve, no regime da Constituição de 1946, um entendimento que fez nascer a Súmula n. 5 do STF, no sentido de que a falha na iniciativa reservada, por parte do Presidente da República, estaria sanada se houvesse a sanção[181]. Hoje não é mais esse o pensamento do Supremo Tribunal Federal que, na representação n. 1.051/GO, julgada em 2/4/1981, relatada pelo Ministro Moreira Alves, assim determinou[182]:

> *Em face dos termos do parágrafo único do artigo 57 da Emenda Constitucional 1/69, a sanção não mais supre a falta de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, no caso de aumento de despesa prevista.*

---

[179] DJ 26/6/97, p. 28468.
[180] Sem data de publicação. Nesse sentido ADI 766/RS.
[181] Súmula n. 5: "A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo".
[182] RTJ 103/36

Esse entendimento prevalece, inclusive, após a promulgação da Constituição de 1988. Assim, os Tribunais vêm declarando inconstitucionais normas que não observam reserva de iniciativa por parte do Chefe do Poder Executivo, ou de outro órgão constitucionalmente designado[183].

Vício de iniciativa tem sido verificado, com freqüência, em leis sobre regime jurídico de servidores públicos, na criação de cargos públicos ou mesmo na criação de órgão e Secretaria na Administração Pública[184]. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ao apreciar a questão em Recurso de Agravo de Instrumento, assim se manifestou:

> *Lei que suprime dispositivo do regime jurídico único dos servidores, promulgada pelo Presidente da Câmara de Vereadores após a rejeição do veto do Prefeito. É inconstitucional lei de iniciativa do legislativo que altera parâmetro para a incorporação de função gratificada, dispensando o tempo mínimo de exercício nesta função antes do ato de aposentadoria. Violação ao processo legislativo, por tratar-se de matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo. Afronta aos arts. 8º, 10 e 60, II, "a" e "b", da Constituição Estadual*[185].

> *A lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores é da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. [...] A norma que dispõe sobre a composição da comissão de sindicância é instrumento para controle interno da Administração Pública, dela não devendo participar, nem representante do Poder Legislativo, - que tem seus meios próprios para controle e fiscalização da Administração Pública, - nem do sindicato a que pertence o eventual faltoso, cuja defesa deve ser exercida pelas vias adequadas*[186].

Não é diferente a posição do Tribunal de Justiça de São Paulo:

---

[183] Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 221) anota que em 1993 (Adin 266-0-RJ), a Súmula 5 foi aplicada (após ter sido abandonada por quase vinte anos), com votação unânime, inclusive com voto favorável do Ministro Moreira Alves.

[184] Nesse sentido, Representação 1106/SP, ADI 13.776-0/SP e ADI-14.387-0/SP.

[185] ADI 597189067, Rel.: João Aymoré Barros Costa.

[186] Representação n. 589046697, Rel.: Ruy Rosado de Aguiar Junior – RJTJRS 145/150.

> *Lei Municipal – Disposição referente à aposentadoria de servidores públicos – Inadmissibilidade – Invasão de competência privativa do Chefe do Executivo – Violação ao princípio do processo legislativo e da independência e harmonia dos poderes*[187].

Observe-se que a verificação de constitucionalidade perante os tribunais tem ocorrido, basicamente, quando um projeto de lei, cuja iniciativa seja reservada ao Chefe do Executivo, tem outro nascedouro e acaba sendo aprovado. Os Tribunais, entretanto, não foram solicitados a apreciar casos de atribuição de iniciativa reservada à órgãos que, na esfera federal, não recebem reserva de lei.

É que a iniciativa, além de ser um ato fundamental propulsor do processo legislativo, configura-se "como um poder de escolha atribuído a um órgão público para atuação de um programa ideológico"[188]. Daí a necessidade de selecionar matérias específicas para que certas pessoas ou certos órgãos possam deflagrar, com exclusividade, o processo de elaboração da lei. O poder de iniciativa, assim, estará relacionado com a conveniência do órgão iniciador, tratando, José Afonso da Silva, nesse aspecto, de interesse[189]. Não se trata, aqui, de dever de regulamentar matéria, quando, então, estaríamos falando de iniciativa vinculada. Trata-se de verdadeiro interesse que tem a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, a Câmara Municipal de São Paulo e a Câmara Municipal de Osasco, por exemplo, de propor, com exclusividade, projetos de lei cujas matérias referem-se basicamente à sua organização[190].

Nesse aspecto ainda, um outro *vício* de inconstitucionalidade verificado refere-se às emendas introduzidas por parlamentares em projetos de iniciativa reservada. É que a emenda, às vezes, vem modificar a propositura inicial e acaba por alterar plano de governo. A emenda é uma iniciativa acessória ou secundária[191]. É o caso da ADIMC-805/RS, cujo Relator foi o Ministro Celso de Mello, e que tratou de reajuste de vencimentos de funcionários públicos:

> *Incide em vício de inconstitucionalidade formal a norma jurídica que, introduzida mediante emenda parlamentar em projeto de*

---

[187] ADI 23568-0, TJ São Paulo, Rel.: Renan Lotufo, 26/4/95. Nesse sentido, ADIMC-1160/MA.
[188] SILVA, J. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 108.
[189] *Idem*, p. 142.
[190] Ver CE, art. 20, III; LOMSP, art. 27; LOMO, art. 40, II.
[191] FERREIRA FILHO, M. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 209.

> *lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, acarreta aumento da despesa prevista*[192].

Idêntico é o entendimento do Ministro Sepúlveda Pertence, nesse aspecto. Veja-se a Ementa em ADI-774/RS, que deliberou sobre a emenda do parlamentar que pretendia a equiparação entre Delegados de Polícia e Procuradores do Estado:

> *Processo legislativo: emenda de origem parlamentar a projeto de iniciativa reservada a outro poder: inconstitucionalidade, quando a alteração resulte aumento da despesa conseqüente ao projeto inicial*[193].

É de se notar que tendo havido emenda que acarretou o aumento da despesa em projeto de iniciativa exclusiva do Presidente da República e não tendo havido o veto, tal inconstitucionalidade formal permanece e pode ser examinada. É o caso da ADIMC-2079/SC, relatada pelo Ministro Maurício Corrêa:

> *Emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada. Aumento de despesa. Inexistência de veto. Vício de inconstitucionalidade formal*[194].

Constitucional seria, à luz da decisão acima, que o Chefe do Executivo vetasse tal norma. Assim agiu o Governador do Estado de São Paulo, quando o projeto de lei, versando sobre criação do Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo, de sua iniciativa, sofreu emenda parlamentar. A Ementa da ADIMC-1391, relatada pelo Min. Celso de Mello, esclarece:

> *Ação direta de inconstitucionalidade – instauração de processo legislativo – projeto de lei vetado – veto governamental rejeitado [...]*
>
> *A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estatal traduz matéria que se insere, por efeito de sua natureza mesma, na esfera de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, em face da cláusula de*

---

[192] DJ 08/04/94.
[193] DJ 26/02/99.
[194] DJ 31/03/00. Dentre as várias decisões que levam a esse resultado, veja-se também RDA 72/226 e 76/336.

reserva inscrita no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, que consagra o princípio fundamental inteiramente aplicável aos Estados-Membros em tema de processo legislativo.

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado[195].

Por outro lado, em projeto de iniciativa do Presidente da República, não havendo aumento de despesa, permitiu-se emenda advinda de parlamentar. É o que ensina o Ministro Sepúlveda Pertence, na ADIMC-1835/SC:

A reserva de iniciativa a outro Poder não implica vedação de emenda de origem parlamentar desde que pertinente à matéria da proposição, não acarrete aumento de despesa, salvo se este, independentemente do dispêndio, de qualquer modo adviria da aplicação direta da norma da Constituição, como, no caso, a que impõe a extensão aos inativos do aumento de vencimentos concedido, segundo o projeto inicial, aos correspondentes servidores da ativa: implausível a alegação de inconstitucionalidade, indefere-se a liminar[196].

E, finalmente, em projeto de lei cujo ato propulsor seja de competência exclusiva do Poder Judiciário Estadual, por exemplo, foi admitido o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, ainda que tal emenda acarrete despesa. O Tribunal de Justiça do Maranhão propôs projeto de lei cuja matéria referia-se à organização judiciária, portanto, de sua competência a propositura. Por ter recebido emendas, resultou na ADIMC-865/MA e o Ministro Celso de Mello, Relator, assim falou:

A cláusula constitucional que confere exclusividade ao Tribunal de Justiça para instaurar o processo legislativo em tema de

---

[195] DJ 28/11/97.
[196] DJ 04/02/00.

organização e divisão judiciárias do Estado não impede os parlamentares de oferecerem emendas ao correspondente projeto de lei.

O poder de emendar, que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis, é prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, quanto ao seu exercício, apenas às restrições impostas, em "numerus clausus", pela Constituição Federal.

[...]

O conteúdo restritivo da norma inscrita no art. 63, II, da Constituição Federal – que concerne exclusivamente aos serviços administrativos estruturados na Secretaria dos Tribunais – não se aplica aos projetos referentes à organização judiciária, eis que as limitações expressamente previstas, nesse tema, na Carta Política de 1969 (art. 144, § 5°, "in fine"), deixaram de ser reproduzidas pelo vigente ordenamento constitucional[197].

Se a Constituição da República selecionou pessoas e órgãos com poder de iniciar regulamentação de matérias específicas, propondo projeto de lei, não proibiu, entretanto, que os parlamentares, verdadeiros titulares exercentes da função legislativa, emendem tais projetos, com uma única exceção (CF, art. 63). É que os parlamentares são membros de órgão que tem como função típica a elaboração de normas gerais e abstratas e que por isso, representando o povo e o Estado Democrático de Direito, vão criar direito novo, alterando ou criando comportamento. Veja-se que a nenhum outro órgão é dado o poder de emendar projeto que tramita no parlamento, a não ser aos próprios parlamentares. O processo legislativo admite, na prática parlamentar, "mensagem aditiva", advinda do titular da iniciativa. E, admitida a "mensagem aditiva", terá ela o sentido de acrescentar algo na propositura[198].

---

[197] DJ 08/04/94.

[198] Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 118, § 6°. A Constituição Federal permite emenda modificativa advinda do Presidente da República em processo de elaboração de lei orçamentária, do plano plurianual e de diretrizes orçamentárias (art. 166, § 5°).

A doutrina, no pensamento de Hely Lopes Meirelles, por outro lado, pondera essa questão e amplia um pouco os poderes do Legislativo quanto às emendas em iniciativa reservada. Diz o renomado administrativista que o parlamentar pode oferecer emendas "supressivas" e "restritivas", mas, *negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo prefeito*[199].

Gabriel Chalita atribui a essa ingerência (emenda em projeto de lei de iniciativa do executivo) a qualidade de *vício de desvio de poder* e cita Gilmar Ferreira Mendes para afirmar que tais vícios *constituem um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno*[200].

Não há qualquer controvérsia, entretanto, quando a matéria é de iniciativa exclusiva do executivo e esta acaba partindo de outro ponto. Deve haver um parâmetro de valoração equilibrando o exercício do poder e o conteúdo da norma, assim como o fim que ela atingirá.

Desta forma, é razoável decidir-se pela inconstitucionalidade de lei que levou esse vício, aplicando-se o princípio da razoabilidade em face dos interesses preconizados pelo texto Constitucional.

4 A obrigatoriedade na propositura de projeto de lei

Estudou-se, até aqui, e em outros itens à frente estudar-se-á ainda o problema da inconstitucionalidade por vício no processo legislativo.

Este item destina-se a cuidar da ausência do processo legislativo e, conseqüentemente, da imposição constitucional de legislar. Aqui é a falta da lei que gera a inconstitucionalidade e pode afetar, da mesma forma que a lei posta, os direitos fundamentais.

---

[199] MEIRELLES, H. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Forense, 1981. p. 542. Na 12. edição desta obra, (Malheiros, 2001), atualizada por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis, o texto foi modificado, mas a idéia permanece: *A iniciativa reservada (...) limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original* (p. 631).

[200] CHALITA, G. *Ética dos governantes e dos governados*. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 118.

Discute-se muito acerca do momento em que essa omissão fica caracterizada. Jorge Miranda ensina que esse momento

> *verifica-se sempre que, mandando a norma reguladora de certa relação ou situação praticar certo acto ou certa actividade nas condições que estabelece, o destinatário não o faça nos termos exigidos, não o faça em tempo hábil, e a esse comportamento se liguem determinadas conseqüências*[201].

São suscetíveis de ação direta de inconstitucionalidade as normas constitucionais que dependem de complementação infraconstitucional para que tenham plena eficácia.

Será analisada, a seguir, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão que teve por fim dar cumprimento efetivo ao determinado no art. 37, X, da Constituição Federal: *a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.*

Da leitura desse mandamento constitucional, depreende-se que os funcionários públicos têm direito a revisão anual de sua remuneração desde a aprovação da Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, que assegurou tal benefício já que o constituinte originário não havia identificado a periodicidade da revisão.

Ocorre, entretanto, que a iniciativa é privativa do Presidente da República (CF, art. 61, § 1º, II, a), e, por isso, a revisão dos vencimentos do funcionalismo público federal deve ocorrer após aprovado projeto de lei de sua autoria.

Ausente ato propulsor nesse sentido, dois partidos políticos ajuizaram ação direta de inconstitucionalidade por omissão, para assegurar aos servidores públicos a revisão geral anual de sua remuneração.

A ADIn nº 2.061, relatada pelo Ministro Ilmar Galvão, resultou na seguinte Ementa:

...

---

[201] *Inconstitucionalidade por omissão*. www.provedor-jus.pt/publicacoes/sessao/jmiranda.htm. 27/8/01.

> *Norma constitucional que impõe ao Presidente da República o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, § 1º, II, "a", da CF.*
>
> *Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho/1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC nº 19/98.*
>
> *Não se compreende, a providência, nas atribuições de natureza administrativa do Chefe do Poder Executivo, não havendo cogitar, por isso, da aplicação, no caso, da norma do art. 103, § 2º, "in fine", que prevê a fixação de prazo para o mister*[202].

A Emenda Constitucional 19/98, dando nova redação ao inciso X, do art. 37 da Constituição Federal, deixa clara a obrigatoriedade da revisão geral anual da remuneração dos servidores da União, e cabe ao Chefe do Poder Executivo o cumprimento do imperativo constitucional dando início ao projeto de lei.

Estando em mora o Presidente da República e provocado o Judiciário a se manifestar a respeito, cabe a aplicação do § 2º do art. 103 da Constituição Federal, ou seja, dar ciência ao Poder competente para a adoção de providências necessárias. Não poderia o Supremo Tribunal Federal, como requerido no pedido de declaração de inconstitucionalidade por omissão, determinar que o Presidente da República encaminhasse projeto de lei naquele sentido, no prazo de trinta dias (art. 103, § 2º, CF, parte final), já que esse mandamento destina-se a *órgão administrativo* e não ao *Poder*.

Cabe ressaltar, entretanto, que a EC nº 19, por uma via indireta, buscou a efetivação do inciso III do art. 1º da Constituição Federal ao servidor público – dignidade da pessoa humana -, garantindo-lhe, assim, a reposição do poder aquisitivo de seu subsídio e, conseqüentemente, um direito fundamental. Reposta a perda, garante-se a sadia qualidade de vida (art. 225, CF) e a capacidade de atendimento de suas necessidades vitais básica e às de sua família (art. 7º,

IV). É certo, todavia, que o simples cumprimento do mandamento constitucional não é o suficiente para que o servidor, nesse caso, tenha um direito fundamental garantido, protegido, já que em 28 de fevereiro de 2005 o Presidente da República, por meio de projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional, propôs aumento salarial de 0,1% para os servidores públicos federais[203].

5 Conflito entre Constituição Estadual e lei ordinária

A Constituição Estadual organiza e rege o Estado-Membro e nasce por força do Poder Constituinte Decorrente que, ao elaborar a Lei Básica do Estado, deve respeitar os limites fixados na Constituição Federal. É certo, todavia, que a Constituição Estadual, *longe de ser uma 'cópia' da Constituição Federal, há de ser um conjunto de regras e princípios fundamentais que informa a organização dos Estados-Membros e, também, que lhes fixa os principais campos de atuação*[204].

É nesse sentido que a Constituição Federal outorgou autonomia aos Estados-Membros e aos Municípios, para fins de se auto-organizarem, conforme interesses locais, respeitados, porém, os princípios constitucionais.

É que a autonomia dos Estados-Membros constitui um dos fundamentos essenciais na configuração da organização federativa, o que lhes permite definir uma ordem constitucional própria. Resta saber, entretanto, se essa prerrogativa institucional se reveste de caráter absoluto, ou seja, resta saber se a Constituição Estadual pode inovar e regular matéria que, na Constituição Federal, está reservada ao domínio normativo da lei, ou se ela deve seguir os parâmetros federais no que se refere à matéria de iniciativa reservada. Essa disciplina interna dos Estados-Membros tem provocado o Judiciário e algumas questões específicas têm sido apreciadas pelos Tribunais. A matéria mais freqüente refere-se ao servidor público[205] e as

---

[202] D.J. 29/6/2001.

[203] Estudo realizado pela Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social informa que a categoria teve perdas de 129% no governo Fernando Henrique Cardoso e de 17% no governo Luiz Inácio Lula da Silva (www.anasps.org.br, em 18/04/2005).

[204] FERRAZ, A. *Poder constituinte do Estado-Membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 56.

[205] Conferir decisão liminar do Ministro Sepúlveda Pertence na ADIMC-1160/MA, DJ 19/05/95 e do Ministro Nelson Jobim, na ADIMS-1690/AP, DJ 13/08/99. E ainda decisão em RE-191089/RJ, Ministro Relator Ilmar Galvão, ADI-248/RJ, Relator Ministro Celso de Mello, ADI-1434/SP, DJ 25/02/00 e RE-134584/CE, DJ 13/03/98.

decisões são tomadas, na sua grande maioria, no sentido de priorizar a iniciativa reservada à lei, excluindo-se a possibilidade da matéria vir normatizada no texto constitucional.

Observe-se a posição do Ministro Maurício Correa, Relator na ADI-227-RJ, versando sobre artigo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que facultava ao servidor transformar em pecúnia indenizatória a licença especial e férias não gozadas:

> *1. A Constituição Federal, ao conferir aos Estados a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a obrigatória observância aos seus princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador constituinte estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.*
>
> *2. O princípio da iniciativa reservada implica limitação ao poder do Estado-Membro de criar como ao de revisar sua Constituição e, quando no trato da reformulação constitucional local, o legislador não pode se investir da competência para matéria que a Carta da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do Governador*[206].

Na Constituição do Estado de Alagoas foi disciplinada matéria acerca de fixação de piso salarial a servidor com habilitação específica, além de ter sido criado mecanismo de reajuste automático de vencimentos. A medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Governador do Estado, foi deferida pelo Ministro Octávio Gallotti, do Supremo Tribunal Federal, suspendendo os efeitos de tal artigo, por vício de inconstitucionalidade formal. O Ministro Celso de Mello, Relator, assim se manifestou:

> *A fixação, pela Constituição do Estado, do salário mínimo profissional como piso salarial para certas categorias de servidores públicos cria um mecanismo de reajuste automático de vencimentos que parece afetar o postulado da separação de poderes, por inobservância da cláusula de iniciativa reservada para a instauração do necessário processo legislativo*[207].

---

[206] Sem data de publicação.
[207] ADIMC-668/AL, DJ 19/06/92.

No mesmo sentido a ADIMC-2050/RO buscou apreciação do Supremo Tribunal Federal a respeito de Emenda à Constituição do Estado de Rondônia, que regulava multa por atraso de pagamento a servidores públicos. Diz a Ementa e parte da decisão do Ministro Maurício Corrêa, Relator:

> *[...] Iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Despesa com servidores estaduais. Vinculação a índice federal: Inconstitucionalidade [...].*
>
> *1. São inconstitucionais dispositivos de Cartas Estaduais, inclusive Emendas, que concedam aumento de remuneração a servidores públicos ou que, de qualquer modo, acarretem majoração da despesa pública, por ser de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei sobre a matéria*[208].

Nota-se que o Supremo Tribunal Federal não tem admitido que Constituições dos Estados-Membros regulem matéria que na Constituição da República são de propositura exclusiva do Chefe do Executivo. E não permite, também, que os constituintes acabem por inserir na Carta Política do Estado normas que seriam, nos termos da Constituição Federal, de iniciativa exclusiva de outros órgãos.

Observe-se a Ementa da ADI-2741, relatada pelo Ministro Paulo Brossard:

> *Tribunal de Justiça. Composição. Aumento de desembargadores pela Assembléia Constituinte Estadual, independente de iniciativa do Judiciário. Inconstitucionalidade.*
>
> *É inconstitucional o aumento do número de desembargadores sem proposta do Tribunal de Justiça. A regra, que decorre do princípio da independência e harmonia entre os poderes e é tradicional no direito republicano, aplica-se tanto à legislatura ordinária, como à constituinte estadual, em razão do que prescreve a Constituição Federal, art. 96, II, "b" e "d"*[209].

---

[208] DJ 01/10/99.
[209] *Revista de Direito Administrativo* n. 202/180.

O Ministro Octávio Gallotti, em seu voto, salientando a necessidade de julgar procedente a ação, acentua que:

> *O Poder Constituinte dos Estados-membros, como acentuou o eminente Ministro Soarez Muñoz, em voto proferido na Representação n. 1.080-SP, não é originário, nem soberano, mas decorrente, restrito e subordinado, não podendo editar validamente normas infringentes às limitações estabelecidas na Constituição Federal, relativamente à competência de cada um dos Poderes do Estado (RTJ 101, p. 68-69). "A limitação do Poder Constituinte Decorrente" – observa Anna Cândida da Cunha Ferraz – "é da essência do próprio Federalismo. Impossível conceber um Estado Federal em que as unidades federativas gozem de plenitude do poder, ou detenham soberania. As unidades de uma Federação, os Estados-membros, já se disse, têm apenas autonomia constitucional limitada, ou, em outras palavras, dispõe de capacidade de auto-organização e têm competência normativa própria" (Poder Constituinte do Estado-Membro, SP, RT, 1979, p.135).*

Continuando sua lição, o Ministro Octávio Gallotti foi enfático:

> *Ora, quando o art. 99, II, b da Constituição de 1988, atribui, aos Tribunais que menciona, a iniciativa para a alteração do número de seus membros, parece certo que não está a estabelecer algum princípio e sim uma norma de processo legislativo – e de processo legislativo ordinário – dirigida ao Poder Judiciário e à Assembléia Legislativa – não ao Poder constituinte estadual, que não pode, por sua própria natureza, achar-se jungido à iniciativa alheia.*

É certo, entretanto, que os Ministros do Supremo Tribunal Federal não são unânimes quanto à questão. Nesse julgamento, os Ministros Célio Borja, Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio foram vencidos. O Ministro Célio Borja, invocando a autonomia da Assembléia Constituinte Estadual, diz que

> *Quem cria o poder executivo exercido pelo Governador, quem cria o poder legislativo exercido pela Assembléia, quem cria a Justiça Estadual, encarnada no Tribunal de Justiça e nos Tribunais e Juízes a*

> *eles subordinados, é o constituinte estadual. [...] Isso está na Constituição ao assegurar aos Estados o poder de organizarem-se, reconhece-lhes a faculdade de se darem ÓRGÃOS.*
>
> *[...]... não consigo entender, partindo, evidentemente, dos pressupostos normativos a que adiro – que não existe uma superioridade da norma constitucional estadual sobre a norma ordinária estadual também não me é possível assimilar.*

Somando sua convicção à do Ministro Célio Borja, o Ministro Sepúlveda Pertence argumenta que a Assembléia Constituinte Estadual não tem a mera tarefa de adequar o direito estadual preexistente às inovações do modelo federal compulsoriamente superveniente. Alega que isso ocorreu com a Carta de 1969, *mas não foi assim em 1988*. Observe-se trecho de seu voto, ao manifestar-se sobre a Assembléia Constituinte Estadual:

> *...- que é limitada, sim, que não é soberana, não, mas que por definição, porque é uma Constituinte, embora limitada, embora derivada, embora decorrente, embora restrita, é, em relação aos poderes instituídos do Estado, um poder superior a todos eles; ou então não seria uma Constituinte.*

E conclui, para julgar improcedente o pedido:

> *Não concebo, à falta de um princípio claro, indiscutível, da Constituição Federal, como se possa dizer que uma Assembléia que recebeu autorização para constituir e reconstituir um Estado não possa dispor, com toda a carga da sua legitimação democrática, sobre a composição de um dos órgãos ou do Órgão Supremo de um dos Três Poderes desse Estado.*

As questões aqui discutidas trazem à tona um embate entre dois princípios constitucionais: o princípio da autonomia dos Estados-Membros e o princípio da separação dos poderes, consagrados pelos artigos 18 e 2° da Constituição Federal, respectivamente.

É certo que o Constituinte de 1988 não determinou que Estados-Membros seguissem, rigorosamente, o processo legislativo federal, mas prescreveu que fossem observados os

princípios constitucionais, justamente com o objetivo de tornar garantidos os direitos fundamentais nas Cartas Estaduais e Municipais.

> *Princípios são normas jurídicas com maior grau de abstração, são genéricas, não prescrevem um comportamento exato"; tem "caráter vago e impreciso" e, por isso, "necessitam de mediações concretizadoras*[210].

Gabriel Ivo explica que um princípio só terá efetivamente função se existirem regras para com ele comporem um conjunto hierarquicamente harmônico e que, por isso, quando a Constituição Federal manda observar e obedecer princípios, outras normas inseridas no Texto Maior devem ser seguidas, pois darão concreção a esses princípios[211].

É nesse contexto que o constituinte estadual, titular do poder constituinte decorrente, não tem ampla liberdade – autonomia – para elaborar a Constituição do Estado-Membro. Deve ele observar e obedecer ao princípio da Divisão dos Poderes e deve, conseqüentemente, observar que, apesar de cada Poder possuir sua função típica, a própria Constituição Federal reserva matéria para que cada Poder exerça funções de outro Poder, atipicamente.

Anna Cândida da Cunha Ferraz, por outro lado, na obra *Conflito entre Poderes*, ao discorrer sobre as novas modalidades trazidas pela Constituição Federal de 1988, de controle de um poder em relação ao outro, informa que

> *tais instrumentos ultrapassam os lindes de uma ação meramente fiscalizadora para adentrar num campo de verdadeira ingerência de um poder noutro poder"*[212]. *E passa a exemplificar sua afirmativa comentando a intervenção do Senado na nomeação e escolha de vários agentes públicos, e a composição e a função do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional*[213] para concluir pela *flexibilização do princípio* como *busca de uma concepção nova de divisão das funções estatais*[214].

---

[210] IVO, G. *Constituição Estadual – competência para elaboração da Constituição do Estado-Membro*. São Paulo: Max Limonad, 1977. p. 144.
[211] *Idem*, p. 147-154.
[212] FERRAZ, A. *Conflito entre poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 22-23.
[213] *Idem*, p. 23-39.

É nesse sentido que os princípios legislativos constitucionais devem ser observados. Não somente quando há conflito entre matéria regulada pela Constituição Estadual e matéria objeto de reserva de lei, mas em todas as questões relativas ao modo pelo qual as leis estaduais e municipais devam ser elaboradas: não por um processo legislativo idêntico ao criado pelo constituinte federal, porém, seguindo, observando seus princípios.

6 A reapresentação de projeto de lei

A Constituição Federal não permite que matéria de projeto de lei rejeitado seja objeto de nova apreciação, na mesma sessão legislativa, exceto se proposto pela maioria absoluta de qualquer das Casas do Congresso Nacional (CF, art. 67). E não permite, de forma alguma, apreciação, na mesma sessão legislativa, de proposta de emenda à Constituição.

A seguir estudar-se-á decisões que vieram solucionar questões dessa natureza.

A primeira delas, que, aliás, envolve também questão regimental e que será analisada em capítulo apropriado, cuida de proposta emenda à Constituição. Não sendo, entretanto, a emenda à Constituição, objeto de discussão desta dissertação, o tema discutido no Acórdão a seguir poderá, analogicamente, ser aplicado em casos de propostas de leis ordinárias.

O Presidente da Câmara dos Deputados submeteu a discussão e votação proposta de emenda constitucional do Poder Executivo que modifica o Sistema de Previdência Social (PEC nº 33-A, de 1995). Anteriormente, todavia, um substitutivo àquela proposta havia sido rejeitado. Colocado o projeto original em discussão e votação, insurgiram-se alguns deputados federais contra tal decisão, alegando, dentre outras violações, aquela inserida no § 5º do art. 60 da Constituição Federal, que não permite a apreciação, na mesma sessão legislativa, de projetos de emenda constitucional rejeitados.

O Relator, Ministro Maurício Correa, entendeu não haver inconstitucionalidade nesse aspecto, e assim se manifestou:

> *[...], ainda que a inicial não se refira ao § 5º do art. 60 da Constituição, ela menciona dispositivo regimental com a mesma*

---

[214] *Ibidem*, p. 44.

regra; assim interpretada, chega-se à conclusão que nela há ínsita uma questão constitucional, esta sim, sujeita ao controle jurisdicional. [...]

Não ocorre contrariedade ao § 5° do art. 60 da Constituição na medida em que o Presidente da Câmara dos Deputados, autoridade coatora, aplica dispositivo regimental adequado e declara prejudicada a proposição que tiver substitutivo aprovado, e não rejeitado, ressalvados os destaques (art. 163, V).

É de ver-se, pois, que tendo a Câmara dos Deputados apenas rejeitado o substitutivo, e não o projeto que veio por mensagem do Poder Executivo, não se cuida de aplicar a norma do art. 60, § 5°, da Constituição. Por isso mesmo, afastada a rejeição do substitutivo, nada impede que se prossiga na votação do projeto originário[215].

É que o substitutivo é uma emenda apresentada como sucedânea de outra proposição, podendo alterá-la substancial ou formalmente (RICD, art. 118, § 4°). Desta forma, não houve ofensa ao mandamento constitucional já que o que não pode ser votado na mesma sessão legislativa é o projeto de lei rejeitado, sem que haja solicitação da maioria absoluta dos membros da Casa e, no caso de emenda à Constituição, há impedimento de reapreciação de projeto rejeitado incondicional, na mesma sessão legislativa (CF, arts. 67 e 60, § 5°).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 1.546-0, colocou em discussão dispositivo inserido na Constituição Paulista que excluía da possibilidade de reapresentação, na mesma sessão legislativa, de projetos de iniciativa reservada.

Dizia o art. 29, da Constituição de São Paulo, examinado pela Suprema Corte:

Ressalvados os projetos de iniciativa exclusiva, a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá ser renovada, na mesma sessão legislativa, mediante proposta de maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa.

Para declarar inconstitucional a ressalva (*projetos de iniciativa exclusiva*) do artigo da Constituição Bandeirante, os Ministros da Suprema Corte colocaram em debate dois artigos da Constituição Federal: o art. 25 (que dispõe que ao se organizarem os Estados devem observar os princípios da Constituição Federal) e o art. 67, que o constituinte paulista reproduziu em sua Carta, incluindo, contudo, a tal ressalva ora debatida.

Já se discutiu neste trabalho, mas não é por demais relembrar, acerca do dever dos constituintes dos entes federativos em observar e cumprir os princípios constitucionais. Já se comentou, também, a observância de tais princípios, à luz da EC 1/69 que determinou, expressamente, que fosse respeitado o processo legislativo federal.

Foram buscados esses argumentos utilizados pela Suprema Corte para declarar inconstitucional a ressalva paulista, inclusive baseando-se em parecer de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, proferido para tal fim. Diz o eminente jurista, em texto extraído da própria decisão, sobre a locução *ressalvados os projetos de iniciativa exclusiva*[216]:

> *Essa expressão é inconstitucional, por fugir do modelo estipulado para o processo legislativo pela Constituição Federal, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.*
>
> *Com efeito, o poder de auto-organização dos Estados-membros de um Estado Federal não é ilimitado. Está nisso exatamente a raiz da distinção clássica entre autonomia (dos referidos Estados-membros) e soberania (própria do Estado Federal).*

Anna Cândida da Cunha Ferraz, citando Jean-François Aubert, ensina que

> *para que o Estado Federal subsista, há um grau 'máximo', porém há um grau 'mínimo' de autonomia constitucional das entidades federativas, o que implica dizer que, na linha desses graus máximo e mínimo, estão os 'pontos-limites' das restrições da amplitude de ação do Poder Constituinte Decorrente"*[217].

---

[215] MS-22503/DF, DJ 06/6/97, p. 24872.
[216] Adin 1.546-0/sp, DJ 6/4/2001.
[217] FERRAZ, A. *Poder constituinte do Estado-membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 135-136.

Está evidente que o constituinte bandeirante, incluindo a debatida ressalva, deferiu ao Governador um poder que a Lei Maior não reservou ao Presidente da República sendo, exclusivo, dos parlamentares. A declaração de inconstitucionalidade da expressão primou por verificar a adequação e a necessidade de meio utilizado pelo Governador para alcançar seu objetivo e, aplicando-se o princípio da proporcionalidade, proibiu o excesso de poder protegendo, conseqüentemente, os direitos fundamentais.

7 O exame do veto

As decisões emanadas pelos Tribunais, apreciando casos relacionados com o veto, podem estar divididas em 3 temas: quorum para rejeição de veto; a tempestividade do veto; e pretensão de declaração de inconstitucionalidade de veto aposto em emendas a projeto de lei.

Dois casos relevantes foram extraídos da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ambos definindo quorum qualificado para efeito de rejeitar o veto. Seguem as ementas:

> *Quorum para rejeição de veto de prefeito municipal. Sujeição aos princípios da Constituição Estadual [...]. Ostenta-se inconstitucional dispositivo de Lei Orgânica Municipal que preveja, para o efeito de rejeição de veto, quorum qualificado superior ao previsto pela Constituição Estadual, na medida em que, conforme entendimento do STF, certos padrões jurídicos se impõem às entidades que compõem o sistema federativo adotado no país*[218].

> *Critério para apreciação de veto aposto pelo Chefe do Executivo. Seja pelo critério da aprovação ou da rejeição, deve a norma municipal se adequar ao preceito estadual que se admite a rejeição do veto com votação majoritária (absoluta), e não em sentido contrário, com aprovação de dois terços, o que quebra o conceito da maioria*[219].

---

[218] Adin-RS 598265558, Rel. Antonio Janyr Dall'Agnol Junior.
[219] Adin-RS 598089167, Rel. Décio Antonio Erpen.

Caso que discutiu a tempestividade do veto está no despacho do Ministro Celso de Melo, que julgou pedido de medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Governador do Rio de Janeiro em face da Assembléia Legislativa que, considerando intempestivo veto aposto em um artigo de projeto de lei tramitado em 1986, declarou sancionado o dispositivo então vetado e regulamentou a transferência de 1000 policiais civis, independentemente de concurso público, para o cargo de delegado de polícia, em 1995. A decisão, além de apreciar a necessidade de haver concurso público e da criação de cargos no poder executivo, aprecia a questão do veto e diz:

> *A confirmação parlamentar das razões subjacentes ao veto governamental importa em extinção definitiva do processo legislativo e impede, em conseqüência, com o exaurimento do iter formativo da lei, que se reabram fases já superadas*[220].

O Relator desse Acórdão, Ministro Sepúlveda Pertence, sequer apreciou as questões relativas à necessidade de concurso público para preencher vagas ao cargo de delegado de polícia, limitando-se, em profunda análise, a examinar a inconstitucionalidade formal do decreto-legislativo. Cita Frederico Marques e enfatiza que

> *Por força da preclusão, 'a fase anterior do procedimento fica superada e o movimento processual se encaminha, através de outros atos, em direção ao instante final do processo'.*

Por isso,

> *...a decisão de cada uma das fases do procedimento ou o encerra definitivamente ou abre a fase seguinte, sempre, porém, sem jamais admitir o retorno à fase vencida.*

Caso semelhante ocorreu no Rio Grande do Sul. Abaixo a ementa:

> *O veto aposto ao projeto de lei representa o exercício da prerrogativa exclusiva do Executivo, fundada em permissivo constitucional. A aceitação do veto pela Assembléia Legislativa,*

---

[220] ADI 1254-RJ, DJ 8/9/95. Tratou-se de Ação direta de Inconstitucionalidade movida pelo governador do Rio de Janeiro em 1995, para ver declarado inconstitucional Decreto Legislativo promulgado pelo Presidente da Assembléia Legislativa naquele ano. Com a promulgação desse Decreto Legislativo, o art. 8º e seu parágrafo único do Proj. de Lei nº 1086/86, que havia sido objeto de anterior veto governamental, mantido pela Assembléia Legislativa, resultaram tacitamente sancionados.

> *observadas as formalidades e o "quorum" legais, importa na rejeição do projeto. Assim, constitui impossibilidade jurídica reviver o projeto e dar-lhe sanção, usurpando competências privativas da Assembléia Legislativa e do Poder Executivo no que pertine ao processo legislativo*[221].

É que uma vez encerrado o processo de formação das leis com o acolhimento do veto, não pode o Poder Legislativo, no mesmo procedimento, acolher a intempestividade do veto e reconsiderar deliberação anterior para introduzir no ordenamento jurídico dispositivo vetado pelo Chefe do Executivo e acolhido pelo Legislativo.

O terceiro tema foi encontrado no Tribunal de Justiça de São Paulo, cuja ação objetivava a declaração de inconstitucionalidade de vetos apostos por Prefeito Municipal em emendas substitutivas e emendas aditivas, de autoria de Vereador.

Pretendia, o partido político autor da ação, fosse reconhecida a inconstitucionalidade dos vetos, sem indicar, contudo, qualquer vício no processo legislativo. Acerca desse assunto, diz o Desembargador Nigro da Conceição, Relator:

> *A ação direta de inconstitucionalidade, como a própria designação indica, há de consistir na verificação da conformidade da lei, ou ato normativo municipal em face da Constituição do Estado (arts. 74, inciso VI e 90).*
>
> *A pretensão do requerente, no caso, contudo, é anular ato de promulgação da lei municipal, pela ocorrência de vícios existentes em vetos apostos pelo Prefeito Municipal, não se prestando, contudo, a ação direta, para esta finalidade.*
>
> *Como ensina Hely Lopes Meirelles, com a precisão sempre destacada, "o veto é ato eminentemente político do Executivo, razão pela qual é inatacável por via judicial e só pode ser apreciado pela Câmara, na forma regimental" ("Direito Municipal Brasileiro", pág. 523, 8ª ed., Malheiros Editores, São Paulo, 1996).*

---

[221] Agravo Regimental 588031195, Rel. José Baroson, RJTJRS 134/211.

> *Em outra passagem (ob. cit., pág. 485), após reafirmar estas judiciosas observações, aduz que o Judiciário somente "pode apreciar é se foram observados os requisitos formais na feitura da lei..."*[222].

Já foi visto que o veto é um expediente de competência do Chefe do Executivo e que, além de servir para evitar as demasias de um Poder Legislativo incontrolado, tem a função de verificar a constitucionalidade do projeto de lei, condicionando-se, entretanto, à fundamentação e ao prazo de quinze dias úteis (CF, art. 66, § 1°).

O processo legislativo alcança o seu término por etapas distintas, completando-o a promulgação e a publicação. Se ocorre o veto, total ou parcial, o processo legislativo não sofre solução de continuidade, pois prossegue com a apreciação devolvida ao Congresso Nacional que deverá manifestar-se num prazo de trinta dias, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores (CF. art. 60, § 4°).

O veto, assim, será apreciado no prazo constitucional estabelecido e, na discussão, apreciar-se-á, também, a tempestividade do ato do Executivo. Tendo sido intempestivo, considera-se como não havido e os termos da lei aprovada pelo Congresso Nacional permanecerá. Esse procedimento de apreciação do veto, contudo, deverá ser obedecido pelo poder constituinte decorrente, fato que faz surgir, novamente, aqui, a questão da obediência aos princípios constitucionais do processo legislativo.

De outra parte, havendo veto tempestivo, tal negativa, apreciada pelo Congresso Nacional, poderá ser derrubada, e o texto anterior permanecer. O Congresso Nacional pode, desta forma, concordar com o Executivo, acatando a inconstitucionalidade do projeto (ou de parte dele) ou a ausência de interesse público e manter o veto, ou derrubá-lo. Não pode, entretanto, buscar auxílio do Judiciário para ver declarado inconstitucional o veto, já que seus motivos devem ser apreciados pelo próprio legislativo que, no exercício constitucional de criador de normas gerais e abstratas, dará a palavra final acerca de seu ingresso no ordenamento jurídico.

---

[222] Adi TJSP n° 20.671-0/8.

Convém observar aqui a aplicação do princípio da razoabilidade constitucional, extraído da noção do princípio do devido processo legal. Evidente que, acolhido o veto, promulgada e publicada a lei, restou acabado o processo legislativo, estando-se, portanto, diante de lei produzida em obediência ao postulado constitucional fundamental. Declarar inconstitucionalidade do veto seria violar a razoabilidade constitucional e seria também ferir, conseqüentemente, um direito fundamental.

8 A questão *interna corporis*

É posição dominante, tanto no Supremo Tribunal Federal quanto nos Tribunais Estaduais, o entendimento de que a matéria de interpretação regimental é insuscetível de controle judicial.

Alexandre de Moraes ensina que o controle jurisdicional de normas regimentais das Casas Legislativas não é possível porque o Poder Judiciário não pode substituir-se ao Poder Legislativo e *dizer qual o verdadeiro significado da previsão regimental, por tratar-se de assunto 'interna corporis', sob pena de ostensivo desrespeito à separação dos Poderes (CF, art. 2°), por intromissão política do Judiciário no Legislativo*[223].

Nesse sentido também é o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

> *O que a justiça não pode é substituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do Plenário, da Mesa ou da Presidência. Mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais, que estabelecem condições, forma ou rito para o seu cometimento". E continua: "Os interna corporis só são da exclusiva apreciação das Câmaras naquilo que entendem com as regras ou disposições de seu funcionamento e de suas prerrogativas institucionais, atribuídas por lei. Assim, se numa eleição de Mesa o Plenário violar o Regimento, a Lei, ou a Constituição, o ato ficará sujeito à invalidação judicial, para que a Câmara o renove em forma legal, mas o Judiciário nada poderá*

> *dizer, se, atendidas todas as prescrições constitucionais, legais e regimentais, a votação não satisfizer aos partidos, ou não consultar ao interesse dos cidadãos ou à pretensão da minoria. O controle judiciário não poderá estender-se aos atos de opção e deliberação da Câmara nos assuntos de sua economia interna, porque estes é que constituem propriamente os seus 'interna corporis'.*[224]

Ainda o sempre lembrado Hely Lopes Meirelles conceitua a questão *interna corporis*, acentuando que

> *em sentido técnico-jurídico, 'interna corporis', não é tudo que provém de recesso da Câmara, ou de suas resoluções internas. 'Interna corporis' são só aquelas questões ou assuntos que atendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservadas à exclusiva apreciação e deliberação de Plenário da Câmara*[225].

O Ministro Sidney Sanches, quando indeferiu liminar no Mandado de Segurança n. 21.311-6, acerca da não inclusão, em pauta, pela Mesa da Câmara dos Deputados, da Proposta de Emenda Constitucional n. 1/88, instituindo a pena de morte, nos casos de roubo, seqüestro e estupro, seguidos de morte, assim se manifestou:

> *(...) concorre ainda para o não-deferimento da liminar, a conveniência de o Supremo Tribunal Federal não interferir no regular e ordinário funcionamento dos outros Poderes, salvo quando houver de impedir se consume definitivamente ofensa à Constituição, cuja guarda constitui sua competência precípua, e, para tanto, for convocado.*

No mesmo sentido é a decisão do Ministro Soares Munoz, Relator no MS 20.464/DF:

> *Emenda constitucional. Inclusão na ordem do dia. Ato do Presidente do Congresso Nacional. Projeto de emenda a constituição,*

---

[223] MORAES, A. *Direito Constitucional*, São Paulo: Atlas, 2005. p. 646.
[224] MEIRELLES, H. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 689.
[225] Idem, p. 687.

seguida de proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, no sentido de que a matéria relativa a instituição de eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República, rejeitada na atual sessão legislativa, seja incluída na ordem do dia na mesma sessão. Ato . do Presidente do Congresso Nacional reconhecendo que a emenda constitucional está em condições de ser submetida ao plenário, e o será, oportunamente, a juízo da Presidência ou de conformidade com acordo de lideranças, "ex vi" de normas regimentais.

Matéria "interna corporis" "que se resolve, exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário" (RTJ 102/27). Mandado de segurança não conhecido.

Assim também o entendimento do Ministro Moreira Alves, Relator do MS 20.247/DF:

Mandado de segurança contra ato do Presidente do Senado, que, na Presidência da sessão do Congresso Nacional, indeferiu requerimento de anexacão de projeto de emenda constitucional por entender inexistir, no caso, analogia ou conexidade.

Trata-se de questão "interna corporis" que se resolve, exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário. Mandado de segurança indeferido.

E no MS 21.374/DF:

Mandado de segurança que visa a compelir a Presidência da Câmara dos Deputados a acolher requerimento de urgência-urgentíssima para discussão e votação imediata de projeto de resolução de autoria do impetrante. Em questões análogas a presente, esta Corte (assim nos MS 20.247 e 20.471) não tem admitido mandado de segurança contra atos do Presidente das Casas Legislativas, com base em Regimento Interno delas, na condução do processo de feitura de leis. Mandado de segurança indeferido.

A posição do Superior Tribunal de Justiça não é diferente. Segue ementa do Recurso Extraordinário em Mandado de Segurança, relatado pelo Ministro José Delgado[226]:

Constitucional. Administrativo. Mandado de Segurança. Atos "interna corporis" das Assembléias Legislativas.

1. As fases de tramitação dos projetos legislativos (emenda constitucional) são considerados como atos "interna corporis" praticados pelo Poder Legislativo, pelo que insuscetíveis, em tese, de controle pelo Poder Judiciário.

2. Em regra, tais atos não ferem direito líquido e certo dos cidadãos, nem de órgãos de classe.

3. Mandado de Segurança denegado. Recurso improvido.

Na verdade, esse recurso em Mandado de Segurança foi improvido por dois motivos: primeiro, porque alegava o impetrante que nos termos do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, uma proposta de Emenda à Constituição deve ficar sobre a Mesa durante dez sessões ordinárias, após o que deve ser votada, e tal prazo não foi atendido. Diante disso, entendeu o Digno Relator, que esse procedimento da tramitação era ato *interna corporis*, daí a impossibilidade de controle por parte do Judiciário. Um segundo motivo que justificou a improcedência do pedido foi o fato do impetrante ser o Sindicato dos Servidores da Caixa Econômica do Estado do Rio Grande do Sul, e é pacífico o entendimento que, em questões que envolvem conflitos havidos durante o processo de elaboração da lei, o direito lesado, se houver, é de parlamentar[227].

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem seguido a mesma linha de pensamento do STF e do STJ. Abaixo algumas decisões:

Mandado de segurança – Ato impugnado – Impretação contra ato do Presidente da Câmara Municipal, visando invalidar aprovação de

---

[226] ROMS 7662/RS - STJ

[227] Conferir RTJ 102/27, 112/598, 112/1023, 139/783, 136/25, MS 23.277, MS 22.972, MS 23.679 e MS 23.334. As decisões são sempre no sentido de que somente o parlamentar tem legitimidade para impetrar mandado de segurança contra ato que o impeça de exercer seu direito de ver elaboradas leis compatíveis com o texto constitucional.

emendas ao projeto de lei orçamentária não submetidas à Comissão de Finanças e Orçamento – Não cabimento – Ato interna corporis que não se sujeita à correição judicial – Recurso provido.

(...)

A concessão de segurança para regular a tramitação de projeto de lei, a pretexto de salvaguardar direito líquido e certo de Comissão de Finanças da Câmara Municipal constitui-se em irregular intervenção nos trabalhos do legislativo do Município de Monções. Na elaboração de leis, não obstante deva a direção da Casa legislativa ater-se aos procedimentos estabelecidos em seu Regimento Interno, a transgressão eventual de seus preceitos não transfere ao Judiciário, ainda que sob invocação de direito líquido e certo de vereador ou comissão constituída, a ordem do processamento. A irregularidade ou ilegalidade pode ter existido em algum aspecto na elaboração da lei, mas o que se examina é a eficácia da norma legal já editada, e ainda para ressalva de direito lesado, e não para declaração em tese de inoperância da lei[228].

Ato judicial – Impetração por Câmara Municipal contra liminar que sustava apreciação de veto do Executivo a projeto de lei – Ilegalidade do ato impugnado – Ofensa a independência dos Poderes com a intromissão do Judiciário no procedimento legislativo – Controle da constitucionalidade dos atos dos outros Poderes, ademais, que deve ser exèrcido a posteriori à ordem concedida.

(...)

É bem verdade que incumbe ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação aos demais Poderes, tendo em vista a constitucionalidade das várias categorias normativas e da legalidade dos atos administrativos.

---

[228] RJTJESP 110/184

> *Entretanto, não lhe é dado tutelar os outros Poderes, sem lhes violentar a independência necessária ao cumprimento de seus objetivos.*[229]

> *Mandado de Segurança – Impetração contra* decisão interna corporis *de Câmara Municipal – Não cabimento – Hipótese em que os próprios componentes da Câmara decidiram por maioria legal não ter ocorrido ofensa à Lei Orgânica dos Municípios – Impossibilidade de o Judiciário se sobrepor a essa soberana decisão – Segurança cassada – Recurso provido.*
>
> *(...) segundo o entendimento que os vereadores deram, à matéria de fato, nos limites de sua competência, essa violação inexistiu, não podendo o Judiciário, portanto, se sobrepor a essa soberana manifestação.*
>
> *Julgar fatos, por certo, também é função judicante, mas frente ao princípio da harmonia e independência dos poderes, um haverá que respeitar as decisões dos outros, desde que inseridos na intimidade do seu poder decisório.*[230]

Há, entretanto, no Supremo Tribunal Federal, um posicionamento minoritário acerca da possibilidade do controle das normas regimentais do processo legislativo.

Essa divergência de idéias encontra-se clara no Mandado de Segurança n. 22.503/DF, relatado pelo Ministro Maurício Corrêa, que já foi objeto de comentário neste trabalho[231]. Impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, os impetrantes, Deputados Federais, pretendiam ver interrompida a tramitação da EC 33-A/95 por violação a vários dispositivos do Regimento Interno da Casa, implicando, em resumo, em vício consubstanciado na coincidência entre a autoria e a relatoria da Emenda e na inclusão em

---

[229] RJTJESP 110/379 (Município de Ubatuba)
[230] RJTJESP 112/227 (Município de Monte Alto)
[231] Capítulo IV, item 6, ocasião em que comentou-se sobre infração a dispositivo constitucional relativo à reapresentação de projeto de Emenda à Constituição.

nova proposição de dispositivos de substitutivo anteriormente rejeitado. Eis a Ementa, agora, na sua íntegra:

> *Mandado de Segurança impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, relativo à tramitação de Emenda Constitucional. Alegação de violação de diversas normas do Regimento Interno e do art. 60, § 5º, do Constituição Federal.*
>
> *Preliminar: Impetração não conhecida quanto aos fundamentos regimentais, por se tratar de matéria "interna corporis" que só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não sujeita à apreciação do Poder Judiciário; conhecimento quanto ao fundamento constitucional.*
>
> *Mérito: Reapresentação, na mesma sessão legislativa, de proposta de Emenda Constitucional do Poder Executivo, que modifica o sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências (PEC n. 33-A, de 1995).*

O Ministro Marco Aurélio concedeu a liminar para impedir a tramitação da Emenda. Entendeu ter havido desrespeito ao devido processo legislativo e fundamentou sua decisão:

> *Inicialmente consigno que a hipótese está distanciada do campo relativo aos atos interna corporis. Em discussão não se fazem assuntos ligados à economia interna da Câmara dos Deputados, nem procedimento circunscrito ao âmbito da conveniência política, da discricionariedade. Evoca-se, na inicial deste mandado de segurança, o desprezo ao processo legislativo, que possui regência de estatura constitucional, sendo marcantes os preceitos insculpidos nos artigos 59 a 69 da Carta Política da República. A expressão "processo legislativo" é conducente a presumir-se a organicidade e esta é balizada pelas normas em vigor. (...) No caso dos autos, repita-se, discute-se não o mérito do que contido em proposta de emenda constitucional, a conveniência e oportunidade de estabelecer-se certo regramento, mas sim a tramitação daquela. (...) O parágrafo 5º do art. 60 da Constituição Federal preceitua que "a matéria constante*

de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa". (...) À primeira vista, o que transparece é o desrespeito ao devido processo legislativo tal como definido na Constituição Federal e no regimento interno da Câmara dos Deputados.

(...)

Pelas razões supra, presente a guarda da ordem jurídico-constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal, concedo a liminar pleiteada a fim de que a Câmara dos Deputados, até o julgamento final deste mandado de segurança, abstenha-se da prática de qualquer ato concernente à tramitação da proposta de emenda constitucional 33-A/95.

Alexandre de Moraes, entendendo a relevância da matéria, teceu na sua obra comentários acerca do posicionamento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no que se refere aos exatos limites do controle jurisdicional do processo legislativo[232]. O Mandado de Segurança foi conhecido em parte e indeferido. A votação foi por maioria. Participaram da votação os seguintes Ministros: Maurício Corrêa, Francisco Rezek, Sidney Sanches, Néri da Silveira, Moreira Alves, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Octávio Gallotti, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Celso de Mello.

Dos onze Ministros, os três últimos citados mantêm um posicionamento diferente, quando o tema discutido envolve a questão de violação ao Regimento Interno de alguma Casa Legislativa. Entendem que a chamada questão *interna corporis*, ou seja, o desrespeito ao regimento interno, também é motivo para que o Parlamentar, investido de seu direito subjetivo de participar de um processo legislativo segundo uma ordem previamente estabelecida, possa chamar o Judiciário a apreciar tal questão, já que esse Poder, conforme voto do Ministro Celso de Mello,

... ao efetuar o controle da regularidade do processo de elaboração legislativa, não transgride o postulado da separação de poderes, pois, longe de interferir na intimidade orgânica da instituição parlamentar, desempenha o relevantíssimo encargo – delegado à magistratura

> *judicial pelo próprio legislador constituinte – de preservar valores jurídicos e princípios fundamentais proclamados pela Lei Fundamental do Estado.*

Extremamente delicada é a questão de definir quando a violação ao Regimento Interno constitui questão *interna corporis* e quando essa violação torna-se uma ilegalidade. Essa dificuldade pode ser extraída numa comparação entre a manifestação do Ministro Celso de Mello, acima, e esta que segue[233]:

> *Tratando-se de matéria sujeita à exclusiva esfera da interpretação meramente regimental, não há como incidir a "judicial review", (...).*
>
> *Questões interna corporis excluem-se, por isso mesmo, em atenção ao princípio da divisão funcional do poder, da possibilidade de tutela jurisdicional, devendo resolver-se, exclusivamente, na esfera de atuação da própria instituição legislativa.*

Decisão dessa natureza envolve, novamente, os dois princípios já citados: o da independência e harmonia dos Poderes e o da legalidade. E quando ocorre uma colisão de princípios, necessário verificar qual deles possui maior peso diante das circunstâncias concretas, adotando-se o estabelecimento de regras de ponderação: dever de proporcionalidade. Há, assim, possibilidade de se estabelecer parâmetros de ingerência do Poder Judiciário nos trabalhos do Legislativo.

O controle judicial do processo legislativo é possível para resguardar a legalidade de sua tramitação, se o ato praticado contrariou, inclusive, prescrições regimentais. Por outro lado, estão desprovidos de controle judicial os atos de índole política, como, por exemplo, determinar à Casa Legislativa o momento de votação de qualquer propositura. Mandamento do Poder Judiciário nesse sentido, constituirá grave dano à ordem constitucional e afetará, frontalmente, o princípio da separação dos Poderes. Tal deliberação é ato *interna corporis*, ou seja, traz razões políticas dos órgãos dirigentes das Casas Legislativas e, por isso, parece insuscetível de controle judicial.

---

[232] MORAES, A. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 649 e segs.
[233] MS 21.374-DF

É certo que o controle preventivo de constitucionalidade dos atos inerentes ao processo de formação das leis, pelo Judiciário, se revela inviável em nosso sistema, já que essa técnica não é prevista pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Impõe-se reconhecer, todavia, que - se um projeto de lei está tramitando inadequadamente, ferindo o processo legislativo previsto na Carta Política e ferindo, assim, o princípio da legalidade, a inconstitucionalidade já existe antes de o projeto se transformar em lei e cabe ao Judiciário, a requerimento de parlamentar, impedir que se desrespeite a Constituição, exercendo ele a função que a própria Constituição, para a preservação dela, lhe outorga.

É certo que essa posição é minoritária no Supremo Tribunal Federal, de maneira que suas decisões, nesse tema, têm buscado hierarquizar os princípios sopesando valores, medindo benefícios e prejuízos para que não se viole o Texto Constitucional e impeça, assim, a aniquilação dos direitos fundamentais.

CONCLUSÃO

O processo legislativo compreende os atos procedimentais que devem ser cumpridos pelas respectivas Casas Legislativas na elaboração das espécies normativas e deve ser rigorosamente observado para a concretização dos direitos fundamentais.

O estudo do controle jurisdicional da condução do processo na feitura das leis fundamenta-se no princípio democrático.

O Estado Democrático de Direito consagra o valor da dignidade da pessoa humana como princípio máximo e norteador de todo o sistema constitucional. Assim, tem o Estado, como fundamentos e objetivos fundamentais, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, dentre outros.

Desse modo, torna-se o Estado o maior responsável pela concretização desses direitos que se positivarão por meio do processo legislativo.

A expressão *processo legislativo* é conducente a presumir-se a organicidade e está balizada pelo princípio da legalidade: *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.*

Está aí a importância da lei, que nasce para organizar a atividade das pessoas e do Estado, harmonizando suas pretensões, tolhendo, às vezes, a liberdade dos indivíduos para que eles possam, todos, viver em sociedade, estabelecendo-se, assim, a paz e a ordem.

Ao Poder Legislativo, que tem na Câmara dos Deputados o órgão representante do povo, foi dada esta tarefa de elaboração da lei. Desta forma, a lei espelha a vontade do povo, servindo a seus interesses, sendo instrumento para defesa dos direitos fundamentais, conferindo, assim, aos indivíduos, a tão almejada segurança jurídica.

Para a concretização, portanto, dessa segurança jurídica, o processo legislativo deve submeter-se às normas da Constituição Federal, e, conforme seu conteúdo, submeter-se ainda

aos ditames das Constituições dos Estados-Membros e das Leis Orgânicas dos Municípios. Além disso, o projeto de lei deverá obedecer aos Regimentos Internos de todas as Casas Legislativas pelas quais deva ele tramitar. Trata-se de cumprir o aspecto formal da produção legislativa.

É o cumprimento desses dispositivos que assegura ao cidadão estar ele submetido a um ordenamento jurídico que nasceu, efetivamente, da vontade do povo, tendo, portanto, garantido um direito fundamental.

Violado esse direito, a correção dar-se-á através do controle de constitucionalidade da lei verificado pelo Poder Judiciário – é o chamado controle jurisdicional. Durante o procedimento de propositura, discussão e votação, a correção pode ocorrer através dos próprios parlamentares ou mesmo por intermédio do Presidente da República, quando participa do processo legislativo aquiescendo o projeto ou vetando-o. É o chamado controle político.

O controle jurisdicional da lei, no seu modo repressivo, pode ser concentrado ou difuso. Concentrado é aquele controle exercido exclusivamente pelo Supremo Tribunal Federal, através de ação direta de constitucionalidade e tem como objetivo a defesa da Constituição Federal (art. 102, I, a, da CF). Difuso é o controle feito por qualquer juiz singular ou Tribunal e a decisão gera efeito somente entre as partes litigantes, diferentemente do controle concentrado que gera efeito *erga omnes*. Em qualquer das modalidades poder-se-á questionar a correta aplicação dos requisitos constitucionais formais ou materiais da produção legislativa. A ausência da lei também pode ser questionada em sede de controle de constitucionalidade mas, nesse caso, a inconstitucionalidade será por omissão.

Este trabalho teve por objetivo final analisar o comportamento dos Tribunais quando esses apreciam vício no processo de elaboração da lei, e como o Poder Judiciário, exercendo esse controle, protege os direitos fundamentais.

Verificou-se que o controle poderá incidir após publicada a lei e já fazendo ela parte do ordenamento jurídico, com obrigatoriedade de seu cumprimento, ou sobre o processo legislativo em trâmite, ou seja, num momento em que ainda não existe a lei.

O controle de constitucionalidade da lei, no seu modo preventivo, ou seja, o controle jurisdicional incidindo sobre o processo legislativo em trâmite, não é adotado pelo direito brasileiro, como ocorre, por exemplo, na França e em Portugal, onde há Tribunal Constitucional que verifica a constitucionalidade da lei antes de sua promulgação.

Entretanto, poderá se constatar vício no aspecto formal de criação da norma, isto é, verifica-se desrespeito no próprio *iter* do processo legislativo, e o Judiciário acaba sendo solicitado a analisar eventual inconstitucionalidade da lei.

No que se refere ao controle pelo modo repressivo do processo legislativo, alguns temas foram eleitos para comentário, tendo em vista a freqüência da busca do Judiciário, para análise da constitucionalidade da lei. Concluiu-se que:

a) O processo legislativo, previsto nos arts. 59 a 69 da Constituição Federal, é regra que deve ser seguida tanto pelas Constituições Estaduais, quanto pelas Leis Orgânicas dos Municípios, por constituir-se princípio constitucional.

b) Quoruns privilegiados definidos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais são declarados inconstitucionais se a matéria objeto da lei estiver regulada na Constituição Federal de forma diferente, ou seja, aprovação por quorum inferior.

c) Os entes da federação devem obedecer ao princípio constitucional da iniciativa reservada, não inserindo em seu texto constitucional temas dessa natureza e deixando-os, conseqüentemente, ao império da lei. Assim, em projetos de lei de iniciativa reservada, as modificações por emendas são possíveis, desde que não aumentem a despesa prevista. A jurisprudência, entretanto, em minoria, defende a autonomia do parlamentar no exercício de sua função típica – produzir normas – e, particularmente, na tarefa de emendar, exercício só atribuído a ele, congressista.

Quanto ao controle preventivo do processo legislativo no Brasil, o Judiciário tem sido chamado a se manifestar, sempre de forma difusa, por meio de ajuizamento de mandado de segurança e tendo como impetrante o parlamentar.

A busca do Judiciário se dá, ou porque há vício constitucional de procedimento, ou porque o impetrante sente-se lesado por divergência na interpretação de cláusula regimental.

No primeiro caso, havendo questionamento de inconstitucionalidade por vício no procedimento descrito na Constituição Federal, entende o Supremo Tribunal Federal que o controle não há de ser verificado ainda no trâmite já que, concluído o processo legislativo, poderá a lei ser submetida à censura judicial, tanto pelo controle difuso, quanto pelo concentrado.

Se, porém, questiona-se a constitucionalidade de projeto de lei por via de mandado de segurança, em que o impetrante sente-se lesado com a forma de condução do processo legislativo, decorrente de interpretação regimental, há posicionamentos divergentes. A maioria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal entende que, tratando-se de questão *interna corporis*, deve-se respeitar a separação dos poderes, assim como deve ser respeitada a decisão do Presidente da Casa Legislativa. É que o ato é discricionário e, por isso, escapa ao controle do Poder Judiciário, já que envolve o juízo de conveniência e a oportunidade do Legislativo.

Nesse campo de discussão, há um posicionamento minoritário que defende a possibilidade de controle, por parte do Poder Judiciário, de decisões internas do Poder Legislativo, na condução do projeto de lei.

O Poder Judiciário tem no Supremo Tribunal Federal o guardião da Constituição (art. 102, *caput*) e, por isso, deve, sempre que chamado, verificar a constitucionalidade da lei ou ato normativo federal, excluindo-o do ordenamento jurídico, se necessário. É a concretização dos princípios da legalidade e da segurança jurídica, ambos fortalecidos pelo Estado Democrático de Direito.

Revela-se, assim, o controle de constitucionalidade do processo legislativo, pelo modo concentrado, como um meio de proteger a Constituição Federal e, indiretamente, de assegurar os direitos fundamentais, já que garante ter a norma sido elaborada conforme determinou o povo, por intermédio da Assembléia Nacional Constituinte.

O controle torna-se mais poderoso, em sede de controle difuso e para efeito da proteção dos direitos fundamentais, pois considerado como instrumento adequado à defesa e à garantia dos direitos subjetivos, a apreciação final do conflito dar-se-á, também, pelo Supremo Tribunal Federal.

Em se tratando, porém, de ser chamado a verificar o processo legislativo ainda no trâmite da elaboração da lei, o Supremo Tribunal Federal se deparará entre dois princípios constitucionais fundamentais de grande relevo: a legalidade e a separação dos poderes.

É certo que o projeto de lei deve ser conduzido conforme determinam os artigos 59 a 69 da Constituição Federal e deve ser conduzido, dentro de cada Casa Legislativa, conforme orienta seu Regimento Interno. Ocorre, entretanto, que, ao aplicar uma determinação regimental poderá haver interpretações divergentes: o entendimento político daquele que conduz o processo não se equipara ao entendimento de outro parlamentar que participa da elaboração da lei. E é justamente nesse ponto que surge o conflito. Se o problema é apenas de aplicação da norma, e esta foi aplicada em desacordo com a determinação regimental, será possível e necessária a intervenção do Poder Judiciário para impedir a transformação do projeto em lei, lesando direito líquido e certo do parlamentar ofendido e, atrás dele, do povo que estará submetido àquele novo ordenamento jurídico que fora criado sem a observância do processo legislativo.

Necessário, então, que a Corte Suprema analise a densidade de ambos os princípios constitucionais harmonizando-os, ordenando-os e, ao final, adote, na sua proporcionalidade, com supremacia, aquele que protegerá, em todas as circunstâncias, os direitos fundamentais. Nota-se que o Supremo Tribunal Federal adotou, nesse aspecto, como princípio de maior valor, o da separação dos poderes, princípio esse que estará melhor acomodado para efeito de garantir os direitos fundamentais.

Por fim, sendo a questão passível de interpretação, terá o Presidente da Casa ou da Comissão o poder constitucional e político de realizá-la conforme seu subjetivo entendimento, em conseqüência, principalmente, da forma como foi conduzido ao posto que ocupa o que fortalecerá a existência do Estado Democrático.

BIBLIOGRAFIA

ARANHA, Márcio Iorio. *Interpretação constitucional e as garantias institucionais dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros: 1998.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 12. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. *O futuro da democracia*. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O princípio da razoabilidade em apoio à legalidade*. In Cadernos de direito constitucional e ciência política, nº 16: 173-177.

CAMPOS, Paloma Biglino. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1991.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CANTIZANO, Dagoberto Liberato. *O processo legislativo nas constituições brasileiras e no direito comparado*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

CAPPELLETTI, Mauro. *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*. 2. ed. Trad. Aroaldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1992.

CARVALHO NETO, Menelick de Carvalho. *A sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1992.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed.,São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

_____. *Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

CHALITA, Gabriel. *Ética dos governantes e dos governados*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

_____. *O poder*. São Paulo: Saraiva, 1998.

DELGADO, José Augusto. *Lei inconstitucional (sua caracterização)*. Revista de Direito Público, n. 98: 128-133, 1991.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Anotações sobre o controle de constitucionalidade no Brasil e a proteção dos direitos fundamentais*. Revista do Mestrado nº 4. UNIFIEO. No prelo.

_____. *Conflito entre poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

_____. *Notas sobre o controle preventivo da constitucionalidade*. Revista de informação legislativa. [Senado Federal]. Brasília: Subsecretaria de edições técnicas, nº 142 [separata]: 279-296, 1999.

_____. *Poder constituinte do Estado-Membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Estado de direito e constituição*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. *Direitos humanos fundamentais*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Do processo legislativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *O processo legislativo estadual e municipal*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: n. 153: 1-15, 1983.

GRASSO, Marlene Savóia. *O sistema federativo*. In Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 3: 59-78, 1993.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *A garantia constitucional do direito de ação e sua relevância no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972. p. 31-36.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Introdução ao direito processual constitucional*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

_____. *O princípio da proporcionalidade em direito constitucional*. Disponível em www.mundojuridico.com.br. Acesso em 07/02/2005.

_____. *Teoria política do direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

_____. *Direito Constitucional*. 2. ed., Belo Horizonte : Ed. Del Rey, 1999.

_____. *O processo legislativo nas constituições federais brasileiras*. Revista de informação legislativa. [Senado Federal]. Brasília: Subsecretaria de edições técnicas, nº 101, 1989.

IVO, Gabriel. *Constituição estadual: competência para elaboração da Constituição do Estado-Membro*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

LOURENÇO. Rodrigo Lopes. *Controle da constitucionalidade à luz da jurisprudência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Direito constitucional interpretado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MARTINS, Ives Gandra da Silva e MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle concentrado de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

_____. *Direito municipal brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Forense, 1981.

_____. *Direito municipal brasileiro*. Atualizado por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis, 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MELLO FILHO, José Celso de. *A tutela judicial da liberdade*. In Revista dos Tribunais nº 526, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. São Paulo; Max Limonad, 1998.

MIRANDA, Jorge. *Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade*. Coimbra: Coimbra, 1996.

_____. *Manual de direito constitucional*. Tomo II, 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1996.

_____. *Manual de direito constitucional*. Tomo IV, Coimbra: Coimbra, 1998.

_____. *Manual de direito constitucional*. Tomo V, 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1997.

MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. *Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. *Direitos humanos fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Germana de Oliveira. *O controle jurisdicional da constitucionalidade do Processo legislativo*. São Paulo: Dialética, 1998.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. *A intuição e o direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

PALU, Oswaldo Luiz. *Controle de constitucionalidade*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PINHEIRO, Carla. Direito internacional e direitos fundamentais. São Paulo: Atlas, 2001.

POLETTI, Ronaldo. *Controle da constitucionalidade das leis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

RAMOS, Elival da Silva. *A inconstitucionalidade das leis*. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 1991.

RODRIGUES, Cibele Amália. *Processo legislativo*. Revista de Direito Público, n. 86: 218-220.

RODRIGUES, Ernesto. *O veto no direito comparado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *O processo legislativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. *O controle da constitucionalidade e o Senado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SOUZA, Nelson de. A inconstitucionalidade. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, n. 22: 97-117, 1998.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

VELLOSO, Caio Mário da Silva. Controle de constitucionalidade na Constituição de 1988. *Revista de Direito Público*, n. 92: 43-52, 1989.

VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

Tombo TD1845
Valor —
Proc. Inez S. Cauza
Data 18/07/05
Encad

AC. 124647
Ex. 148782

124647