Controle preventivo de constitucionalidade na ALMG

Belo Horizonte – junho/2007

MESA DA ASSEMBLÉIA

Deputado Alberto Pinto Coelho
Presidente

Deputado Doutor Viana
1º-Vice-Presidente

Deputado José Henrique
2º-Vice-Presidente

Deputado Roberto Carvalho
3º-Vice-Presidente

Deputado Dinis Pinheiro
1º-Secretário

Deputado Tiago Ulisses
2º-Secretário

Deputado Alencar da Silveira Jr.
3º-Secretário

SECRETARIA

Eduardo Vieira Moreira
Diretor-Geral

José Geraldo de Oliveira Prado
Secretário-Geral da Mesa

S593 Simões, Marília Horta.
Controle preventivo de constitucionalidade na ALMG / Marília Horta Simões. – Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2007.

48 p. – (Relatórios do NEPEL ; 3)

1. Controle da constitucionalidade – Minas Gerais. I. Título. II. Série.

CDU – 340.131(815.1)

Sumário

APRESENTAÇÃO 9

1. INTRODUÇÃO 11

2. FUNDAMENTOS 14

3. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE 15

4. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE 16

5. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS 27

6. CONCLUSÃO 44

"Prometo defender e cumprir as Constituições e as leis da República e do Estado, bem como desempenhar, leal e honradamente, o mandato que me foi confiado pelo povo mineiro."

Compromisso de posse dos Deputados da Assembléia Legislativa de Minas Gerais

Agradeço a atenção e compreensão da professora Natália de Miranda Freire; do coordenador Márcio Roberto Alves dos Santos, do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Escola do Legislativos – Nepel – ; do revisor Celeno Ivanovo Silveira; dos meus chefes imediatos Flávia dos Santos Pessoa e Sabino José Fortes Fleury.

A publicação da série de *Relatórios do Nepel* tem por objetivo a divulgação, por meio impresso, dos resultados finais dos projetos de pesquisa desenvolvidos no âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Escola do Legislativo – Nepel.

Criado em 2002, o núcleo tem incentivado e abrigado pesquisas, executadas por servidores da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, voltadas para temas de interesse da sociedade e do poder público, agrupados em quatro grandes linhas:

- a democracia representativa e os instrumentos de participação popular;
- o Estado membro no contexto do federalismo brasileiro atual;
- o Poder Legislativo e sua relação com os demais poderes e funções do Estado, com a iniciativa privada e com as organizações não-governamentais;
- a prática político-parlamentar do Poder Legislativo estadual e de seus membros.

A contribuição para o trabalho legislativo e parlamentar dos membros do Poder Legislativo de Minas; a análise das práticas características da produção legislativa de um ponto de vista privilegiado, isto é, de quem vivencia e participa cotidianamente do processo; e o fortalecimento dos canais de interlocução do Poder Legislativo com o ambiente acadêmico de reflexão sobre a sociedade estão entre as metas mais importantes do núcleo e dos projetos de pesquisa nele desenvolvidos.

Espera-se, portanto, que a publicação destes relatórios de pesquisa seja um estímulo interno e externo à reflexão sobre o Poder Legislativo, a sociedade e o Estado, contribuindo, assim, para o aprimoramento dos mecanismos democráticos de representação popular no Parlamento.

Deputado Alberto Pinto Coelho
Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Controle preventivo de constitucionalidade na ALMG

Marília Horta Simões
Consultora da Assembléia Legislativa de Minas Gerais

Apresentação

O controle de constitucionalidade, um dos princípios do Estado Democrático de Direito, fundamenta-se na legitimidade de uma constituição rígida, emanada da vontade popular e dotada de supremacia. Visa à defesa do texto constitucional para que ele seja integralmente cumprido, por meio de uma atuação ampla, dinâmica e eficaz do Estado constituído e, também, para evitar a existência de lei ou ato normativo em desacordo com suas determinações.

No sistema brasileiro, o controle de constitucionalidade é realizado, predominantemente, pelo Poder Judiciário, amparado pela Constituição da República (arts. 97; 102, I, "a" e III; 103; 125, § 2º; e 129, IV).

O controle preventivo de constitucionalidade, realizado ainda na fase de elaboração das leis, tem como protagonistas os Poderes Legislativo e Executivo. O primeiro atua ao longo da tramitação de uma proposição, por meio de suas comissões permanentes; e o segundo, antes do aperfeiçoamento da norma, pela aposição de veto.

Grande parte dos juristas dedica-se ao estudo do controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário, fazendo rápida menção ao controle preventivo, induzindo ao entendimento de que, para a doutrina, o controle preventivo não é o ideal para a defesa da Constituição. Alguns autores sequer consideram a atividade de impedir a produção de atos legislativos contrários ou ofensivos ao texto constitucional como controle de constitucionalidade, por ocorrer sobre projetos e não sobre normas válidas, situação em que cabe somente a atuação do controle de constitucionalidade jurisdicional.

Essa modalidade de controle não está isenta de críticas. Entretanto, a atuação do Legislativo no sentido de evitar violações grosseiras e inequívocas à Constituição é parte fundamental do processo legislativo e pode ser considerada como importante instrumento de defesa e reafirmação do Estado Democrático de Direito.

No levantamento bibliográfico, foram encontrados poucos estudos específicos sobre o controle preventivo de constitucionalidade e, com exceção de um ou outro estudo acadêmico, a prática das casas legislativas não merece destaque.

Percebi claramente essa lacuna ao iniciar, em 2001, meu trabalho como consultora da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais na Comissão de Constituição e Justiça, quando busquei estudos que me auxiliassem a entender os parâmetros que norteiam a ação parlamentar em defesa da Constituição e o acatamento ou não de tal decisão pelos demais membros da Casa.

Ademais, impressionou-me o esforço dos consultores da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais no sentido de preservar a capacidade legiferante dos deputados em consonância com os princípios e normas constitucionais.

O auxílio na concretização da ação parlamentar realizava-se por meio de emendas a dispositivos específicos ou substitutivos ao texto original, no intuito de evitar qualquer tipo de agressão ao texto da Carta Magna.

Nesse contexto, a instituição do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Escola do Legislativo – Nepel –, em 2002, incentivou a apresentação de uma proposta de projeto de pesquisa sobre o tema, com o objetivo de explicitar a atuação da comissão responsável pelo controle de constitucionalidade preventivo na Assembléia mineira. A pretensão era fazer um levantamento da tramitação das proposições das 13ª e 14ª Legislaturas, correspondentes aos períodos de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002, analisando a atuação da comissão e o fim dado às proposições, enriquecendo-a com depoimentos de parlamentares e comparando-a com a prática na Câmara dos Deputados e no Senado.

Inicialmente, foi criado um banco de dados com os projetos apresentados nas citadas legislaturas, com base nas informações disponibilizadas pela ALEMG na *internet*[1], contendo número do projeto, ementa, autor, início e fim da tramitação, atuação da Comissão de Constituição e Justiça e destinação do projeto. O elevado número de proposições – 4.788, sendo 2.131 na 13ª Legislatura e 2.657 na 14ª – exigiu um corte no objeto pesquisado. O foco foi, então, concentrado nos projetos de lei ordinária, deixando para outros estudos as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar e os projetos de resolução, que, embora sigam tramitação semelhante ou idêntica, têm características específicas.

A redução foi pequena, pois tramitaram nesse período 4.453 projetos de lei ordinária, sendo 1.984 na primeira legislatura e 2.469 na segunda, o que motivou novo recorte nesse universo. Restringi a pesquisa a projetos de lei que tratam de assuntos gerais, desconsiderando os que tramitam em turno único, a saber: os de deliberação conclusiva (art. 103 do Regimento Interno), que tratam de declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos; os que versam sobre data comemorativa e homenagem cívica (art. 190) ; e os que possuem tramitação especial – matérias financeiras (art. 204), matérias periódicas (art. 214) e prestação de contas (art. 218). Exceção foi feita aos projetos com solicitação de urgência pelo governador (art. 208), porque, nessa hipótese, o turno único somente ocorre nos casos em que a Casa não se manifesta no prazo de até 45 dias. O resultado foram 2.084 proposições a serem consideradas, sendo 866 na 13ª Legislatura e 1.218 na 14ª Legislatura.

Posteriormente, a parte relativa aos depoimentos de parlamentares e à comparação sistemática com a prática na Câmara dos Deputados e no Senado poderá ser implementada por outros trabalhos.

Cabe esclarecer, por fim, que este estudo não pretende, de forma alguma, esgotar o assunto, mas apenas demonstrar o controle preventivo de constitucionalidade na ALMG, e destina-se a estudiosos do processo legislativo e a técnicos que se dedicam à importante missão de acompanhar o trabalho parlamentar brasileiro.

[1] www.almg.gov.br

1. Introdução

Em uma sociedade politicamente organizada, o Direito é um dos instrumentos de estruturação e transformação com o propósito de atender às necessidades sociais mais prementes, como o bem comum e a paz social.

A clássica divisão dos poderes, concebida por Montesquieu, tinha como escopo ressaltar as vantagens de um governo moderado, em contraposição ao absolutismo. Um sistema de freios e contrapesos foi idealizado para evitar os abusos dos detentores do poder, pois esse filósofo acreditava que todo homem que tem poder é tentado a dele abusar até que encontre limites. Para se evitarem esses abusos, seria necessário que a limitação de um poder fosse feita por outro poder.

A divisão funcional do poder une o princípio da separação de poderes com a idéia de atuação independente e harmônica, o que significa o estabelecimento de um sistema flexível de não-interferência entre as diferentes funções do Estado.

Para José Afonso da Silva[2], nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências que visam ao estabelecimento do sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário para a realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e, especialmente, dos governados.

Atualmente, a idealização dos três poderes no mesmo nível parece óbvia e necessariamente lógica. Entretanto, a visão política iluminista dava maior destaque ao Poder Legislativo pela estreita vinculação estabelecida pelo pensamento político da época entre lei e liberdade. Para essa filosofia, a lei representa a expressão necessária da justiça por ser a expressão da vontade geral. Sujeitando-se às leis, o povo é livre, pois essas são apenas o registro de sua vontade. O Parlamento surgiu como órgão da vontade da Nação, que, verdadeiramente, concretizava- se na deliberação das câmaras e pela vontade da maioria dessas.

Com o tempo, o Poder Legislativo acaba por ceder a primazia ao Executivo. Um dos motivos está na deturpação positivista da lei. Ao se conferir aos órgãos encarregados de elaborá-la o poder de decidir o que fosse direito, como melhor lhes aprouvesse, independentemente do conteúdo de justiça, a lei deixa de ser a medida da justiça, para se tornar o resultado da elaboração regular pelos órgãos competentes. Com isso, torna-se, não raras vezes, instrumento para a realização de fins políticos, para atendimento de interesses particulares em detrimento do interesse público.

Outro ponto que merece destaque é a necessidade de rapidez nas decisões ligadas à administração pública. O processo legislativo é naturalmente lento, pois deve permitir ampla discussão dos temas a serem objeto de deliberação. Porém, essa morosidade tende a retardar o oferecimento da base legal

[2] SILVA, José Afonso, "Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 114.

necessária para que o governo possa enfrentar problemas de solução inadiável e acaba por paralisar a ação do Poder Executivo, com prejuízo para todos. Uma das soluções encontradas foi o fim do monopólio legislativo do Parlamento e o deslocamento da força política para o Executivo, que, atualmente, legisla tanto ou mais do que o Poder Legislativo.

Uma constituição, lei fundamental de um estado, contém normas relacionadas à formação dos poderes públicos, forma de governo, distribuição de competências e aos direitos e deveres dos cidadãos. Como documento que equilibra a relação administração/administrados, representa um marco de conquistas e condensa movimentos sociais intensos, lutas sociais ou revoluções, sendo as garantias constitucionais repositório desses direitos e dos instrumentos de sua salvaguarda.

De pouca valia seria o registro escrito de tais direitos e garantias se pudessem ser suprimidos pelo processo legislativo comum, como se fossem uma simples lei ordinária. Por isso, as normas constitucionais estão em patamar superior às demais leis e só podem ser modificadas por um processo legislativo especial, mais dificultoso que o da lei ordinária.

Expressamente, nossa Carta Constitucional, em seu art. 60, prevê as regras para a tramitação de propostas de emenda à Constituição: como deve ser iniciado o processo de tramitação, a necessidade de aprovação em dois turnos e aprovação de três quintos dos membros em cada Casa do Congresso Nacional e as matérias que não podem ser objeto dessas proposições.

A par disso, existe a necessidade de exigência de garantia constitucional para assegurar a integridade da Constituição como regra suprema do poder. O controle de constitucionalidade surge, então, para coibir abusos e efetivar garantias e direitos constitucionalmente estabelecidos. Para o indivíduo comum, auxilia na defesa dos direitos relativos à cidadania, pois se apresenta como a ferramenta adequada à frenagem dos desmandos daqueles que detêm o poder público e até mesmo o poder econômico.

A defesa da constitucionalidade se assemelha a uma luta pela segurança jurídica nas relações entre os cidadãos e o aparato estatal e está ligada à fiscalização no processo de criação das leis e de todos os atos normativos praticados na esfera do poder público. A observância da constitucionalidade representa, portanto, a garantia de um nível mínimo de segurança jurídica nas relações reguladas pelo Direito.

Ao assegurar a efetividade da Constituição, o controle de constitucionalidade protege a eficácia das normas constitucionais em relação ao legislador incauto, que edita lei ou ato normativo em desacordo com a vontade constitucional, comprometendo o funcionamento das instituições políticas.

O fortalecimento das instituições democráticas é diretamente proporcional ao bom funcionamento dos mecanismos existentes para a defesa e a guarda da legalidade constitucional. O controle de constitucionalidade permite o acompanhamento do funcionamento de toda a engrenagem que compõe a estrutura do Estado, concebida e concretizada pela própria Constituição. Sob a ótica de um regime democrático, a boa observância, o controle ou a fiscalização dos preceitos constitucionais proporcionam às instituições políticas

e jurídicas da Nação a oportunidade de bem desempenharem seu papel em defesa da liberdade, um dos principais objetivos da democracia.

Portanto, esse instrumento muito contribui para assegurar a efetividade das normas constitucionais, proporcionando um amadurecimento das instituições políticas e jurídicas de um estado. O poder estatal deve, naturalmente, ser superior às decisões individuais e grupais para impor-se a elas e ser capaz de coordenar as ações sociais, de acordo com as decisões do poder constituinte originário. Entretanto, mesmo sendo o poder político institucionalizado mais forte que os demais poderes sociais, isso não o exime de conduzir-se segundo a idéia de direito prevalecente na sociedade em que atua.

O respeito ao texto constitucional decorre da consciência de que ele é o fundamento maior da validade de todo o ordenamento jurídico e de se viver em um Estado de Direito. A defesa da Carta Magna constitui-se, atualmente, em zelar para que ela não seja violada, mas, principalmente, em assegurar que seja integralmente cumprida, por meio de uma atuação ampla, dinâmica e eficaz do Estado constituído. A exigência é considerar, total e completamente, a vontade da Constituição, tornando concretos todos os direitos e garantias que ela contém, tendo em vista a igualdade social, fim último de uma ordem democrática.

Alguns autores questionam se um único órgão ou poder teria a prerrogativa de zelar pela aplicabilidade da Constituição, pela defesa da obediência a seus princípios e normas.

Carl Schimitt[3], apoiado na doutrina do poder neutro de Benjamim Constant, defende que o Poder Executivo deveria ter essa primazia, pois o considera um cargo neutro e uma instância especial que tem por finalidade garantir o funcionamento constitucional dos demais poderes. Com relação ao Legislativo, explica que a referida função não pode ser atribuída a esse poder por ser ele o principal gerador da necessidade de defesa. Como os parlamentares estão sempre mais atentos a seus eleitores e partidos, não têm interesse em apurar as conseqüências práticas de suas decisões procurando sustentar, quase sempre, sua posição política.

Na defesa do Poder Judiciário como único guardião da Constituição, Hans Kelsen[4] argumenta que tal atividade visa impedir a violação da Constituição, por ação ou por omissão, e não pode ser transferida ao órgão cujos atos devem ser controlados, o Poder Legislativo. Não há instância menos idônea do que aquela a que é conferido o exercício total ou parcial do poder e que, por isso mesmo, tem a possibilidade e o impulso de violá-lo.

Outra corrente, liderada por Rudolf Smed[5], defende a atribuição como competência do Poder Legislativo, que teria uma função específica integrativa do Estado moderno, desempenhando o papel do que é chamado no esquema constitucional clássico de "órgão supremo", por ser inerente à sua própria estrutura e natureza.

---

[3] DO CARMO, Glaber S Tatagiba. A Defesa da Constituição pelos Poderes Constituídos e o Ministério Público. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 9, n. 36, p. 205-219, jul./set. 2001.

[4] Idem.

[5] Idem.

Tal preocupação justificava-se antes da consolidação do constitucionalismo, quando prevalecia a idéia da soberania da lei e da supremacia do Parlamento. Com a repartição de poderes proposta por Montesquieu, adotou-se a idéia de repartir o poder entre órgãos distintos, não apenas para impedir a concentração excessiva nas mãos de um só órgão, mas também para permitir um controle recíproco de um sobre o outro, garantindo a regularidade de seu funcionamento.

O dever de interpretar, respeitar e guardar a Constituição pelo exercício do controle de constitucionalidade é de todos os poderes do Estado, cada qual no respectivo âmbito e limite de atuação, embora a palavra final caiba ao Poder Judiciário, se provocado a decidir sobre o assunto.

Na esfera do Poder Legislativo, seu exercício ocorre durante a tramitação das proposições, especialmente no trabalho desenvolvido pela comissão encarregada de estudo técnico da adequação do projeto de lei ao ordenamento jurídico, normalmente chamada Comissão de Constituição e Justiça. A preocupação, por parte dos legisladores, é adequar os preceitos da lei que está ainda em fase de elaboração aos mandamentos da Constituição. Quando atua nesse contexto, o poder legiferante assume verdadeiramente seu papel de criação dos comandos legais com a coerência necessária para a garantia da segurança jurídica na vida política e jurídica da Nação.

Com relação ao Poder Executivo, seu titular tem a condição de exercer uma fiscalização jurídico-política no conteúdo dos projetos de leis aprovados pelas casas legislativas e levados à sua apreciação por meio de sanção ou veto. Ao cumprir o dever que lhe é conferido de vetar os projetos considerados inconstitucionais, o Poder Executivo atua no sentido de impedir que um texto em desacordo com a Carta Magna entre em vigor.

2. Fundamentos

A Constituição é o marco inicial da ordem jurídica. É a fonte primária de todos os direitos, deveres e garantias e é considerada a norma situada no topo da pirâmide jurídica que confere o fundamento de validade das leis e atos normativos no sistema lógico que forma o ordenamento jurídico. É dotada de supremacia em relação às demais leis e a atos normativos, por isso esses têm que estar de acordo com o texto constitucional.

A superioridade da norma constitucional está ligada ao conceito de Constituição rígida como obra do poder constituinte, diferentemente da lei ordinária, simples ato do poder constituído. Em decorrência disso, o texto constitucional não pode ser modificado por lei ordinária, mas tão-somente mediante processos especiais, como os de revisão ou emenda constitucional.

A ordem jurídica idealizada por Hans Kelsen[6] é uma construção escalonada de diferentes níveis de normas, e a unidade resultante do conjunto é produto da relação de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma

[6] KELSEN, Hans, Teoria pura do direito, 4. ed. Coimbra: Armério Amado, 1976, n.35, p. 310, apud VELOSO, Zeno. Controle Jurisdicional de Constitucionalidade 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2003, p.17.

se apoiar sobre outra norma, cuja validade, por seu turno, é determinada por outra; e assim por diante, até se aproximar, finalmente, na norma fundamental – pressuposta. "A norma fundamental – hipotética, nestes termos – é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora", esclarece o autor.

Assim sendo, toda lei ordinária contrária à Constituição não pode ter validade, sendo inconstitucional e, portanto, nula. Durante sua elaboração, é necessário que os Poderes Legislativo e Executivo procedam ao cotejamento dos dispositivos da nova lei com as normas e os princípios constitucionais no intuito de verificar sua conformidade com esses. A supremacia da Constituição deve ser reconhecida pelos poderes constituídos, que contra ela não devem atentar por meio de leis ordinárias.

O controle de constitucionalidade encontra fundamento na legitimidade de uma constituição rígida, emanada da vontade popular e dotada de supremacia. Sua adoção permeia praticamente todos os estados constitucionais e, entre seus principais objetivos, estão a defesa do cidadão e das liberdades e a garantia da efetivação do Estado Democrático de Direito.

Nenhuma norma jurídica pode superar ou suplantar a Constituição, que pode receber emendas para ser atualizada ou aperfeiçoada, sempre respeitando os limites expressos e tácitos encontrados em seu conteúdo.

Assim, o controle de constitucionalidade é um mecanismo de combate às heresias constitucionais, que estão à disposição da sociedade no próprio texto da Constituição.

3. Controle de constitucionalidade

A primeira manifestação efetiva da superioridade constitucional ocorreu em 1803, quando a Suprema Corte Americana foi chamada a analisar uma contenda entre federalistas, que deixavam o poder, e republicanos, que o alcançavam. No caso Marbury x Madson, havia duas opções: ou a Constituição preponderava sobre os atos legislativos que com ela contrastavam ou o Poder Legislativo a alterava por meio de lei ordinária. Na decisão, foi proclamado o princípio da supremacia da Constituição, outorgando-se aos juízes o poder de não aplicar lei inconstitucional.

O controle de constitucionalidade, como já visto, é indispensável e vital para a ordem e segurança jurídicas, pois garante a unidade do ordenamento, eliminando os fatores de desagregação e ruptura representados pelas normas que se opõem ao texto constitucional. Serve, ainda, como barreira para os excessos, abusos e desvios de poder, assegurando as liberdades públicas, a cidadania, os direitos e as garantias fundamentais. É uma forma de contenção do poder e garantia de liberdade e segurança das pessoas e das instituições.

Considerando-se o momento em que se realiza, o controle de constitucionalidade pode ser preventivo ou repressivo.

O primeiro, também conhecido como "a priori", é realizado quando a lei ou ato normativo ainda não entrou em vigor, durante seu processo de elaboração, com a finalidade de evitar que ingresse no ordenamento jurídico norma que

contrarie, claramente, os princípios e dispositivos constitucionais. Será tratado com mais detalhes no próximo tópico.

O controle repressivo, sucessivo ou "a posteriori" é aquele em que a intervenção ocorre quando a lei já se aperfeiçoou. Com relação ao órgão controlador, pode ser político, jurisdicional ou misto.

O controle repressivo de constitucionalidade exercido politicamente ocorre em estados onde o órgão que garante a supremacia da Constituição sobre o ordenamento jurídico é distinto dos demais poderes. Tem seu principal exemplo na França e está associado ao dogma da soberania das leis pelo qual só as próprias assembléias podem politicamente exercer tal atribuição. Mas também apresenta relação com a idéia de soberania do Parlamento (instituto inglês).

O controle de constitucionalidade jurisdicional é realizado pelos órgãos integrantes do Poder Judiciário, que verificam a adequação das leis ordinárias ao texto constitucional. Pode ser exercido de acordo com o modelo austríaco ou norte-americano. O primeiro traduz um sistema de controle concentrado em um único órgão competente para conhecer e julgar as ações de inconstitucionalidade propostas diretamente perante um tribunal constitucional, produzindo efeitos "ex tunc" (desde a promulgação da norma) e "erga omnes" (gerais). Pode desempenhado por uma assembléia, um conselho ou comitê constitucional.

O modelo norte-americano consiste-se em um sistema difuso, em que a inconstitucionalidade pode ser suscitada pela via incidental, por meio de exceção em um processo cuja questão de mérito não é de natureza constitucional. Produz efeitos "ex nunc" (a partir da decisão) e individual, até que o Senado suspenda a execução, no todo ou em parte, da norma declarada inconstitucional em sentença definitiva pelo Supremo Tribunal Federal.

O Brasil adota um sistema híbrido de controle de constitucionalidade repressivo. É possível provocar a discussão sobre a constitucionalidade de determinado dispositivo legal em um processo comum, com efeitos somente aplicados para as partes envolvidas, sem maiores conseqüências à ordem jurídica. Há também a possibilidade de se questionar diretamente a constitucionalidade de uma norma, porém, a competência para tal iniciativa pertence aos indicados pelo art. 103 da Constituição da República e o único órgão que pode realizar tal discussão é o Supremo Tribunal Federal. Uma característica específica do controle brasileiro é a ação declaratória de constitucionalidade, quando um dos relacionados no art. 103 solicita ao Supremo um atestado antecipado de validade de determinada norma.

Em resumo, o controle adotado no Brasil pode ser realizado por via de exceção – chamado de concreto, incidental ou difuso – e por via de ação – conhecido como abstrato ou concentrado.

4. Controle preventivo de constitucionalidade

As normas produzidas pelas casas legislativas têm presunção de validade devido ao pressuposto de que sua formulação atendeu aos requisitos e princípios

previamente estabelecidos, como os arts. 59 a 69 da Constituição da República. Quando entram em vigor, podem ser consideradas válidas porque, durante sua tramitação, a constitucionalidade foi avaliada pelo Poder Legislativo e, antes de promulgadas, também pelo Poder Executivo. A presunção, portanto, tem seu fundamento no controle preventivo de constitucionalidade das leis exercido por órgãos políticos na tramitação das proposições.

Esse controle caracteriza-se pelo momento em que atua: o da formação dos atos legais; tem o objetivo de impedir, vedar ou dificultar a vigência de normas indubitavelmente inconstitucionais em reconhecimento da supremacia da Constituição; e é conferido aos Poderes Executivo e Legislativo, porque o ato complexo que produz a lei deve resultar da vontade conjunta desses dois poderes.

Para a doutrina, o controle preventivo não é o ideal para a defesa da Constituição. Alguns autores sequer consideram a atividade de impedir a produção de atos legislativos contrários ou ofensivos ao texto constitucional como controle de constitucionalidade, porque atua sobre projetos de normas e não normas válidas, sobre as quais deve incidir o controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, Ferreira Filho[7] esclarece:

> "A experiência revela que toda tentativa de organizar um controle preventivo tem por efeito politizar o órgão incumbido de tal controle, que passa a apreciar a matéria segundo o que entende ser a conveniência pública e não segundo a sua concordância com a lei fundamental."

Já para Jorge Miranda[8]:

> "O controle preventivo de constitucionalidade é um instrumento de defesa da Constituição contra violações primárias, grosseiras e inequívocas, que justifiquem a fiscalização 'a priori'. E, para tanto, deve ser extremamente bem definido e necessariamente muito limitado quanto ao seu objeto e alcance."

Para o primeiro autor, o controle preventivo está, de forma definitiva, submetido à interpretação política das matérias, o que impede a efetivação de sua finalidade. Sem mencionar essas possíveis ingerências, Jorge Miranda indica que esse controle pode ser minimizado por meio da definição clara de sua limitação com relação ao objeto e alcance, ressaltando que sua ação está reservada a violações inequívocas ao texto constitucional.

Não se trata, pois, de modalidade de controle isenta de dificuldade, mas não há como negar sua importância. Embora seja parte do processo de tramitação de uma norma, a atuação do Legislativo no sentido de evitar violações grosseiras e inequívocas à Constituição pelos atos normativos é instrumento de defesa e reafirmação do Estado Democrático de Direito e, por isso, fundamental no processo legislativo.

---

[7] FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Notas sobre o controle preventivo de constitucionalidade Revista de Informação Legislativa, v. 36, n. 142, abr./jun. 1999. p. 279-296.

[8] Idem, idem.

Ressalte-se a necessidade de haver certeza sobre o vício de inconstitucionalidade de que se reveste a proposição para a atuação prévia do controle. Quando há dúvidas sobre a dissonância entre o texto proposto e o existente, mais adequado é permitir o aperfeiçoamento da norma, deixando a apreciação para o Poder Judiciário.

Como indica a citação de Ferreira Filho, o grande problema enfrentado pelo controle preventivo de constitucionalidade relaciona-se ao desvirtuamento de suas funções pelos órgãos destinados a esse fim, que passam a exarar decisões de cunho político e não jurídico, sob a alegação de conveniência ou interesse público. Ignoram os princípios e normas constitucionais com a justificativa de que determinado ato pode ser ilegal, mas justo. Menosprezam a avaliação da razoabilidade de tal atitude e a possibilidade de aquela idéia, ao ser transformada em lei, trazer mais problemas do que solução, gerando privilégios e altos custos sociais.

Os atos desenvolvidos durante a tramitação de uma proposição são de natureza política e técnica. Embora dependentes de ampla discussão e negociação por parte dos interessados, submetem o legislador aos limites impostos pela hierarquia normativa e aos princípios que ela encerra. O exame de sua possibilidade jurídica e constitucionalidade é um desses atos.

Essa análise não pode ser objeto de decisão eminentemente política, pois constitui um procedimento vinculado, pertinente ao controle de constitucionalidade indispensável para a confirmação do princípio de presunção da validade da lei.

Kildare Gonçalves Carvalho[9] recorre a Marcelo Caetano para definir função política:

> "a função política cuja característica é a liberdade de opção entre várias soluções possíveis, com vistas à conservação da sociedade política e a definição e prossecução do interesse geral, através da livre escolha de rumos e soluções consideradas preferíveis."

Diante dessa definição, um parecer sobre a constitucionalidade de um projeto de lei não pode ser considerado como função política, porque não existe opção a ser feita. A interpretação da Constituição, cotejando-a com a proposição em tramitação, é um ato técnico que subordina a intenção política ao dever de observar as disposições constitucionais e de não deixar prosperar o projeto que as viole.

Por isso, a finalização de um parecer sobre a adequação jurídica de proposição atesta sua conclusão pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade da matéria, e não sua opinião, como ocorre nas demais comissões. Na análise jurídica, não há opção subjetiva do legislador, como na de mérito. Sua função é fazer a constatação sobre a adequabilidade ou não do texto em exame.

Em seu estudo sobre o controle preventivo de constitucionalidade, Eliane Noronha Nassif[10] afirma:

---

[9] CARVALHO, Kildare Gonçalves Técnica Legislativa. Belo Horizonte: Del Rey, 1993

[10] NASSIF, Eliane Noronha. Controle Prévio de Constitucionalidade pelo Poder Legislativo, com ênfase no caso da Câmara de Vereadores de Belo Horizonte. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 20, n. 3 , p. 113, jul./set. 1996.

> "O controle eminentemente político, por ser desvinculado, é ineficaz, de tal forma que se poderia afirmar que tal controle existe apenas formalmente, mas não materialmente, pois não vela pela coerência do projeto para com a Constituição, mas fica entregue ao sabor das contingências políticas, deixando ao legislador uma liberdade que não encontra abrigo no princípio da supremacia.
>
> Buscar um efeito político contra a Constituição é algo que não se pode admitir no Estado Democrático. A aprovação de projetos de lei encontra limites na constitucionalidade de um Estado Democrático de Direito porque o interesse geral sobrepõe-se ao interesse particular."

Enquanto o fenômeno jurídico está intimamente ligado à normatização ou regulamentação jurídica de fatos sociais, o fenômeno político está relacionado ao próprio poder emanado dos vários grupos que integram a sociedade, grupos que se organizam e se opõem no processo de formação da norma de Direito.

A diversidade da composição do colegiado responsável pela elaboração da análise de constitucionalidade das proposições faz com que, nem sempre, a questão jurídica se apresente como a de maior importância. Essa é uma das razões consideradas para que os resultados apresentados não sejam eficazes no sentido de impedir que uma norma inconstitucional ingresse no ordenamento jurídico.

A atividade legislativa implica necessariamente um exercício de hermenêutica constitucional, à medida que concretiza princípios e regras da Constituição. A harmonização dos projetos de lei à Constituição é inerente ao processo legislativo e busca superar a concepção segundo a qual os interesses políticos e ideológicos que permeiam o jogo parlamentar comprometeriam a isenção necessária para uma correta interpretação da Constituição.

As injunções meramente políticas e ideológicas estão presentes no processo legislativo, especialmente quando o parecer sobre projeto que ofende flagrantemente a Constituição é apresentado pela constitucionalidade em virtude da pressão do autor ou dos eleitores interessados. Essa atitude tem um efeito perverso, pois cria nesses a ilusão de um direito que não será concretizado ou, se o for, carregará indefinidamente a marca da vulnerabilidade pela presença do vício.

Um parecer que conclui pela inconstitucionalidade de uma proposição deve procurar convencer os deputados e, em especial, o autor e os setores sociais interessados em sua aprovação acerca do acerto e da justiça de seu entendimento. Tem um sentido pedagógico, como ensina Guilherme Ribeiro[11], em favor do direito, do Parlamento e do Estado Democrático de Direito. Do mesmo modo, um parecer pela constitucionalidade movido meramente por interesses ideológicos e partidários, quando a matéria é flagrantemente inconstitucional, exerce uma ação (des)educativa, contra o Direito, o Parlamento e a sociedade.

Se o controle preventivo é delegado a órgão técnico, a responsabilidade do legislador pela aprovação de normas inconstitucionais torna-se mais resguardada.

[11] RIBEIRO, Guilherme Wagner. Hermenêutica constitucional e a ação parlamentar de prevenção à edição de lei inconstitucional. Monografia apresentada como requisito parcial para aprovação na disciplina Teoria Geral do Direito Púbico, ministrada pelo Prof. Menelick de Carvalho. Curso de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, jan. de 2002.

A adoção de mecanismos procedimentais mais elaborados na confecção das leis é um meio de defender a função legislativa desse poder, pois sua competência não é absoluta, mas limitada e vinculada à Constituição da República.

Em atenção ao princípio de presunção de validade das leis, o Poder Legislativo tem o dever de interpretar a Constituição e exercer efetivamente o controle prévio de constitucionalidade, tendo em vista que esse exame prévio não é um ato político desvinculado, mas um ato que exige um fundamento constitucional, com verdadeira vinculação material.

Por isso, o ato que rejeita o parecer de inconstitucionalidade deveria ser motivado, contendo a fundamentação jurídica da constitucionalidade, para evitar abalos à credibilidade da instituição, cujo conceito perante à população, em muitos casos, já se encontra desgastado pelo crescente número de normas, pelo tratamento minucioso de alguns assuntos e pela ausência de uma técnica legislativa que torne as leis mais claras e objetivas.

O exercício do controle de constitucionalidade preventivo pode ser observado em dois momentos: ao longo da tramitação de uma proposição, por meio da apreciação das comissões permanentes, no Poder Legislativo; e antes de seu aperfeiçoamento, pela possibilidade de veto por parte do chefe do Poder Executivo.

No âmbito do Poder Legislativo, a constituição das comissões permanentes fundamenta-se no art. 58 da Constituição da República, que dispõe caber ao Regimento Interno de cada casa legislativa estabelecer-lhes forma e atribuições. A Carta assegura, ainda, o respeito à representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares ali presentes e as competências básicas desses órgãos colegiados.

O Regimento Interno é, portanto, o mecanismo que deve estabelecer a liberdade de ação do legislador, por um lado, e, por outro, os limites de sua atuação política naquilo que puder resultar em afronta ao ordenamento jurídico superior.

Assim, as casas legislativas prevêem e instituem as comissões por meio de seus regimentos, como órgãos internos, especializados em determinadas matérias, compostas para apreciar e emitir parecer prévio sobre projetos que devam ser submetidos ao Plenário.

Esses colegiados, para Hely Lopes Meirelles[12], são órgãos internos das casas legislativas e têm como finalidade a realização de atos administrativos:

> " As comissões não legislam, não deliberam, não administram, nem julgam; apenas estudam, investigam e apresentam conclusões ou sugestões, concretizadas em pareceres de caráter meramente informativo para o Plenário."

Não é o que ocorre na prática legislativa, pois a própria Constituição da República, no art. 58, § 2º, I, determina que cabe às comissões, em razão da matéria de sua competência, "discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de

[12] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, ..., p. 472

um décimo dos membros da Casa". O Regimento Interno de cada casa pode, assim, distinguir algumas matérias em que a participação do Plenário depende de sua manifestação de interesse.

Nesse sentido, o art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, estabelece como competência das comissões discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, sendo possível a apreciação deste, conforme determina o § 2º do art. 132, mediante recurso de um décimo dos deputados, no prazo de cinco reuniões, após publicação de anúncio no diário oficial. As matérias que não podem ser deliberadas conclusivamente pelas comissões são os projetos de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de comissão; sobre matéria que não possa ser objeto de delegação; iniciados no Senado ou por ele emendados; que tenha recebido pareceres divergentes; e em regime de urgência.

De forma semelhante, o Regimento Interno da Assembléia Legislativa mineira, no art. 103, I, prevê a deliberação conclusiva das comissões em projetos de lei sobre declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos e, no art. 104, a possibilidade de recurso de um décimo de seus membros para apreciação dessas matérias pelo Plenário, no prazo de 48 horas, contadas da publicação da decisão.

A comissão permanente encarregada de emitir parecer sobre os projetos de lei, verificando sua conformidade com a Constituição e o ordenamento jurídico, na maioria das casas legislativas denomina-se Comissão de Constituição e Justiça – CCJ – ou tem esse nome associado a outra atividade que exerça concomitantemente.

O momento da análise também é determinado pelo Regimento Interno de cada casa, podendo ocorrer no início da tramitação ou após o exame de mérito. Entretanto, nada impede que, em qualquer momento, seja argüida a inconstitucionalidade de uma proposição e, em razão dessa argüição, seja ela rejeitada.

Na Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania – CCJC – é encarregada de analisar os "aspectos constitucional, legal, jurídico e regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões", além da redação final, como determina o art. 32, IV, do Regimento Interno, alterado pela Resolução nº 20, de 2004. É a última comissão a analisar uma proposição, o que possibilita que seu julgamento jurídico seja feito também sobre as emendas apresentadas. Esse modelo apresenta como desvantagem a impossibilidade de impedir a tramitação de matéria inconstitucional desde o início, evitando trabalho desnecessário as diversas comissões.

Na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, as proposições são distribuídas inicialmente para a Comissão de Constituição e Justiça, onde são examinadas sob os aspectos da constitucionalidade, juridicidade e legalidade, para depois serem apreciadas quanto ao mérito.

Independentemente do momento, a totalidade das proposições legislativas deve ter sua constitucionalidade verificada, exceto quando houver previsão no Regimento Interno para que a matéria não seja apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça.

Na Câmara dos Deputados, o art. 34 do Regimento Interno dispõe que essa competência pode ser absorvida por Comissão Especial, constituída quando mais de três comissões são competentes em relação ao mérito. Essa comissão enuncia uma análise da constitucionalidade em seu parecer final. Outra possibilidade, segundo os arts. 152 a 157, ocorre quando a matéria, por contingências políticas, é urgente ou tem requerimento de urgência aprovado, sendo pautada no Plenário sem tempo hábil para que a CCJC a aprecie. Nesse caso, é designado um membro desta comissão para, representando-a, apreciar a proposição sob o ponto de vista jurídico e, se for o caso, do mérito.

Na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, o Regimento Interno, nos arts. 204 a 207, estabelece tramitação especial para os projetos de lei do Plano Plurianual, do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e de Crédito Adicional. Essas matérias são analisadas somente pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, encarregada, nesse caso, de verificar a adequação às normas constitucionais. Outro exemplo é a apreciação de Proposta de Emenda à Constituição, que, segundo o art. 111, I, "a", é analisada por Comissão Especial, composta para proferir análise quanto à constitucionalidade e ao mérito da proposição.

A principal função da Comissão de Constituição e Justiça é, portanto, analisar a compatibilidade dos projetos e outras proposições em face do texto da Lei Fundamental, precisamente sobre os aspectos de juridicidade, constitucionalidade e legalidade.

O termo juridicidade pode ser definido como a qualidade ou o caráter de jurídico, conformação ao direito, legalidade, licitude. Entretanto, essa sinonímia não é reconhecida pacificamente no meio jurídico. Para alguns estudiosos, injuridicidade pressupõe ausência de direito, contrariedade à plenitude da ordem jurídica, aos costumes, à ciência jurídica e aos princípios gerais do Direito.

A legalidade refere-se à adequação dos comandos da norma à legislação nacional, sua conformidade aos atos infraconstitucionais em vigência.

A conformidade de projeto de lei aos princípios e normas emanados da Carta Magna implica sua constitucionalidade. Assim, quando o texto é considerado inconstitucional, possui vícios formais ou materiais.

A inconstitucionalidade formal indica que o procedimento utilizado durante a tramitação da norma viola dispositivos constitucionais relativos à sua elaboração e vigência. A violação formal mais freqüente, também chamada inconstitucionalidade orgânica, consiste na iniciativa da norma por autor que a Constituição não considera competente para tal. Caracteriza-se quando um Poder invade a esfera de competência de iniciativa privativa de outro.

Ressalte-se, nesse ponto, o entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal no sentido de que diploma legal resultante de projeto de lei de autoria de parlamentar, ao violar a iniciativa privativa do chefe do Executivo, possui vício de inconstitucionalidade formal não convalidado pela sanção. Nesse sentido, a ADI 700/RJ, a ADI 1438/DF, a ADI 1963MC/PR e a ADI 2113MC/MG.

A inconstitucionalidade material decorre de normas opostas aos dispositivos e princípios constitucionais. Nesse caso, é necessária uma análise técnica, pois matérias

tidas inicialmente como constitucionais, sob exame mais detalhado, acabam por se revelar eivadas de inconstitucionalidade insanável, por via de confrontamento de aspectos que, em um primeiro momento, não foram considerados.

Como já visto, as comissões só possuem poder terminativo em suas deliberações com relação às matérias permitidas pelo Regimento Interno, pois está limitada a elas sua capacidade de, em decorrência de parecer contrário, determinar a aprovação ou o arquivamento de um projeto, sem exame dos demais parlamentares.

Entretanto, na Câmara dos Deputados, os pareceres pela inconstitucionalidade têm caráter terminativo, porque só vão ao Plenário mediante recurso. Determinam os arts. 144 a 147 do Regimento Interno que, quando a comissão profere parecer contrário, a proposição pode ter sua tramitação encerrada, salvo se for objeto de recurso por parte de dois terços dos deputados. O Plenário pode, então, apresentar emenda saneadora do vício encontrado, caso em que a proposição será considerada aprovada. Se rejeitada a emenda, a proposição será votada sem modificações, seguindo sua tramitação se aprovada, ou para o arquivo se rejeitada.

Estudo realizado por Luiz Henrique de Azevedo[13] atesta que este órgão técnico analisa anualmente cerca de 800 matérias, sendo cerca de 400 as passíveis de parecer estritamente terminativo. Entre 5% e 10% recebem parecer pela inconstitucionalidade. Esse número não retrata aquelas proposições que tiveram sua inconstitucionalidade superada em virtude de correções (emendas).

Na Assembléia mineira, os pareceres pela inconstitucionalidade da Comissão de Constituição e Justiça são necessariamente submetidos ao Plenário que, ratificando a decisão, arquivam o projeto e, caso contrário, devolvem a matéria às demais comissões para continuidade da tramitação, sem o necessário saneamento.

Independentemente da forma de tramitação das proposições, sejam matérias de competência do Plenário ou de deliberação conclusiva, os projetos são remetidos à Comissão de Constituição e Justiça para avaliação jurídica.

Como, em grande parte dos casos, a atribuição de decidir definitivamente sobre as proposições cabe ao Plenário, que expressa a vontade da maioria, o exercício do controle preventivo de constitucionalidade é efetivado conjuntamente pela comissão e pelo Plenário.

A votação da matéria legislativa é precedida de estudos e pareceres de comissões técnicas e de debates em Plenário. Importante relembrar que a Comissão de Constituição e Justiça é a única que conclui pela adequação da matéria ao ordenamento jurídico e não opina, como as comissões de mérito, pois a análise técnica do cotejamento entre os dispositivos do projeto de lei e os princípios e normas constitucionais e legais não se submete à subjetividade.

O parecer pela inconstitucionalidade presta-se, em última análise, a orientar o Plenário, que pode decidir por seu acolhimento sem necessidade de fundamentação, o que não significa infração ao procedimento legislativo. Assim,

[13] AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. O controle prévio de constitucionalidade na Câmara dos Deputados. Cadernos Aslegis, v. 1, n. 2, mai./ago. 1997. p. 62-65.

a comissão com competência para verificar a constitucionalidade das proposições exerce função meramente consultiva, pois o produto de sua deliberação não é dotado de força vinculatória.

O controle fica reservado, de fato, ao Plenário, pois, ainda que a comissão competente ou o chefe do Executivo entendam por inconstitucional uma proposição, poderá aquela instância, sem qualquer justificativa, aprovar a matéria, que entrará para o mundo jurídico até que o Judiciário, provocado, manifeste- se.

Importante observar que, pelos poderes políticos e jurídicos que detém e por simetria institucional, o presidente do Poder Legislativo tem autoridade para impedir o início da tramitação de proposições incompatíveis com a Constituição. Esse juízo, calcado em pilares jurídicos, não é discricionário, pois o progresso de uma proposição não pode ser impedido por razões de conveniência e oportunidade. O fundamento de negação do seguimento da proposição deve estar vinculado à hermenêutica constitucional, pautando-se por critérios técnicos de interpretação das competências constitucionais ligadas à forma e à matéria em debate.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê, no § 1º, II, "b", do art. 137, a devolução ao autor pela Presidência da Casa, de qualquer proposição que verse sobre matéria evidentemente inconstitucional. Nesse caso, há possibilidade de recurso no prazo de cinco reuniões legislativas, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Esta comissão pode, ainda, fixar, por meio de súmulas, entendimento acerca de determinada matéria, para facilitar e legitimar a faculdade da Presidência de não receber proposições com vício evidente de constitucionalidade.

Na Assembléia Legislativa de São Paulo, a implementação de dispositivo regimental que conferia poder a seu presidente de não admitir proposições manifestamente inconstitucionais ou anti-regimentais causou perplexidade. Críticos acusaram o presidente de exercício de censura prévia e de usurpação de uma função própria da comissão encarregada dessa atribuição.

No estudo realizado sobre o caso, Marco Antônio Beneton[14] argumenta:

> "As características do cargo de Presidente emprestam um caráter de predominância em relação aos demais deputados, sem jamais o colocar como superior hierárquico dos mesmos.
>
> O compromisso realizado pelos parlamentares no ato da posse, consubstanciado na seguinte fórmula: 'prometo desempenhar fielmente o meu mandato, promovendo o bem geral do Estado de São Paulo, dentro das normas constitucionais', consagra dever de obediência jurídica. É uma declaração solene que encerra os elementos essenciais para o exercício do mandato, sendo um compromisso jurídico do qual decorrem conseqüências jurídicas. Institui direitos, deveres, faculdades e prerrogativas, vinculando todos, Presidente e deputados, à estrita obediência à Constituição e às leis."

Ainda no Estado de São Paulo, a proposição não admitida retorna ao autor que, se quiser, pode recorrer à Comissão de Constituição e Justiça. Esta

[14] BENETON, Marco Antônio Hatem. Algumas notas sobre o controle preventivo de constitucionalidade no âmbito da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Revista Jurídica 9 de Julho. São Paulo, n. 2, jul./2003. p. 55-68,

comissão tem, pois, sua importância reforçada, ao atuar como câmara revisora da decisão do presidente, passando a emitir seu juízo em duas oportunidades: na análise do recurso e na tramitação normal da matéria, se for o caso.

Da mesma forma, o art. 173, II, do Regimento Interno da Assembléia Legislativa mineira, determina que o presidente da Assembléia só receba proposição que esteja em conformidade com o texto constitucional e regimental. O disposto nos parágrafos do art. 167 é aplicado nesse caso, possibilitando recurso ao Plenário, no prazo de dois dias da decisão, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça, em até dez dias, para discussão e votação do Plenário.

O controle de constitucionalidade preventivo é exercido também pelo chefe do Executivo, por meio do veto aposto à proposta de lei quando este a considera, total ou parcialmente, inconstitucional ou contrária ao interesse público, em decisão fundamentada, conforme determina o § 1º do art. 66 da Constituição da República. É, portanto, a manifestação de discordância à proposta de lei por parte do Executivo, expressa e motivada, que integra o processo legislativo, uma das formas de atuação do sistema dos freios e contrapesos entre os Poderes.

Entretanto, o veto não tem efeito definitivo, pois pode ser superado quando rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos parlamentares durante sua apreciação, em um prazo de 30 dias, em escrutínio secreto. Assim, também nesse caso, é o Plenário, órgão de decisões políticas, quem dá a palavra final no processo legislativo.

No veto total, é facultado ao Legislativo reapreciar cada dispositivo do projeto, podendo ratificar uns e rejeitar outros. Esse entendimento fundamenta-se no raciocínio de ser esse um conjunto de vetos parciais.

Cabe lembrar que, se o veto for parcial, o reexame da matéria se dará apenas sobre os dispositivos vetados, pois a parte aprovada será sancionada e promulgada pelo Executivo e entrará em vigor assim que publicada, independentemente do pronunciamento do Poder Legislativo sobre a parte impugnada. Na apreciação do veto parcial, os parlamentares podem manter algumas partes e rejeitar outras sem maiores problemas.

Com relação ao controle preventivo, é importante destacar, por fim, que, no Brasil, não existe previsão de controle preventivo jurisdicional, não sendo possível a interferência do Poder Judiciário para impedir a tramitação de projetos de lei que afrontem a Constituição. Na fase de elaboração, o árbitro exclusivo da questão é o próprio Poder Legislativo, sendo qualquer intervenção judicial considerada exorbitante e descabida, por afrontar o princípio de independência dos Poderes.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal tem admitido, por meio de mandado de segurança, a fiscalização de constitucionalidade de projetos de emenda à Constituição que tenham por objeto temas constitucionalmente vedados pelo § 4º do art. 60 da Constituição da República; quais sejam a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias constitucionais. Como as normas do processo legislativo estão previstas na própria Constituição (arts. 59 a 69), considera-se que há possibilidade de ser instaurado

controle difuso no caso de serem essas normas descumpridas, conforme decisões nos Mandados de Segurança 22.503/DF e 22.183/DF.

Nesse sentido, foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 466/DF – pelo PSB contra a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, que admitiu proposta de emenda instituindo "a pena de morte no Brasil, mediante prévia consulta plebiscitária". O relator, Ministro Celso de Mello, explicou a atuação do Supremo:

> "A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem refletido claramente essa posição em tema de controle normativo abstrato, exigindo, nos termos do que prescreve o próprio texto constitucional – e ressalvada a hipótese de inconstitucionalidade por omissão – que a ação direta tenha, e só possa ter, como objeto juridicamente idôneo, apenas leis e atos normativos, federais ou estaduais, já promulgados, editados e publicados. A impossibilidade jurídica de controle abstrato preventivo de meras propostas de emenda não obsta a sua fiscalização em tese quando transformadas em emendas a constituição. Estas – que não são normas constitucionais originárias – não estão excluídas, por isso mesmo, do âmbito do controle sucessivo ou repressivo de constitucionalidade. O Congresso Nacional, no exercício de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora, está juridicamente subordinado a decisão do poder constituinte originário que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (cf, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune a ação revisora da instituição parlamentar. As limitações materiais explícitas, definidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República, incidem diretamente sobre o poder de reforma conferido ao Poder Legislativo da União, inibindo-lhe o exercício nos pontos ali discriminados. A irreformabilidade desse núcleo temático, acaso desrespeitada, pode legitimar o controle normativo abstrato, e mesmo a fiscalização jurisdicional concreta, de constitucionalidade. "

O jurista Zeno Veloso[15] reforça o cabimento de ação direta contra propostas de emenda constitucional que violem as cláusulas pétreas da Lei Fundamental.

"A agressão aos ditames constitucionais já existe por ocasião da tramitação, a subversão alarmante atinge o nível de gravidade máxima e, diante de uma emergência – e para garantir não só a supremacia, mas a sobrevivência da Constituição – todo o arsenal jurídico deve ser utilizado, no interesse das instituições mais caras e da manutenção do Estado de Direito e da Democracia. Outra hipótese, o Judiciário pode paralisar proposta de emenda envolvendo matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na mesma sessão legislativa. Tirante essas hipóteses, nosso controle jurisdicional é repressivo ou sucessivo, só podendo ser deflagrado sobre leis, atos normativos ou emendas já existentes e não sobre projetos."

Se for alegada violação ou desobediência tão somente às normas regimentais, não é cabível para o Supremo o controle difuso, pois esta Corte considera a interpretação de preceitos regimentais assunto *interna corporis*, insuscetível de análise judiciária.

[15] VELOSO, Zeno. Controle Jurisdicional de Constitucionalidade. 3. ed, Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2003.

Cabe ressaltar recente estudo de José Alcione Bernardes Júnior,[16] analisando essa postura da Suprema Corte, quando lhe falta a internalização de seu papel de órgão contramajoritário, fiscalizador da constitucionalidade e da regularidade dos procedimentos de formação das leis.

Entretanto, há incidência de controle preventivo de constitucionalidade, ainda que indireto, via mandado de segurança, em que parlamentares, titulares do direito de iniciativa e de voto no processo legislativo, impedidos de exercerem tais direitos no curso da tramitação de um projeto de lei, postulam o reconhecimento desse seu direito "líquido e certo" ante o Judiciário. Com o acolhimento de sua pretensão, conseguirão, em decorrência, abortar a tramitação do projeto de lei em causa. Ante o argumento de que existe lesão de direitos, afasta-se a questão do controle de atos *interna corporis* ou das chamadas questões políticas.

Nesses casos, a Suprema Corte entende que a inconstitucionalidade diz respeito ao andamento do processo legislativo, porque a Constituição estabelece –em face da gravidade das decisões, se consumadas – que sequer se chegue a deliberação, proibindo-a taxativamente. O vício já existe antes de o projeto ou a proposta se transformar em norma, porque o próprio processo já desrespeita frontalmente a Constituição.

5. Controle preventivo de constitucionalidade na assembléia legislativa do estado de minas gerais

Passaremos, neste item, a examinar a atuação da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ – da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais durante a 13ª Legislatura, que compreende os anos de 1995 a 1998, e a 14ª Legislatura, de 1999 a 2002.

As Tabelas nºs 1 e 2 mostram que, no primeiro período selecionado, tramitaram 2.131 proposições, sendo 93,1% projetos de lei ordinária. O restante está distribuído entre propostas de emenda à Constituição, projetos de resolução e projetos de lei complementar.

Tabela nº 1

13ª Legislatura

PROPOSIÇÃO	1995	1996	1997	1998	Total
Propostas de emenda à Constituição	21	9	20	12	**62/2,9%**
Projetos de lei complementar	14	6	9	11	**40/1,9%**
Projetos de lei	618	433	504	429	**1.984/93,1%**
Projetos de resolução	16	11	10	8	**45/2,1%**
Total	669	459	543	460	**2.131**

O cenário da 14ª Legislatura é semelhante: 92,9% das 2.657 proposições são projetos de lei ordinária.

[16] BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo à Luz da Teoria Sistêmica. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v.8, n. 13, p.151-177, jan./dez. 2005.

Tabela nº 2 14ª Legislatura					
PROPOSIÇÃO	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**Total**
Propostas de emenda à Constituição	31	17	31	15	**94/ 3,5%**
Projetos de lei complementar	20	12	16	6	**54/2,0%**
Projetos de lei	767	552	576	574	**2469/92,9%**
Projetos de resolução	14	6	14	6	**40/1,5%**
Total	**832**	**587**	**637**	**601**	**2657**

Como o número de proposições é elevado, optamos por pesquisar apenas os projetos de lei ordinária e, nesse universo, restringimo-nos àqueles que tramitam em dois turnos, desconsiderando os projetos que, de acordo com o Regimento Interno, possuem tramitação especial: matérias financeiras (art. 204); fixação da remuneração de deputado, do governador, do vice-governador e de secretário de Estado (art. 214); instituição de data comemorativa e homenagem cívica (art. 190); e os de deliberação conclusiva, relacionados à declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos (art. 103, I). As exceções são os projetos de lei de autoria do governador com solicitação de urgência que, após 45 dias sem manifestação da Casa, são incluídos na Ordem do Dia para discussão e votação em turno único (art. 208, §1º), pela dificuldade de detectarmos, entre os que tramitaram, aqueles apreciados exclusivamente pelo Plenário.

Com isso, o universo a ser pesquisado passou de 4.453 para 2.084 projetos de lei ordinária, como mostra a tabela abaixo.

Tabela nº 3				
		13ª LEGISLATURA	14ª LEGISLATURA	TOTAL
Projeto de lei ordinária	Dois turnos	866	1.218	2.084
	Turno único	1.118	1.251	2.369
	Total	1.984	2.469	4.453
Outros (PEC, PLC e PRE)		147	188	335
TOTAL		2.131	2.657	4.788

O detalhamento quantitativo dos projetos de lei ordinária que tramitaram na Assembléia mineira pode ser encontrado nas Tabelas A e B, anexadas a este trabalho.

A tramitação de um projeto de lei na Assembléia Legislativa de Minas Gerais se inicia com o recebimento da proposição durante reunião do Plenário, que depois é numerada, enviada a publicação e distribuída às lideranças para conhecimento e às comissões competentes para ser objeto de análise.

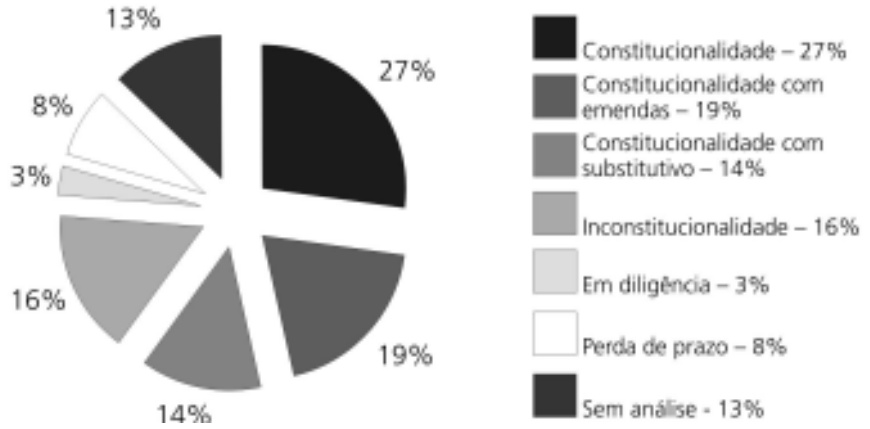
O Regimento Interno, em seu art. 173, atribui ao presidente da Assembléia a prerrogativa de receber somente proposição que esteja em conformidade com o texto constitucional e as disposições regimentais. Entretanto, esse dispositivo não é utilizado nem nos casos de flagrante contrariedade ao ordenamento vigente, restando ao órgão colegiado responsável pelo exame da constitucionalidade e legalidade apresentar parecer, devidamente fundamentado, impedindo a continuidade da tramitação.

Também recebe exame preliminar dessa comissão a proposição que trata de mais de uma matéria, para seu desmembramento em projetos específicos. Esse procedimento também não foi apurado durante o período pesquisado.

Ao se iniciar a tramitação, a Comissão de Constituição e Justiça é a primeira comissão a ser ouvida e deve emitir parecer sobre os aspectos jurídico, constitucional e legal das proposições, sem se ater ao mérito da idéia apresentada. Em decorrência disso, todos os 2.084 projetos sobre temas gerais considerados em nosso estudo foram, inicialmente, enviados à CCJ para análise.

16%O Gráfico nº 1 mostra o resultado da atuação da comissão com relação às proposições pesquisadas na 13ª e 14ª Legislaturas. Importante ressaltar que o termo "constitucionalidade" designa, neste trabalho, os pareceres aprovados na CCJ que concluem pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade; enquanto o termo "inconstitucionalidade" se refere aos pareceres dessa comissão que concluem pela antijuridicidade, inconstitucionalidade e ilegalidade.

Gráfico nº 1
Atuação da CCJ na 13ª e na 14ª Legislaturas



Podemos considerar que a Comissão de Constituição e Justiça deu parecer favorável à tramitação de cerca de 60% das proposições no período estudado, pois foram consideradas constitucionais 27% com a manutenção de sua redação original, 19% com emendas e 14% na forma de substitutivo. A apresentação de emendas tem como objetivo o saneamento de problemas pontuais e o substitutivo visa ao aprimoramento do texto em sua totalidade, preservando-se o conteúdo básico, considerado positivo como proposta de novo texto legal.

A comissão considerou que 16% das proposições não tinham condições de prosperar no processo legislativo por ausência de conformidade com o direito e o ordenamento vigente.

Quando a CCJ necessita de informações complementares para fundamentar seu julgamento, baixa o processo em diligência. Durante o período pesquisado, em 3% dos projetos, a comissão não obteve resposta à solicitação de informações e, como conseqüência, não foram efetivadas suas análises.

Por fim, cerca de 21% dos projetos não foram analisados pela comissão, correspondentes à soma das proposições que perderam o prazo de 20 dias, previsto no art. 134 do Regimento Interno, com as que não foram efetivamente analisadas.

Se considerarmos a atuação da comissão nas duas legislaturas separadamente, não constatamos diferença significativa entre elas com relação ao montante analisado – 77% na 13ª e 76% na 14ª, dos quais foram considerados inconstitucionais 15% do primeiro período e 17% do segundo. A diferença também é mínima com relação aos não analisados: por diligência não cumprida, 5% e 3%; por perda de prazo, 7% e 8%, respectivamente; e sem análise, 13% nas duas legislaturas.

Apesar dessa semelhança constatada entre as duas legislaturas, se compararmos os períodos considerando cada ano separadamente, não encontraremos um procedimento padrão para cada sessão legislativa. A exceção é o aumento de projetos sem análise da CCJ, o que pode ser decorrência do acúmulo de projetos em tramitação.

Passaremos, a seguir, a analisar cada uma dessas situações encontradas.

5/1. Pareceres pela constitucionalidade

O parecer é uma peça opinativa e, na Comissão de Constituição e Justiça, expressa a conclusão a que chega o deputado relator após cotejar os dispositivos da proposição com os princípios constitucionais e o ordenamento jurídico em vigor – Constituições da República e do Estado e demais leis nacionais sobre a matéria. Esse exame é essencialmente técnico e abrange aspectos formais e materiais da proposição. A proposição que estiver de acordo com as normas existentes recebe parecer pela constitucionalidade e prossegue sua tramitação.

Embora documento da Assembléia mineira aponte que, "em 2003, a CCJ inovou em seu método de trabalho, adotando o critério de procurar 'salvar' projetos com vícios de inconstitucionalidade, mediante emendas e conversas com os autores" [17], podemos verificar esse mesmo procedimento nas legislaturas anteriores.

A Tabela nº 4 mostra que, no período estudado, 682 proposições que tramitaram na Casa sofreram interferência da comissão, sendo 32% com emendas pontuais e 23% com substitutivo integral ao texto proposto. Além desses, 567 projetos foram considerados constitucionais em sua forma original, o que significa ausência de vícios formais ou materiais que necessitassem de alteração.

Tabela nº 4

PARECERES PELA CONSTITUCIONALIDADE (Percentual)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
TOTAL NO ANO	**30**	**26**	**26**	**16**	**36**	**25**	**22**	**17**
Texto original	44	42	47	60	46	41	43	46
Com emendas	37	40	32	21	33	28	27	31
Com substitutivo	19	18	21	19	21	31	30	23
TOTAL NA LEGISLATURA		**42**				**58**		

[17] CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA: TRABALHO DA COMISSÃO É PARA GARANTIR A CONSTITUCIONALIDADE. BH: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2003, folheto.

Ressalte-se que tanto emendas como substitutivos são a representação de um trabalho realizado pela Comissão de Constituição e Justiça para garantir a competência legislativa do estado-membro. Não raro, é necessário muito estudo e negociação para a conciliação dos diversos interesses que envolvem o processo legislativo.

Entretanto, a Comissão de Constituição e Justiça é apenas o primeiro passo do processo legislativo mineiro. Após ser considerada apta, a proposição segue para as comissões de mérito – geralmente, uma relacionada à matéria de que trata e, quando há repercussão financeira, a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, esta sempre em último lugar. Se aprovada, segue para apreciação do Plenário em 1º turno, retornando a uma das comissões de mérito para parecer de 2º turno. Novamente, submete-se ao exame de Plenário e, aprovada, é encaminhada à Comissão de Redação, para sua finalização de acordo com a técnica legislativa.

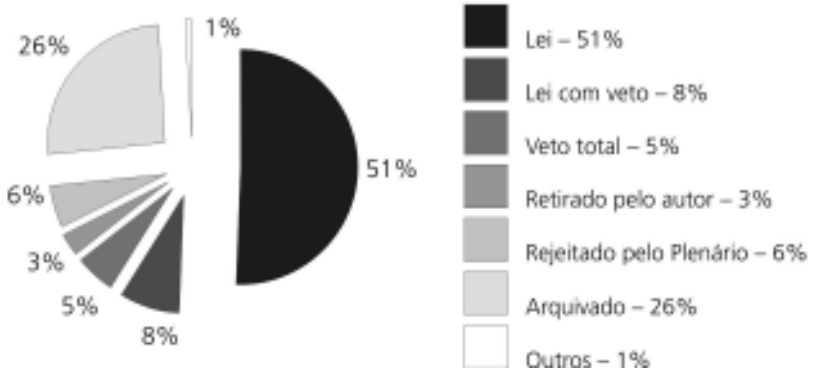
Esse é um esboço muito simples do processo legislativo, pois pode haver incidentes diversos, como requerimento para a apreciação de comissão não contemplada na distribuição e emendas apresentadas nas comissões ou no Plenário.

Assim, o texto analisado pela Comissão de Constituição e Justiça pode ser alterado durante a tramitação. Para evitar que as alterações posteriores entrem em choque com o ordenamento vigente, o § 2º do art. 185 do Regimento Interno prevê novo parecer sobre a constitucionalidade, legalidade e juridicidade das modificações do texto original ou de emenda apresentada em 2º turno, de ofício ou a requerimento. Entretanto, no período pesquisado, não há registro de solicitação nesse sentido, embora o documento citado, expressamente, divulgue tal prática:

> "Para evitar que emendas ou substitutivos incorporados durante a tramitação posterior dos projetos introduzissem vícios de natureza constitucional, jurídica ou legal, a CCJ destacou um assessor para acompanhar de perto toda a tramitação dos projetos." [18].

Não se pode assegurar, portanto, que o fim dado a uma proposição decorra do posicionamento da Comissão de Constituição e Justiça. Mesmo assim, vamos analisar a destinação das proposições que receberam o aval da CCJ para se transformarem em norma jurídica, com o objetivo de saber se a decisão tomada pela comissão é relevante para a proposição tornar-se ou não uma nova norma.

Gráfico nº 2
Destinação das proposições que receberam parecer da CCJ pela constitucionalidade



[18] Idem, idem.

O Gráfico nº 2 mostra a destinação das proposições que receberam parecer pela constitucionalidade, seja na forma do texto original, com emendas ou na forma de substitutivo. Durante o período estudado, 59% (737) das proposições que receberam pareceres favoráveis da CCJ foram transformadas em lei.

As Tabelas C, D e E, anexadas a este trabalho, mostram que, das proposições aprovadas em seu texto original, 61% tornaram-se norma; das que receberam emendas, 59%; e das aprovadas na forma de substitutivo, 54%. A proporção entre os números encontrados não nos permite afirmar que há uma relação entre a interferência no texto da proposição por parte da Comissão de Constituição e Justiça e sua destinação. Embora toda intervenção tenha como finalidade o aprimoramento da norma para que possa fazer parte do ordenamento jurídico vigente, não podemos afirmar que ela é determinante no processo legislativo.

Considerando-se essas novas leis, 86% (633) foram aprovadas sem intervenção do Poder Executivo; e 14% (104), com veto total ou parcial, em decorrência de seu retorno ao Poder Legislativo para a palavra final.

Voltando ao Gráfico nº 2, chama a atenção o fato de que 5% (68) das proposições consideradas pela CCJ como juridicamente aptas a se transformarem em norma foram vetadas totalmente pelo Executivo e a decisão foi mantida pelo Legislativo. Além dessas, 5% (39) das propostas tiveram o veto total rejeitado e transformaram-se em lei.

Importante observar que o veto pode ocorrer não apenas por inconstitucionalidade, mas também por contrariar o interesse público, o que demonstra, mais que um possível desrespeito ao ordenamento jurídico, falta de harmonia da ação dos dois Poderes. O Plenário ratificou a posição do governador em 89% (68) dos casos e discordou em 11% (8), transformando as proposições em lei.

Ressalte-se, também, o número de projetos considerados pela CCJ como aptos a se tornarem leis que foram arquivados no final de cada legislatura, não recebendo a devida avaliação do Plenário. Tiveram essa destinação 26% (324) dos projetos. Isso significa que o parecer favorável da CCJ não assegura apreciação pelo Plenário.

Cabe lembrar que o arquivamento em final de legislatura não tem relação direta com o tempo necessário à devida apreciação da matéria, pois proposições apresentadas na 1ª Sessão Legislativa podem ser arquivadas após ficar mais de três anos sem a devida atenção dos parlamentares.

Para melhor compreensão, a Tabela nº 5 apresenta a destinação das proposições que receberam parecer da CCJ pela constitucionalidade, considerando como totalidade as proposições apresentadas em cada ano da 13ª e da 14ª Legislaturas.

Podemos observar que os resultados da 13ª Legislatura apontam para uma atuação mais eficaz da Assembléia mineira com relação à edição de normas. Embora o número total de proposições em tramitação nesse período (866) seja menor, 42% dos projetos que receberam parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça foram transformados em lei; enquanto, na 14ª

Legislatura, para um total de 1.218 projetos, 31% dos considerados adequados pela análise da CCJ tornaram-se norma.

Tabela nº 5

Projetos com parecer pela constitucionalidade	***13ª* Legislatura (%)**				**14ª Legislatura (%)**			
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Lei	60%	72%	56%	46%	53%	44%	40%	29%
Lei com veto	10%	5%	10%	10%	7%	8%	7%	10%
Veto total	7%	6%	6%	9%	5%	4%	2%	6%
Retirado pelo autor	6%	3%	4%	4%	5%	2%	1%	1%
Rejeitado pelo Plenário	12%	10%	13%	4%	5%	1%	1%	1%
Arquivado	4%	3%	12%	28%	23%	40%	48%	53%
Outros	1%	–	–	–	2%	2%	1%	–

Por outro lado, o percentual das proposições arquivadas no final da 13ª Legislatura começa pequeno e acentua-se no último ano, enquanto é elevado durante toda a 14ª.

A atuação do Plenário na rejeição de proposições consideradas adequadas pela CCJ é mais contundente na 13ª Legislatura, o que reforça o entendimento de que, no período de 1995 a 1998, a Assembléia mineira foi mais eficaz no desempenho de sua função legisladora, analisando e posicionando-se em relação a um maior número de proposições. No período de 1999 a 2002, com exceção do primeiro ano, houve uma seleção maior na análise da produção legislativa, pois um grande número de projetos foi destinado ao arquivamento sem apreciação do Plenário.

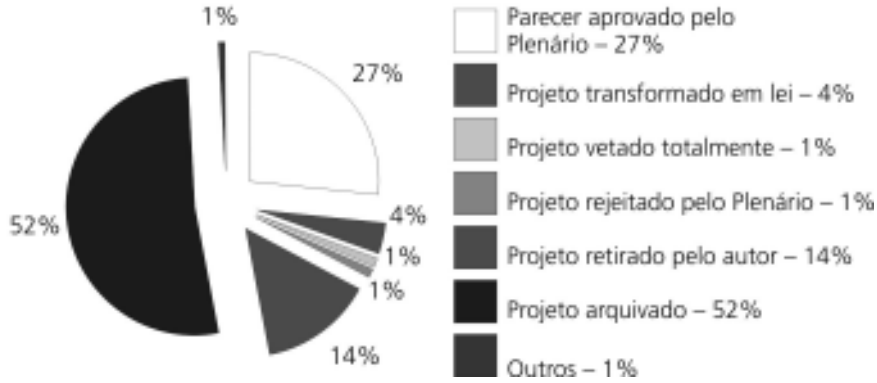
5/2. Pareceres pela inconstitucionalidade

De acordo com o art. 185 do Regimento Interno da Assembléia mineira, quando a Comissão de Constituição e Justiça aprova parecer que conclui pela inconstitucionalidade, pela ilegalidade e pela antijuridicidade de proposição, este é enviado para apreciação do Plenário, que, ao aprová-lo, promove o arquivamento da proposição e, ao rejeitá-lo, remete o projeto às comissões de mérito, dando continuidade a sua tramitação.

Durante o período estudado, a CCJ aprovou 338 pareceres que concluíam pela inconstitucionalidade, ilegalidade e antijuridicidade de proposições, o que significa que 16% do total das proposições em tramitação (2.084) contrariavam, de forma inequívoca, o ordenamento jurídico vigente. Na 13ª Legislatura, foram 132 pareceres pela inconstitucionalidade, o que afetou 15% das proposições em tramitação; na 14ª Legislatura, o resultado foi semelhante, pois 17% (205) dos projetos receberam pareceres desfavoráveis da CCJ.

Após a aprovação do parecer na comissão, as proposições foram encaminhadas ao Plenário para serem incluídas na Ordem do Dia, mas tiveram destinações diferentes, conforme mostra o Gráfico nº 3.

Gráfico nº 3
Destinação das proposições que receberam parecer da CCJ pela inconstitucionalidade



Foram referendados pelo Plenário 27% (90) dos pareceres, o que determinou o arquivamento das proposições a que eles se referiam.

Importante notar que, na 1ª Sessão Legislativa da 13ª Legislatura, ano de 1995, 12 desses pareceres (especificados em seguida) foram arquivados em função do art. 287 do Regimento Interno, então em vigor, que, em seu inciso II, considerava prejudicada a discussão ou a votação de proposição semelhante a outra considerada inconstitucional pelo Plenário.

Tal procedimento só foi observado durante o ano de 1995, ainda que o art. 284 do Regimento Interno em vigor na Assembléia mineira possua comando idêntico ao citado art. 287. Não encontramos registro de sua utilização, no sentido aqui descrito, ao longo dos sete anos seguintes. Isso reforça nossa suposição de que na 13ª Legislatura havia maior disposição para o desempenho efetivo da atividade legislativa.

A utilização do referido art. 287 do Regimento Interno ocorreu na análise dos projetos que se seguiram ao Projeto de Lei nº 71/1995, que propunha a criação de linha intermunicipal de transporte rodoviário coletivo entre os municípios de Tocantins e Ubá. A Comissão de Constituição e Justiça concluiu pela inconstitucionalidade, por se tratar de matéria de natureza administrativa da esfera privativa do governador do Estado, relacionada com a organização e a atividade do Poder Executivo, nos termos do art. 90, XIV, da Carta mineira, além de contrariar o princípio da independência dos Poderes. Após aprovação do parecer da CCJ pelo Plenário, nove proposições com o mesmo objetivo – Projetos de Lei nºs 72, 75, 76, 84, 85, 86, 87, 114 e 164 – foram arquivadas pelo Plenário.

Igual tratamento foi dispensado aos Projetos de Lei nºs 441 e 442, que propunham a inserção de matérias específicas no currículo das escolas da rede estadual de ensino, após a apreciação do Projeto de Lei nº 174/1995, em cujo parecer a comissão, reconhecendo a importância da iniciativa, esclarece:

> "(...) Carta Magna atribui privativamente à União a competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. (...) a introdução de temas de estudo, disciplinas ou conteúdos nos currículos escolares é providência que se relaciona com a competência privativa dos Conselhos de Educação. Cabe aos ditos órgãos do Poder Executivo fixar os critérios

mínimos a serem exigidos dos estabelecimentos escolares, de forma a resguardar a uniformidade nacional do ensino e preservar os currículos da inclusão excessiva de disciplinas, o que comprometeria os objetivos básicos da educação.

Atualmente, a CCJ alterou seu entendimento, em face da manifestação do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.991-1/DF(MC), que reconheceu a competência do estado-membro para regulamentar normas sobre conteúdos curriculares, em vista da capacidade a ele conferida pelos arts. 24, IX, e 23, V, da Constituição da República. A comissão passou, então, a considerar tais proposições constitucionais, recomendando a análise da Comissão de Educação sobre o impacto que a inclusão de novo conteúdo no currículo escolar causa na autonomia pedagógica da escola e sobre a possibilidade de que a excessiva carga de disciplinas a serem obrigatoriamente incluídas na parte flexível do currículo acabe por se tornar impraticável.

O uso do recurso da prejudicialidade, baseada em análises realizadas em espaço recente de tempo e sem a apresentação de fato novo sobre o assunto, tende a acelerar a tramitação legislativa, evitando que sejam despendidos tempo e recursos com matéria já apreciada e que, por coerência, deve seguir idêntico caminho. A vantagem desse procedimento é estabelecer parâmetros bem definidos, assegurando um trabalho técnico e harmônico.

Por outro lado, a crítica mais comum é que essa prática impede que a iniciativa parlamentar seja devidamente apreciada pelo Plenário. A análise de constitucionalidade, por não conter subjetividade, somente se altera em função de fato novo que justifique mudança no entendimento. Assim, se uma proposição é considerada inconstitucional pelo Plenário, com fundamento em parecer justificado da Comissão de Constituição e Justiça, essa será sua apreciação sobre o tema.

Esses parâmetros estabelecidos pela prática institucional tendem a preservar o parlamentar do desgaste decorrente da apresentação de proposta impossível de ser efetivada, que restringe sua ação à produção de um fato político junto a seu eleitorado. Uma correta orientação por parte dos grupos que interagem no processo legislativo contribui para melhor conhecimento da Casa, bem como para o fortalecimento do Poder Legislativo e do próprio regime democrático.

A Tabela F, anexada a este trabalho, apresenta o detalhamento da destinação dos projetos com pareceres pela inconstitucionalidade aprovados na CCJ. Deles, 6% foram rejeitados pelo Plenário e, como conseqüência, projetos declarados pela comissão técnica como claramente inadequados a integrar o ordenamento jurídico voltaram à tramitação normal. Desses, 62% (13) foram transformados em lei, 19% (4) foram rejeitados pelo Plenário e outros 19% (4) foram vetados totalmente pelo governador, sendo essa decisão mantida pelos parlamentares.

Das proposições transformadas em norma, 69% (9) não sofreram veto do governador. Entretanto, 78% (7) delas tiveram seu texto substituído integralmente durante a tramitação e 22% (2) receberam emendas pontuais. Isso indica que os vícios presentes no texto original podem ter sido sanados, porém, diante da comprovada preocupação da CCJ com o saneamento das

proposições por meio de emendas ou substitutivo, restavam dúvidas quanto à efetividade das interferências realizadas no decorrer do processo legislativo.

Além disso, das proposições transformadas em lei, 31% (4) foram totalmente vetadas, mas os parlamentares rejeitaram tal decisão. Uma delas é o Projeto de Lei nº 1.467/1997, que institui a obrigatoriedade de identificação da empresa na parte traseira dos veículos de sua propriedade para transporte de carga. Em sua análise, a CCJ concluiu pela inconstitucionalidade, após demonstrar a impossibilidade de o Estado emitir legislação, em matéria de trânsito, para obrigar o proprietário de veículo a determinada conduta ou exigência, bem como a inexistência de mecanismos legais válidos para punir o possível infrator. A proposição é semelhante a projeto tramitado anteriormente e rejeitado pelo Plenário em 2º turno e voltou a tramitar após cumprir determinação regimental de ser proposta pela maioria dos membros da Casa. Tanto o parecer da CCJ quanto o veto foram ignorados pelos parlamentares.

Pior foi a situação do Projeto de Lei nº 1.159/2000, que dispõe sobre a exploração e a fiscalização de loterias de bingo pela Loteria do Estado de Minas Gerais. Como compete à União, de acordo com o art. 22, I e XX, da Constituição da República, legislar privativamente sobre sorteios e sobre direito penal, a CCJ concluiu pela inconstitucionalidade e as comissões de mérito pediram a rejeição do projeto. O art. 191 do Regimento Interno determina a rejeição automática do projeto que receber, quanto ao mérito, parecer contrário de todas as comissões a que tiver sido distribuído, salvo se houver recurso de deputado, de acordo com o art. 104 do referido diploma. Em decorrência disso, o Projeto de Lei nº 1.159/2000 foi considerado rejeitado pelo Plenário, mas, atendendo a recurso de 1/10 de seus membros, foi reexaminado e aprovado. Tal decisão, contrariando a Constituição e decisões dos órgãos deliberativos da Casa, foi ratificada com a rejeição do veto total.

Também tiveram o veto total rejeitado os Projetos de Lei nº 207/1995, que dispõe sobre os critérios para a cobrança de multas decorrentes de infrações de trânsito, e nº 111/1999, que dispõe sobre a implantação de sinalização indicativa e regulamentar nas rodovias vicinais rurais, ambos com matérias relacionadas à legislação sobre trânsito e transporte, que, segundo o art. 22, XI, da Constituição da República, é competência privativa da União.

Talvez o efeito de tais normas tenha sido mais político e momentâneo. Embora aprovadas como norma jurídica, não é seguro que tais determinações tenham efeito concreto para a sociedade, que, muitas vezes, não consegue perceber seus resultados. Em atos que aliaram o desrespeito à Constituição à desconsideração pelo trabalho desenvolvido pelos membros do Poder designados para realizar análise de constitucionalidade e de mérito, o Plenário pode ter prejudicado a própria credibilidade.

Retomando o Gráfico nº 3, podemos constatar que, dos pareceres pela inconstitucionalidade aprovados pela CCJ, 67% (227 proposições) não foram apreciados pelo Plenário porque:

- 14% (48) foram retirados de tramitação por seus autores;

• 52% (176) não foram incluídos na pauta da reunião, o que resultou em seu arquivamento no final da legislatura; e

• 1% (3) foi anexado a outros projetos, em decorrência de verificação, durante a tramitação, de identidade ou semelhança entre proposições, quando, em obediência ao § 2º do art. 173 do Regimento Interno, o presidente da Assembléia determina que as posteriores sejam anexadas à primeira.

Chama a atenção o fato de que, na 13ª Legislatura, 11% (14) dos projetos que receberam parecer pela inconstitucionalidade na Comissão de Constituição e Justiça foram retirados de tramitação pelos autores e 17% (23) foram postergados para o arquivamento definitivo no final dos quatro anos; enquanto, na 14ª Legislatura, esses percentuais sobem para 16% (34) dos projetos retirados pelos autores antes da apreciação pelo Plenário e 74% (153) arquivados no final da legislatura.

A Tabela nº 6 demonstra o que ocorreu com os projetos apresentados em cada ano e que foram considerados inconstitucionais pela Comissão de Constituição e Justiça ao longo do período estudado.

Tabela nº 6

Projetos com parecer pela inconstitucionalidade	13ª Legislatura				14ª Legislatura			
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Parecer aprovado pelo Plenário	76%	59%	68%	10%	9%	2%	–	5%
Projeto transformado em lei	4%	6%	7%	5%	7%	2%	–	–
Projeto vetado totalmente	3%	–	–	5%	–	–	1%	–
Projeto rejeitado pelo Plenário	3%	6%	–	–	–	2%	–	–
Projeto retira do pelo autor	13%	24%	4%	–	22%	20%	14%	–
Projetos arquivados	–	6%	21%	80%	59%	73%	84%	95%
Outros	–	–	–	–	3%	–	1%	–

5/3. Diligência

Muitas vezes, antes de emitir seu parecer, o relator precisa de informações adicionais, o que motiva solicitação a órgão do Estado ou ao próprio autor, considerada diligência. De acordo com o art. 301 do Regimento Interno, tal solicitação suspende a tramitação por, no máximo, cinco dias e pode ocorrer em qualquer fase do processo legislativo.

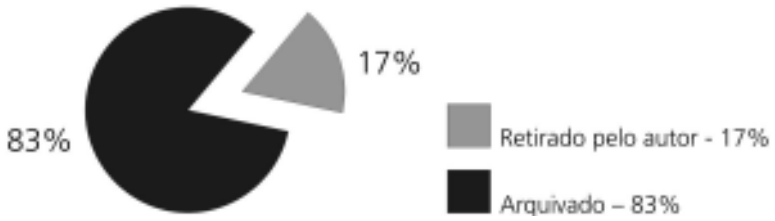
É comum que o atendimento ao pedido seja aguardado. Entretanto, para evitar perda de prazo, o relator pode optar por exarar seu parecer, independentemente da complementação pretendida. Nesse caso, recomenda às comissões de mérito atenção às informações que faltam.

Cabe esclarecer que, nas proposições que tratam de alienação de imóveis públicos apresentadas por parlamentar, o pedido de diligência pelo relator da Comissão de Constituição e Justiça é procedimento obrigatório. Embora

a Constituição do Estado e a Lei Federal nº 8.666, de 1993, exijam a prévia autorização dos legisladores, o negócio jurídico somente se aperfeiçoa com a concordância do Poder Executivo. Assim, para evitar a edição de leis inócuas, a primeira providência da CCJ é consultar a Administração Pública sobre a situação do imóvel e a posição do Poder Executivo sobre a alienação pretendida.

Durante o período estudado, a atuação da Comissão de Constituição e Justiça, em 3% do total das proposições (70), ficou limitada a solicitar informações por meio de diligências. Como não houve pedido para a continuidade da tramitação, esses projetos tiveram sua destinação restrita à retirada pelo autor ou ao arquivamento no final da legislatura.

Gráfico nº 4
Destinação dos projetos baixados em diligência pela CCJ, sem resposta



O Gráfico nº 4 mostra que, do total de proposições baixadas em diligência e impedidas de tramitar por falta da resposta necessária, 17% (12) foram retiradas de tramitação pelos próprios autores e 83% (58) foram arquivadas no final da respectiva legislatura.

A Tabela nº 7 especifica, por ano de apresentação do projeto, a destinação das proposições baixadas em diligência pela CCJ no período estudado.

Tabela nº 7

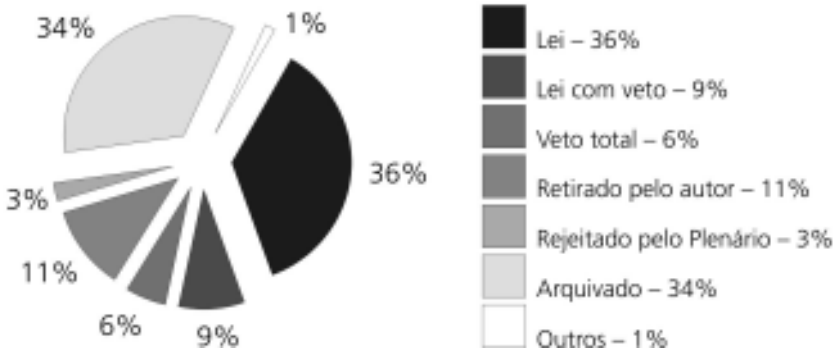
Projetos em diligência	13ª Legislatura				14ª Legislatura			
	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
Retirado pelo autor	29%	13%	10%	–	43%	50%	–	–
Arquivado	71%	88%	90%	100%	57%	50%	100%	100%

5/4. Sem análise

Merece destaque o fato de que, do total de projetos que tramitaram na Assembléia Legislativa mineira durante o período pesquisado, 21% (427) não foram apreciados pela Comissão de Constituição e Justiça.

De acordo com o inciso I do art. 134 do Regimento Interno, cada comissão tem 20 dias para emitir seu parecer, ressalvadas as exceções regimentais. Vencido esse prazo, o art. 140 dispõe que a proposição poderá ser remetida pelo presidente da Casa ao exame da comissão seguinte, de ofício ou a requerimento. Foi o que ocorreu com 8% (158) do total de proposições estudadas, que têm sua destinação indicada no Gráfico nº 5.

Gráfico nº 5
Destinação dos projetos sem análise da CCJ por perda de prazo



Das proposições que não foram analisadas pela CCJ por perda de prazo, 45% (71) foram transformadas em novas leis, sendo que 36% (57) não sofreram intervenção do Poder Executivo e 9% (14) tiveram os vetos nelas apostos rejeitados pelo Plenário da Assembléia. Das restantes, 34% (54) foram arquivadas no final da legislatura, 11% (18) foram retiradas de tramitação pelo autor, 6% (9), vetadas totalmente, 3% (4), rejeitadas pelo Plenário e 1% (2) teve outro destino, como a anexação a projeto similar.

Importante ressaltar que a perda de prazo por parte da CCJ não significa, necessariamente, que a proposição não tenha sido cotejada com o ordenamento vigente, pois, nesses casos, a comissão de mérito seguinte geralmente realiza a análise de constitucionalidade, por se tratar de pressuposto do processo legislativo, fundamento da presunção de validade na norma.

A Tabela nº 8 detalha a destinação das proposições que não foram analisadas na Comissão de Constituição e Justiça por perda de prazo em cada ano do período pesquisado.

Tabela nº 8

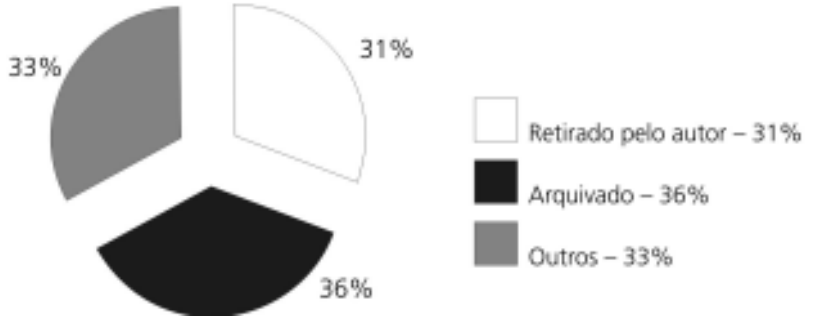
Projetos que perderam o prazo na CCJ	**13ª Legislatura**				**14ª Legislatura**			
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Lei	44%	50%	44%	48%	30%	27%	38%	30%
Lei com veto	11%	50%	4%	19%	4%	12%	6%	10%
Veto total	22%	–	4%	–	11%	–	6%	–
Retirado pelo autor	11%	–	4%	5%	19%	15%	13%	–
Rejeitado pelo Plenário	–	–	4%		2%	8%	–	–
Arquivado	11%	–	41%	29%	34%	31%	38%	60%
Outros	–	–	–	–	–	8%	–	0%

Por fim, do total de projetos pesquisados, 13% das proposições (269) foram recebidas pelo Plenário e distribuídas à CCJ como primeira comissão a analisá-las, mas não receberam nenhuma avaliação, tendo sido praticamente ignoradas pela Casa.

O Gráfico nº 6 mostra que 36% (96) dessas proposições foram arquivadas no final da respectiva legislatura, 31% (83) foram retiradas de tramitação pelo

autor e 33% (90) tiveram outro destino, como a anexação a projetos semelhantes apresentados anteriormente.

Gráfico nº 6
Destinação dos projetos sem análise da CCJ



A Tabela nº 9 apresenta a destinação dos projetos que não foram analisados pela Comissão de Constituição e Justiça nas 13ª e 14ª Legislaturas com maior detalhamento, considerando o total apresentado em Plenário a cada ano.

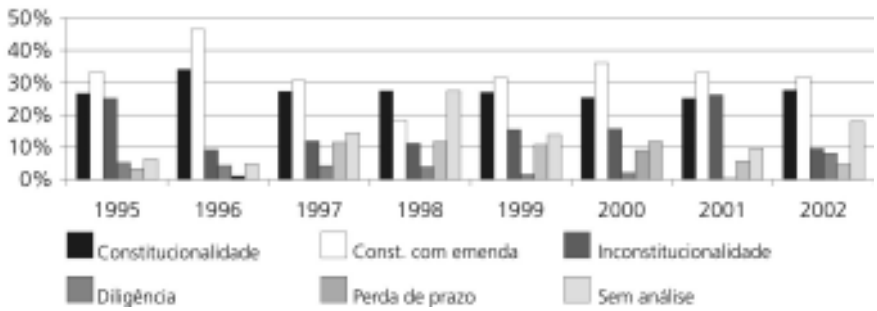
Tabela nº 9:

Projetos sem análise da CCJ	13ª Legislatura				14ª Legislatura			
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Retirado pelo autor	59%	11%	24%	4%	48%	56%	37%	11%
Arquivado	12%		26%	73%	11%	18%	26%	76%
Outros	29%	89%	50%	22%	41%	26%	37%	13%

5/5. Resumo da atuação da CCJ

O Gráfico nº 7 mostra o trabalho desenvolvido pela CCJ durante a 13ª Legislatura – 1995 a 1998 – e a 14ª Legislatura /0 1999 a 2002.

Gráfico nº 7
Atuação da CCJ nas 13ª e 14ª Legislaturas.



Na 13ª Legislatura, destaca-se o empenho da comissão, no primeiro biênio, na análise de grande número de proposições, incluindo os pareceres aprovados pela constitucionalidade e pela inconstitucionalidade e os projetos que foram

baixados em diligência. Dos projetos iniciados em 1995, 91% foram analisados; em 1996, 94%; em 1997, 75%; e em 1998, 61%.

Na 14ª Legislatura, o percentual de análise dos projetos pela CCJ no primeiro biênio foi reduzido: em 1999, 75% dos projetos foram avaliados; em 2000, 79%. Esse número cresceu no segundo biênio: em 2001, 84%; e, em 2002, 77%. Entretanto, não foi alcançado o índice de 1996.

Importante observar que, durante todo o período pesquisado, com exceção de 1998, o número de projetos em que há intervenção da Comissão de Constituição e Justiça, seja por meio de emendas ou substitutivo, é maior do que o montante aprovado pela constitucionalidade em sua forma original. Isso demonstra a preocupação daquele colegiado em desempenhar sua função técnica em plenitude. Além de avaliar a proposição, cuida de aprimorá-la, assegurando a edição de normas adequadas, preservando a competência legislativa da Assembléia mineira e o respeito ao ordenamento vigente.

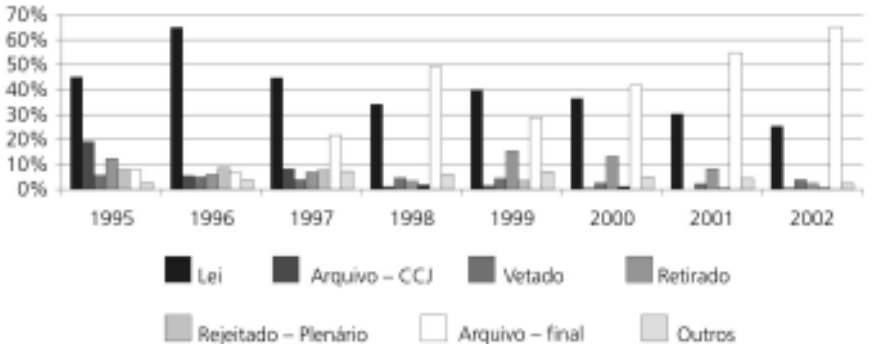
Nas duas legislaturas estudadas, não podemos relacionar o volume de pareceres pela inconstitucionalidade aprovados e o período do mandato parlamentar. Na 13ª Legislatura, o maior número de pareceres desfavoráveis é encontrado na primeira sessão legislativa, 25%, com a média de 11% nos outros anos; na 14ª Legislatura, o maior rigor da comissão nesse sentido foi em 2001, 26%, e a média dos demais anos ficou em 14%.

Os dados relacionados à perda de prazo e à ausência de análise reforçam o entendimento de maior empenho da Comissão de Constituição e Justiça no primeiro biênio da 13ª Legislatura. Em 1995 e 1996, em média, 2% dos projetos apresentados não foram apreciados por perda de prazo e 5%, simplesmente por ausência de análise. O ano de 1998 registra o maior índice desses casos, 12% e 27%, respectivamente, o que pode ser explicado pelo acúmulo de projetos no último ano da legislatura.

Já na 14ª Legislatura, o maior índice de perda de prazo da CCJ foi registrado no primeiro ano, 11%; seguido de 9%, no segundo; 6%, no terceiro; e 5%, no quarto e último. A ausência de análise ocorreu com 14% dos projetos em 1999; 12%, em 2000; 10%, em 2001; chegando a 18%, em 2002.

O Gráfico nº 8 compara os pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e a destinação das proposições, considerando cada ano do período pesquisado.

Gráfico nº 8
Destinação dos projetos nas 13ª e 14ª Legislaturas.



Mais uma vez, constatamos a ação positiva da Casa no cumprimento de sua atividade legislativa durante a 13ª Legislatura. Foram transformados em lei 45% dos projetos apresentados em 1995 e 1997; e 65% dos apresentados em 1996. Em decorrência do parecer desfavorável da CCJ, foram arquivadas 19% das proposições de 1995; 5%, de 1996; e 8%, de 1997. Talvez, por se tratar de último ano da legislatura, quando há acúmulo de projetos em tramitação, 1998 foi um pouco diferente: 34% dos projetos foram transformados em lei e apenas 1% foi arquivado em função de parecer pela inconstitucionalidade da CCJ.

Na 14ª Legislatura, embora o número total de projetos apresentados tenha sido maior, o percentual referente aos transformados em lei diminuiu para 40% em 1999; 36% em 2000; 30% em 2001; e 25% em 2002. Com relação ao acatamento pelo Plenário do parecer pela inconstitucionalidade, que determina o arquivamento das proposições, não passou de 1% em cada uma das sessões legislativas.

No Gráfico nº 8, chama a atenção a evolução dos percentuais referentes aos projetos que são arquivados no final de cada legislatura e dos que são retirados de tramitação pelo próprio autor.

É preciso reafirmar o fato de uma proposição ser arquivada no final da legislatura independentemente da data de sua apresentação em Plenário, pois essa destinação pode ser dada a proposições apresentadas a qualquer tempo, até mesmo no primeiro mês da primeira sessão legislativa de uma legislatura.

Uma breve atenção ao prazo de tramitação, aqui considerado como o tempo compreendido entre a apresentação da proposição no Plenário e a última ação da Assembléia com relação a ela, confirma que essa variável (ser arquivado ou não) tem estreita relação com a complexidade da matéria tratada e com o autor da proposição – parlamentar, comissão, governador ou titular do Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas ou Ministério Público. Esses dois pontos parecem ser critérios relevantes para a definição da agenda do Legislativo mineiro. Embora seja um ponto importante para a compreensão das forças que compõem e interagem no processo legislativo, o tempo médio de tramitação de proposição na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais deverá ser abordado em outro trabalho.

Na 13ª Legislatura, houve um número maior de proposições arquivadas no final do período: em 1997, 22%, e em 1998, 49%. Como já lembrado, no último ano, com o acúmulo de trabalho, é esperado também um percentual maior de proposições arquivadas. Já na 14ª Legislatura, um grande percentual dos projetos apresentados em todos os anos foi arquivado no final da legislatura: 29% em 1999; 42% em 2000; chegando a 55% em 2001; e 65% em 2002.

Com relação à retirada de tramitação de proposição pelo autor, o Gráfico nº 8 mostra que esse procedimento ocorreu, no decorrer da 13ª Legislatura, com 12% dos projetos em 1995; 6% em 1996; 7% em 1997; e 3%, em 1998. Já na 14ª Legislatura, esses percentuais são de 15%, em 1999; 13%, em 2000; 8%, em 2001; e 2%, em 2002.

A Tabela nº 10 ressalta a relação entre o parecer da Comissão de Constituição e Justiça pela inconstitucionalidade e seu arquivamento no final da legislatura ou retirada de tramitação pelo autor.

Tabela nº 10								
Parecer pela inconstitucionalidade	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
Arquivado no final da legislatura		6%	21%	80%	59%	73%	84%	95%
Retirada, pelo autor, de tramitação	13%	24%	4%		22%	20%	14%	

Constatamos que, a partir de 1998, mais da metade das proposições que receberam parecer pela inconstitucionalidade foram arquivadas no final da respectiva legislatura. Portanto, nesse período, o Plenário, com poucas exceções, deixou de cumprir sua função de apreciar os projetos que a comissão considerou inadequados para se tornarem lei.

Podemos notar que há uma complementação das ações apresentadas na Tabela nº 10. No início das legislaturas, quando o Plenário tende a ter maior disposição para discutir e votar as proposições, há um maior movimento dos autores para a retirada de projetos polêmicos. Nos dois últimos anos, a tendência é que as proposições de menor interesse dos parlamentares sejam encaminhadas ao arquivo, não havendo preocupação com sua retirada de tramitação.

Podemos deduzir que tais práticas – arquivamento no final da legislatura e retirada de tramitação – passaram a ser utilizadas para evitar a discussão e votação em Plenário de inconstitucionalidade apontada pelo parecer da CCJ. Assim, ou o autor opta por abortar sua iniciativa com a finalidade de evitar a confirmação do parecer, ou a direção da Casa se esquiva de incluir o projeto na Ordem do Dia.

A atitude do autor de repensar sua proposta e retirá-la de tramitação quando julgar conveniente é adequada, pois impede que sejam despendidos recursos em ações que não lograrão êxito. O mesmo não se pode dizer da desconsideração com a proposição e com o trabalho realizado quando se permite o simples arquivamento no final da legislatura. Deixando de opinar a respeito, a Casa perde a oportunidade de criar parâmetros técnicos para orientar ações futuras e evitar novos equívocos, o que contribuiria para fortalecer a importância do Poder Legislativo e da própria democracia.

A partir do primeiro ano da 14ª Legislatura – 1999 a 2002 – a retirada de tramitação pelo autor e a protelação da apreciação pelo Plenário até o arquivamento definitivo, no final da legislatura, tornaram-se uma estratégia para evitar a discussão sobre determinadas proposições. Em decorrência dessa postura, poucos pareceres da CCJ pela inconstitucionalidade foram apreciados pelo Plenário.

Tal atitude, entretanto, não impediu a concretização do controle preventivo de constitucionalidade pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

6. Conclusão

A Constituição contém ditames originados na vontade popular que estabelecem a organização do Estado e fundamentam a vida em sociedade. Zelar pelo cumprimento de seus princípios e normas é atribuição de cada Poder, no seu âmbito de atuação, assim como de cada cidadão.

Por força de seu próprio texto, o Poder Judiciário é o guardião da Constituição e tem a tarefa de exercer o controle repressivo de constitucionalidade. A ele cabe, quando provocado, dar a última palavra sobre a constitucionalidade de uma norma por via incidental, em casos concretos e paralelos à questão constitucional, ou por via de ação, com o fim exclusivo de se decretar a nulidade da norma.

Já o controle preventivo de constitucionalidade é competência dos Poderes Legislativo e Executivo, que desenvolvem ações complementares, mas não menos importantes, no sentido de impedir que projetos de lei que contrariam de forma inquestionável o texto fundamental ingressem no ordenamento jurídico.

Nesse sentido, opera a Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, tendo como principal competência a análise dos aspectos jurídico, constitucional e legal de todas as proposições apresentadas na Casa. Esse colegiado atua com a finalidade de garantir o cumprimento dos requisitos formais impostos pela Carta Magna e a inexistência de dispositivo que contrarie suas normas e seus princípios, assegurando a presunção de validade que possui toda norma elaborada pelo Poder Legislativo.

A pesquisa realizada nas ações desenvolvidas na Assembléia Legislativa mineira durante duas legislaturas demonstra a importância da atuação dessa comissão no sentido de buscar a harmonia entre a preservação da competência legislativa do Estado, viabilizada por meio da ação do parlamentar, e o impedimento da edição de leis com violações inequívocas ao ordenamento vigente. No período, a comissão analisou uma média anual de 79% das proposições, sendo que 42% dessas foram alteradas por meio de emendas pontuais ou substitutivo, com a finalidade de promover a necessária adequação de seu texto.

A apreciação positiva da CCJ é indicador de que uma proposição poderá vir a ingressar no mundo jurídico, pois 59% dos projetos com parecer pela constitucionalidade foram transformados em lei, sendo 51% sem interferência do Poder Executivo. Entretanto, o parecer favorável da comissão não assegura a apreciação pelo Plenário, uma vez que 26% dos projetos aprovados pela comissão foram arquivados no final da legislatura.

Importante perceber também que 6% das proposições consideradas constitucionais foram vetadas totalmente pelo governador do Estado, e que esse veto foi mantido pela Assembléia. Além da inconstitucionalidade, o chefe do Executivo pode vetar uma proposta de lei quando a considera contrária ao interesse público. Como o estudo realizado não indica quais os motivos de cada veto, não há certeza de que projetos inconstitucionais tenham recebido pareceres favoráveis, quando ocorreu a opção unicamente pelo entendimento político, em detrimento do respeito ao texto constitucional.

A análise da Comissão de Constituição e Justiça, sempre com a assessoria dos consultores da Casa, deve ser estritamente técnica, pois suas atribuições

não permitem escolha de rumo ou opção preferível, uma vez que o legislador, na avaliação da constitucionalidade, encontra-se vinculado aos comandos constitucionais. O desempenho efetivo dessa atribuição contribui para o estabelecimento de uma cultura de respeito ao ordenamento jurídico vigente, tanto por parte dos próprios parlamentares quanto do poder público e da sociedade civil.

Por outro lado, 20% das proposições analisadas pela CCJ receberam pareceres pela inconstitucionalidade, diante da impossibilidade de saneamento de vício existente. Dessas, a maioria foi arquivada no final da respectiva legislatura.

Parece claro que o trabalho da comissão, apesar de sua relevância, enfrenta dificuldades que desvalorizam a competência do Poder Legislativo para desempenhar a função de controle preventivo de constitucionalidade, considerado por parte dos doutrinadores como inadequado e até inexistente. O principal obstáculo é a desconsideração pela avaliação técnica em função da implementação de ações convenientes, assim considerados os pareceres políticos.

Como a pesquisa foi quantitativa, o citado percentual de 6% de propostas de lei vetadas totalmente é um indício da prevalência da subjetividade sobre a objetividade técnica, pois o veto pode ser aposto por inconstitucionalidade ou por contrariar o interesse público. Somente com uma análise de conteúdo dos pareceres poderemos afirmar se tal preferência ocorreu ou não em outros exames da comissão. Esse é outro ponto que poderá ser aprofundado em outra oportunidade.

A apreciação do parecer pela inconstitucionalidade da Comissão de Constituição e Justiça pelo Plenário é fundamental para a valorização do trabalho do Poder Legislativo. É por meio dessa ação que são estabelecidos parâmetros técnicos para as atividades legislativas de seus membros, sinalizando para a necessária apresentação de proposições que harmonizem políticas voltadas para o interesse coletivo e o ordenamento jurídico vigente. Essa orientação é também positiva porque atende ao princípio da eficiência, que determina que todas as ações públicas devem ser efetivadas sem desperdício de tempo ou dinheiro público, o que ocorre quando são despendidos esforços na tramitação de projetos sabidamente inviáveis.

Ademais, a homologação do Plenário é o que dá respaldo à decisão do presidente da Assembléia de não acatar novas proposições de mesmo sentido por considerá-las prejudicadas. Cabe relembrar que, para apresentar novo projeto sobre um tema já discutido pela Casa e considerado inconstitucional, o autor deve indicar a existência de fato que justifique nova análise.

Embora a quantidade de proposições apresentadas tenha aumentado de uma legislatura para outra, o número de projetos arquivados no final de cada uma demonstra a deterioração do desempenho da atividade legislativa. Há ausência de predisposição para a concretização efetiva da análise necessária dos projetos apresentados. Essa prática demonstra não apenas a impotência dos deputados em interferir na agenda do Legislativo, mas também a consciência por parte deles de que grande parte de suas propostas não chegará ao final, o que pode permitir a insistência na apresentação de matérias inconstitucionais.

A tramitação de lei inconstitucional pode ter como efeito a geração de desconfiança em relação ao trabalho desenvolvido no Poder Legislativo. Até nos casos em que há um grupo pretensamente favorecido com tais atos, é comum que este tenha consciência da falta de legalidade da ação e de que permanecerá ameaçado pela possível contestação da lei eivada de vícios, a qualquer tempo, por meio de ação direta de inconstitucionalidade.

Assim, o trabalho realizado em função de entendimento político, embora possa parecer positivo, prejudica a instituição porque promove a desconfiança com relação à seriedade com que trata as normas básicas do ordenamento jurídico.

Como visto, um dos motivos que levou o Poder Legislativo a perder sua primazia na esfera pública, como expressão da vontade geral, foi o distanciamento entre a lei e seu conteúdo de justiça. Ao se tornar instrumento para a realização de fins políticos, para o atendimento de interesses particulares em detrimento do interesse público, ele passa a dividir, com o Poder Executivo, o espaço central da sociedade.

Este trabalho, embora restrito a aspectos quantitativos, indica que a desvalorização do trabalho parlamentar tende a continuar, a não ser que os representantes populares tomem consciência de seu verdadeiro papel perante a população.

No cumprimento de sua função de estabelecer o direito, o Poder Legislativo deve buscar o necessário entendimento entre os vários interesses nele representados, mas nada o exime de conduzir-se de acordo com o direito prevalecente na sociedade, consubstanciado principalmente na Constituição.

Referências bibliográficas

• ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. O Poder Legislativo e suas atribuições no Estado contemporâneo. **Revista Jurídica 9 de Julho**. São Paulo, n. 2, p. 213-221, jul. 2003.

• ANJOS, Marcelo Adriano Menacho dos. As instituições políticas e o controle da constitucionalidade. **Revista do Curso de Direito do UNI-BH**. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 55-70, 2002.

• AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de Azevedo. O controle prévio de constitucionalidade na Câmara dos Deputados. **Cadernos Aslegis**. Brasília, v. 1, n. 2, p. 62-65, mai./ago. 1997.

• _____. **O controle legislativo de constitucionalidade**. Pará: S. A. Fabris Editor, 2001, 142p.

• BARBOSA, Elizabeth Cristina da Costa Lopes. Controle Preventivo da Constitucionalidade dos Projetos na Câmara dos Deputados. **Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo, v. 15, n. 4, p. 239-244, abr. 1999.

• BASTOS, Celso Ribeiro. Do estudo da inconstitucionalidade no campo específico da lei complementar. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, v. 9, n. 37, p. 55-63, out./dez. 2001.

• BENETON, Marco Antônio Hatem. Algumas notas sobre o controle preventivo de constitucionalidade no âmbito da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. **Revista Jurídica 9 de Julho**. São Paulo, n. 2, p. 55-68, jul. 2003.

• BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo à Luz da Teoria Sistêmica. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 8, n. 13, p.151-177, jan./dez. 2005.

• BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

• CARMO, Glaber S Tatagiba do. A Defesa da Constituição pelos Poderes Constituídos e o Ministério Público. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, v. 9, n. 36, p. 205-219, jul./set. 2001.

• MURTA, Fagundes. Sem veto para não desgastar. **Diário da Tarde**, Belo Horizonte, 20 ago. 2003, p. 3.

• DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. A evolução histórica do controle de constitucionalidade de leis e seu papel no século XXI. **Revista Jurídica 9 de Julho**. São Paulo, n. 2, p. 11-32, jul. 2003.

• FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Notas sobre o controle preventivo de constitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 36, n. 142, p. 279-296, abr./jun. 1999.

• FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. O controle de constitucionalidade das Leis (Direito Comparado). **Revista da Faculdade de Direito Milton Campos**. Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 83-102, 1995.

• HARGER, Marcelo. O Estado de Direito Brasileiro e a Quebra no Princípio da Tripartição dos Poderes. **Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo, v. 18, n. 1, p. 18-22, jan. 2002.

• JAMPAULO JÚNIOR, João. O controle da constitucionalidade das leis. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, v. 10, n. 40, p. 227-251, jul./set. 2002.

• MENDES, Gilmar Ferreira. O Poder Executivo e o Poder Legislativo no controle de constitucionalidade. **Revista da Procuradoria-Geral da República**. São Paulo, n. 10, p. 125-160, jan./jun. 1997.

• MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 2002.

• MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa. **Regimento Interno da Assembléia Legislativa**. 9. ed. Belo Horizonte, 2001, 164p.

• _____. Assembléia Legislativa. **Constituição e Justiça: trabalho da Comissão é para garantir a Constitucionalidade**. Belo Horizonte, 2003, folheto.

• MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 558-620.

• NASSIF, Elaine Noronha. Controle Prévio de Constitucionalidade pelo Poder Legislativo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 20, n. 3, p. 113, jul./set. 1996.

• OLIVO, Luís Carlos Cancellier de. Fundamentos do controle de constitucionalidade das leis. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, Ano 38, n. 149, p. 79-89, jan./mar. 2001.

• RIBEIRO, Guilherme Wagner. **Hermenêutica constitucional e a ação parlamentar de prevenção à edição de lei inconstitucional.** 2002. Monografia apresentada como requisito parcial para aprovação na disciplina Teoria Geral do Direito Púbico, ministrada pelo Prof. Menelick de Carvalho. Curso de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte.

• VELOSO, Zeno. **Controle Jurisdicional de Constitucionalidade**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2003.