

**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP**  
**Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* em**  
**Direito Constitucional**

**GIULIANA RODRIGUES LIMA**

**CONTROLE PREVENTIVO DE**  
**CONSTITUCIONALIDADE**  
**REALIZADO PELO PODER LEGISLATIVO**

**Brasília – DF**

2010

GIULIANA RODRIGUES LIMA

**CONTROLE PREVENTIVO DE  
CONSTITUCIONALIDADE  
REALIZADO PELO PODER LEGISLATIVO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Orientadora: Christine Peter.

Brasília - DF

2010

GIULIANA RODRIGUES LIMA

# CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE REALIZADO PELO PODER LEGISLATIVO

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, com menção \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

Banca examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

## RESUMO

O presente estudo busca analisar o Controle Preventivo de Constitucionalidade exercido pelo Poder Legislativo, seus mecanismos adotados pela legislação pátria, seus contornos e limites. O parâmetro aqui empregado é o da elaboração das leis no âmbito do processo legislativo federal e a questão que o trabalho busca responder é qual a efetividade do controle de constitucionalidade exercido pela Comissão de Constituição e Justiça de ambas as Casas do Congresso Nacional. Tal controle serve realmente para impedir que proposições inconstitucionais tenham curso no processo legislativo? Para responder tal questionamento o trabalho apresenta o controle político, preventivo, exercido pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, e busca demonstrar que a CCJ é o órgão político competente para declarar, preliminarmente, a constitucionalidade ou não das proposições apresentadas. O entendimento central do trabalho é de que a Constituição Federal é o documento que ordena as atividades do Estado em sua forma e no exercício do poder. Por esse fato, está acima de todas as outras normas jurídicas e é o norte para a feitura de toda a legislação. Por isso é de fundamental importância o entendimento do controle de constitucionalidade político exercido pela Comissão de Constituição e Justiça e a sua relevância para o processo legislativo, como filtro para aquelas proposições apresentadas flagrantemente inconstitucionais.

Palavras-chaves: Controle Preventivo de Constitucionalidade; Processo Legislativo; Comissão de Constituição e Justiça.

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| INTRODUÇÃO.....   | 6  |
| 1. O PODER LEGISLATIVO.....   | 9  |
| 1.1. Breve Introdução Histórica.....                                      | 9  |
| 1.2. Estruturação.....  | 11 |
| 1.3. Objeto.....  | 13 |
| 1.4. O Processo Legislativo.....  | 15 |
| 2. O CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE.....                      | 23 |
| 2.1. O Controle de Constitucionalidade.....                               | 23 |
| 2.1.1. Inconstitucionalidade formal e inconstitucionalidade material..... | 24 |
| 2.1.2. Formas de Controle de Constitucionalidade.....                     | 26 |
| 2.2. Comissão de Constituição e Justiça.....                              | 27 |
| 2.3. Influências do Controle Francês.....                                 | 33 |
| 2.4. Conceito.....  | 36 |
| 2.5. Influência jurídica x influência política.....                       | 39 |
| 2.6. Palestra Senador Demóstenes Torres.....                              | 32 |
| CONCLUSÃO.....  | 44 |
| BIBLIOGRAFIA.....   | 47 |

## INTRODUÇÃO

O trabalho parte da premissa de que a Constituição é um documento político que ordena as atividades do Estado em sua forma e no exercício do poder. Por esse fato, está acima de todas as outras normas jurídicas e é o norte para a feitura de toda a legislação.

Sendo assim, uma lei em vigência, mas incompatível com o ordenamento da Constituição Federal, provoca inúmeros prejuízos à sociedade além de sobrecarregar nosso sistema jurisdicional com o longo processo de controle de constitucionalidade das leis.

Tal controle consiste na análise de compatibilidade de uma lei ou ato normativo (em seus aspectos formais e materiais) em relação às normas da Carta Magna. Ele tem seu valor na medida em que há várias de suas espécies atuando no ordenamento jurídico brasileiro na qualidade de sistema - resguardando a coerência e tomando sempre o topo da lei como referência, ou seja, a norma por inteiro. Qualquer que seja a espécie em ação, se lei complementar ou ordinária, decreto, resolução, emenda constitucional, deve estar sempre de acordo com a Constituição Federal.

Assim, este trabalho visa o estudo do controle de constitucionalidade não dentro do Poder Judiciário, mas, sim, no nascedouro das leis, no trabalho parlamentar, especificamente no papel desempenhado pela Comissão de Constituição e Justiça de ambas as Casas do Congresso Nacional.

Por conseguinte, falar de todos os mecanismos de controle de constitucionalidade não é a proposta deste estudo, em face da dinâmica e abrangência do tema. Assim, trataremos da análise no que diz respeito ao momento em que é realizado o controle, em seu aspecto preventivo, o qual se dá, obviamente, antes da norma entrar em vigor, em projetos de lei e proposições de

teor normativo, com o fito de não se fixar na Constituição valores que poderão redundar em sérios problemas para a sociedade.

Dessa forma, intenta-se com este trabalho analisar a importância do controle preventivo na denotação da inconstitucionalidade ainda nos projetos de lei, pois é na fase da elaboração da norma que se é possível perceber seus defeitos e assim impedir que leis incompatíveis com o texto da Constituição entrem no ordenamento jurídico, sobrecarregando as instâncias superiores e causando problemas sociais.

Antes mesmo de qualquer análise pelo Poder Judiciário, as normas são lançadas com o rótulo da constitucionalidade, ou seja, presume-se que estão de acordo com o ordenamento jurídico em vigor, devendo então ser cumpridas até sua revogação ou declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

É evidente o poder devastador que tem uma norma inconstitucional inserida no ordenamento jurídico produzindo efeitos e violando os direitos protegidos pelo Texto Maior, por isso, um projeto de lei, para que seja aprovado no Congresso Nacional, deve passar por um longo processo de depuração em ambas as Casas, onde muitos dos vícios são detectados antes de sua aprovação.

A pesquisa realizada prioriza o método instrumental visto que busca trazer uma contribuição teórica à resolução de problemas técnicos, isto é, instrumento para a resolução de problemas práticos propriamente ditos. Sua subdivisão é legal já que se preocupa com a sistematização e interpretação das normas jurídicas, pois o trabalho contém também pesquisa de legislação e jurisdição. Sendo assim, a pesquisa terá a forma de uma monografia dogmática, partindo de uma pesquisa instrumental onde serão analisadas doutrina, jurisprudência e legislação.

Importante destacar que a disponibilidade de informações e reflexão sobre o controle de constitucionalidade preventivo no âmbito do Poder Legislativo no que toca à tramitação de projetos de lei é tema de escassa bibliografia e de pouca contribuição substancial.

O trabalho monográfico será composto por dois capítulos, onde será feita pesquisa sobre o Processo Legislativo com base na elaboração de uma lei e todo seu trâmite até a votação e aprovação em Plenário.

No primeiro capítulo discorreremos acerca do Poder Legislativo. Começaremos com uma breve introdução histórica, falaremos sobre seu objeto, estruturação e também faremos uma síntese sobre o processo legislativo no que tange à tramitação e elaboração das leis.

Já no segundo capítulo, daremos início ao estudo sobre o Controle de Constitucionalidade com ênfase no momento em que este é realizado, destacando o Controle Preventivo, objeto de nossa pesquisa, juntamente com as atribuições da Comissão de Constituição e Justiça e seu papel de decisão quanto à aprovação ou rejeição de proposições normativas levando em conta aspectos constitucionais, legais, jurídicos, regimentais e de técnicas legislativas.

Portanto, esse estudo visa debater e compreender os mecanismos do Controle Preventivo de Constitucionalidade realizado pelo Poder Legislativo através de suas Comissões de Constituição e Justiça, quando verifica se o projeto de lei ou proposição normativa, que poderão virar lei contém algum vício a ensejar a inconstitucionalidade.

Dessa forma, tem o objetivo de demonstrar a importância do controle prévio na denotação da inconstitucionalidade dos projetos de lei para tornar o ambiente jurídico mais eficaz e saneado, pois apesar de todo o trâmite legislativo estabelecido e desenvolvido no âmbito do Congresso Nacional, ainda deixa-se passar uma quantidade considerável de leis inconstitucionais que atravancarão as instâncias jurídicas superiores e, sobretudo, impactarão negativamente a sociedade.



## 1. O PODER LEGISLATIVO

### 1.1. Breve Introdução Histórica

Na primeira parte deste trabalho elencaremos alguns conceitos elaborados pela doutrina sobre o Poder Legislativo e, com base no texto distribuído no curso de Processo Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro <sup>1</sup>, também faremos uma breve introdução histórica, a fim de melhor compreendermos os conceitos formulados.

Começaremos transcrevendo as idéias de Jacques Rousseau, o qual tinha idéias políticas voltadas contra a injustiça social, que existia a sua época, e que serviram de fonte inspiradora para os que fizeram a Revolução de 1789. Segundo Rousseau, o homem, que era nômade, ao resolver se fixar deu origem ao processo de estabelecimento de normas reguladoras das relações sociais. O argumento era: o homem e/ou suas tribos viviam livres, vagando de um lugar a outro, sobreviviam com o que pescavam ou colhiam, nas suas eventuais paradas. Daí resolveram se fixar, deixar de ser nômades. Surgiram os primeiros conflitos, outras tribos também se fixaram e as disputas entre elas começaram a aparecer. O passo seguinte foi um indivíduo, membro de uma tribo, que resolveu cercar, delimitar seu espaço, com isso surgiu a propriedade, e, com ela mais conflitos. Agora não somente entre as tribos rivais, mas entre os membros do mesmo grupo. Para que o grupo ou o indivíduo mais forte não exterminasse, pura e simplesmente o seu rival, normas de convivência surgiram estabelecendo a coexistência civilizada entre as pessoas. Rousseau analisa este processo de evolução do homem e as suas conseqüências no livro *Du Contract Social - O*

---

<sup>1</sup> O texto supra citado foi retirado do material didático distribuído no curso de Processo Legislativo elaborado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), o qual descreve a necessidade do estabelecimento das leis a fim de regular a convivência social, destacando dois grandes expoentes da história, da política e da filosofia: Jean-Jaques Rousseau e Barão de Montesquieu.

Contrato Social, de 1762, obra considerada como uma utopia visto que propunha um estado ideal.<sup>2</sup>

Ainda com base no material didático, Rousseau entendeu que a necessidade do emprego de normas era indispensável para evitar que os conflitos e as disputas entre os membros das comunidades tornassem permanentes e mais poderosos. Resumindo, as leis foram criadas para impedir que os fortes eliminassem os fracos, permitindo uma convivência harmoniosa entre as pessoas numa determinada sociedade.<sup>3</sup>

O Barão de Montesquieu, o segundo pensador, embora mais velho, foi em determinado momento, contemporâneo de Rousseau, é considerado o pai da teoria da separação dos poderes. Montesquieu elaborou conceitos sob formas de governo e o exercício do poder. Tais conceitos tornaram-se doutrinários para Ciência Política, posto que definiam as três formas possíveis de governo: a democracia, a monarquia e o despotismo. Em seguida, Montesquieu elaborou a teoria da separação dos poderes em que a autoridade política é exercida: pelo executivo, pelo legislativo e pelo judiciário, cada um independente e fiscal dos outros dois. Os seus enunciados estão no seu notório livro *De l'Esprit des Lois – O Espírito das Leis*. Para Montesquieu não haveria melhor garantia para a liberdade dos cidadãos e, ao mesmo tempo, da eficiência do ponto de vista do funcionamento das instituições políticas do que a divisão tripartite dos poderes. Para ele, um governo democrático se adaptaria melhor em repúblicas pequenas, territorialmente falando, o que o levou a considerar a monarquia constitucional, ao estilo inglês, como a fórmula ideal de governo, porque, dizia Montesquieu, a democracia baseia-se na virtude, a monarquia, na honra e o despotismo, no medo.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> SOUZA, Maria Carmen. *Processo Legislativo Básico*. In: Curso de Processo Legislativo. Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Gráfica do Senado Federal: Brasília, [ca. 2008].

<sup>3</sup> SOUZA, Maria Carmen. *Processo Legislativo Básico*. In: Curso de Processo Legislativo. Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Gráfica do Senado Federal: Brasília, [ca. 2008].

<sup>4</sup> SOUZA, Maria Carmen. *Processo Legislativo Básico*. In: Curso de Processo Legislativo. Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Gráfica do Senado Federal: Brasília, [ca. 2008].

O Poder Legislativo, também conhecido como Parlamento, Congresso, Assembléia etc, segundo a divisão proposta por Montesquieu, “é a instituição encarregada da elaboração das leis e, igualmente, fiscal da atuação dos dois outros, executivo e judiciário”.<sup>5</sup> Hoje sabemos que a teoria de Montesquieu sofreu influência e aprimoramento advindos de outros pensadores políticos, no entanto, toda essa explicação foi dada para compreendermos melhor o Poder Legislativo, suas normas e regulamentos, que são de aplicação e uso do Congresso Nacional.

## 1.2. Estruturação

O Poder Legislativo, consagrado como a fração da tríplice divisão dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, recebe amparo no art. 2º da Constituição Federal: são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, cada um com suas atribuições definidas especificamente.<sup>6</sup>

De acordo com o art. 44 da Constituição Federal, compõem o Poder Legislativo: a Câmara dos Deputados, com representantes do povo brasileiro e o Senado Federal, com representantes dos Estados e do Distrito Federal.<sup>7</sup> O Tribunal de Contas da União, é autônomo, não tem qualquer vínculo de

---

<sup>5</sup> SOUZA, Maria Carmen. *Processo Legislativo Básico*. In: Curso de Processo Legislativo. Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Gráfica do Senado Federal: Brasília, [ca. 2008].

<sup>6</sup> MACHADO, Márcio. *Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo Municipal*. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccl/trabalhos2007\\_1/marcio\\_machado.pdf](http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccl/trabalhos2007_1/marcio_machado.pdf)>. Acesso em: 28 Out. 2009.

<sup>7</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 21 Out. 2009.

subordinação ao Legislativo, sendo apenas auxiliar deste <sup>8</sup>, é o órgão que presta auxílio ao Congresso Nacional nas atividades de controle e fiscalização externa. Como rege o art. 70 da CF:

Cabe ao Congresso Nacional, a guisa de controle externo, fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.<sup>9</sup>

Sendo assim, o Congresso Nacional tem como principais responsabilidades elaborar as leis e proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta.<sup>10</sup>

O Poder Legislativo no Brasil, em âmbito federal, é bicameral, ou seja, prevê a manifestação das duas Casas na elaboração das normas jurídicas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

A Câmara dos Deputados é a Casa em que tem início o trâmite da maioria das proposições legislativas. Órgão de representação mais imediata do povo centraliza muitos dos maiores debates e decisões de importância nacional.<sup>11</sup> O mandato de cada deputado é de 4 (quatro) anos.

O Senado Federal é composto por representantes dos Estados-Membros e do Distrito Federal. Tem funções legislativas, fiscalizadoras, autorizativas, julgadora, aprovadora de autoridades e outros de sua competência privativa. Na função legislativa pode funcionar como Câmara Revisora, se o projeto vier da Câmara dos Deputados. É uma assembléia de mais velhos, de

---

<sup>8</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 11ª Ed. São Paulo: Método, 2007. p. 438.

<sup>9</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 21 Out. 2009.

<sup>10</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 21 Out. 2009.

<sup>11</sup> PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/conheca/papellegislativo.html>>. Acesso em 17 Nov. 2009.

chefes de largo prestígio e experiência, que põem a prudência acima de tudo, usando-a como freio aos impulsos da Câmara dos Deputados. O mandato de senador é de 8 (oito) anos.<sup>12</sup>

Nas palavras de Simone Diniz, o Brasil é uma República Presidencialista Federativa formada por 27 Estados e um Distrito Federal. Adota um sistema bicameral, sendo a Câmara dos Deputados formada por 513 Deputados, eleitos pelo sistema proporcional de lista aberta para um mandato de quatro anos, e o Senado por 81 Senadores, eleitos pelo sistema majoritário, com mandato de oito anos, sendo que a cada quatro anos ocorre renovação parcial, alternadamente. Cada estado elege no mínimo oito e no máximo 70 deputados, além de três senadores.<sup>13</sup>

Portanto, como visto, o Poder Legislativo é bicameral, pois envolve a manifestação de vontade das duas Casas para que a norma jurídica seja produzida. O texto retirado do material didático distribuído no curso de Processo Legislativo elaborado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), explica que o bicameralismo sempre prevaleceu, a nível federal, no Brasil. A Constituição de 1988 manteve a organização bicameral do Poder Legislativo Brasileiro, que se caracteriza pelo equilíbrio no tocante às prerrogativas de propor leis que é permitido às duas Casas. No entanto, a razão da existência de duas casas na organização do Legislativo deve-se a preocupação que tiveram os proponentes, deste tipo de organização, de evitar os excessos que porventura uma ou outra câmara pudesse cometer. Vale dizer o caso de a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal propor legislação injusta, aprovar ou rejeitar qualquer proposição com base nas pressões ou sob emoção, haverá sempre a garantia de revisão da decisão, pelas respectivas Casas. O princípio revisional, portanto, é uma razão para o bicameralismo, a forma federativa do Brasil é outro fator determinante

---

<sup>12</sup>REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>>. Acesso em 27 Nov. 2008.

<sup>13</sup>DINIZ, Simone; PRAÇA, Sérgio. *Processo Legislativo nas Três Esferas do Sistema Político Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.cejamericas.org/doc/documentos/bra-legislativo-brasileiro.pdf>>. Acesso em 03 Dez. 2009.

desta organização do parlamento onde a Câmara dos Deputados representa o interesse do povo e o Senado o dos estados da federação e do Distrito Federal.<sup>14</sup>

### 1.3. Objeto

O Poder Legislativo era assinalado tendo como função, fazer as leis, mas segundo os ensinamentos de Alexandre de Moraes, modernamente, os parlamentos ampliaram suas funções, além de elaborarem leis, modificarem leis existentes ou as revogarem, eles atuam como meio de comunicação entre o povo e o governo e, como tal, forçam o governo a responder às aspirações populares.<sup>15</sup>

Renata Skaf diz que a Lei deve manifestar o interesse comum, pois é a expressão máxima da vontade geral, cabendo à Nação a expressão dessa vontade, representada pelos seus órgãos, mas principalmente pelo Poder Legislativo, decorrente do processo legislativo.<sup>16</sup>

Nesse sentido, complementa Carlos Alberto Castro dizendo que o Poder Legislativo enquanto instrumento político-institucional, expressando anseios da sociedade, vem adotando técnicas de organização para melhor cumprir suas funções legislativas, missão, por excelência, vinculada a interesses de grupos sociais.<sup>17</sup>

Portanto, o papel do Poder Legislativo é fundamental, pois cabe a este, entre outras funções, a elaboração das leis e a fiscalização dos atos dos demais

---

<sup>14</sup> SOUZA, Maria Carmen. *Processo Legislativo Básico*. In: Curso de Processo Legislativo. Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Gráfica do Senado Federal: Brasília, [ca. 2008].

<sup>15</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 520.

<sup>16</sup> NACFUR. Renata Skaf. *Controle de Constitucionalidade Político*. 2007. p. 8. 53 f. monografia (Pós-graduação Direito) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília.

<sup>17</sup> CASTRO, Carlos Roberto de; *et. al. Tramitação de proposições legislativas no sistema Bicameral Brasileiro pós 1988*. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/bancoconhecimento/20Tramitacao%20de%20proposicoes%20legislativas.pdf>>. Acesso em: 12 Nov. 2009.

poderes da União. “As leis são elaboradas de forma abstrata, geral e impessoal, pois são feitas para todas as pessoas e não devem atender a interesses ou casos individuais.”<sup>18</sup>

Assim, o objetivo do poder legislativo é elaborar normas de direito de abrangência geral que são aplicadas a toda sociedade, como complementa Carlos Alberto de Castro: “O Poder Legislativo detém a função primordial da produção das leis, atribuindo aos indivíduos, determinados comportamentos no intuito de adequarem-se às normas jurídicas por ele produzidas.”<sup>19</sup>

Nesse contexto de acordo com o texto publicado no Jornal Acorda Brasil, o Poder Legislativo cumpre papel imprescindível perante a sociedade do País, visto que desempenha três funções primordiais para a consolidação da democracia: representar o povo brasileiro, legislar sobre os assuntos de interesse nacional e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.<sup>20</sup>

O Poder Legislativo ainda fiscaliza o [Poder Executivo](#), vota leis [orçamentárias](#), e, em situações específicas, [julga](#) determinadas pessoas, como o [Presidente da República](#) ou os próprios membros da Assembléia. Como ensina Paulo Branco:

No quadro de divisão de funções entre os Poderes da República, tocam ao Legislativo as tarefas precípua de legislar e de fiscalizar. O Poder Legislativo, porém, de modo não típico, também exerce funções de administrar (ao prover cargos de sua estrutura ou atuar o poder de polícia, p. ex.) e de julgar (o Senado processa e julga, por crimes de responsabilidade, o Presidente da República e o Vice-Presidente da República, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes das três Forças Armadas, nos crimes de mesma natureza

---

<sup>18</sup> ASSEMBLEIA PERMANENTE. *Poder legislativo e o trabalho dos deputados*. Disponível em: <<http://www.ptalesp.org.br/legisla-para-todos.php>>. Acesso em 19 Nov. 2009.

<sup>19</sup> CASTRO, Carlos Alberto. *Tramitação de proposições legislativas no sistema Bicameral Brasileiro pós 1988*. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/bancoconhecimento/monografias/Monografia%20-%20Tramitacao%20de%20proposicoes%20legislativas.pdf>>.

Acesso em 30 Out. 2009.

<sup>20</sup> O PAPEL da Câmara dos Deputados. *Jornal Acorda Brasil*, São Paulo. Disponível em: <<http://www.jornalacordabrasil.com.br/documentos/documento1.doc>>. Acesso em 17 Nov. 2009.

conexos com os praticados pelo Chefe do Executivo; também processa e julga, por crimes de responsabilidade, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros dos Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado Geral da União).<sup>21</sup>

## 1.4. O Processo Legislativo

A importância fundamental em estudarmos o processo legislativo de formação das espécies normativas é sabermos o correto trâmite a ser observado, sob pena de ser inconstitucional a futura espécie normativa.<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup>

No entanto, o processo legislativo é um trâmite de ações destinado à elaboração das leis. É regulado pelo Regimento Interno do Senado Federal, pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados e pelo Regimento Comum das duas Casas.

De acordo com o Jornal Acorda Brasil esses Regimentos constituem importantíssimos instrumentos no processo de elaboração das leis do País. O Regimento, em sentido geral, é uma lei com regras e procedimentos destinados a determinar a estrutura, organização e funcionamento da Casa, e, na condição de norma infraconstitucional, está sujeito à Constituição.<sup>24</sup>

Para Renata Skaf, o processo legislativo é uma sucessão de atos diversos que tem por finalidade a produção de leis, sendo que o conteúdo, a forma e a seqüência desses atos seguem a uma série de regras específicas. Para as leis federais, as regras são definidas pela Constituição Federal, pela Lei

---

<sup>21</sup> BRANCO, Paulo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártirez. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 853.

<sup>22</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 11. ed. São Paulo: Método, 2006. p. 369.

<sup>23</sup> SIMÕES, Marília Horta. *Controle Preventivo de Constitucionalidade na ALMG*. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel\\_4.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel_4.pdf)>. Acesso em 12 Dez 2009.

<sup>24</sup> O PAPEL da Câmara dos Deputados. *Jornal Acorda Brasil*, São Paulo. Disponível em: <<http://www.jornalacordabrasil.com.br/documentos/documento1.doc>>. Acesso em 17 Nov. 2009.



Complementar n. 95 e pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e pelo Regimento Comum das duas Casas.<sup>25</sup>

Para Nelson de Souza Sampaio, o processo legislativo é “uma espécie do direito processual e se caracteriza quando se tem em consideração as normas que tratam da produção, criação, modificação ou revogação de normas gerais”<sup>26</sup>. O processo legislativo diz quem participa e como participa na formação dos atos legislativos. O autor destaca a supremacia do processo legislativo sobre os outros processos, na medida em que prescreve a competência e a forma para a criação de normas de caráter geral.

Alexandre de Moraes define o processo legislativo em dois sentidos, a saber:

O termo processo legislativo pode ser compreendido num duplo sentido, jurídico e sociológico. Juridicamente, consiste no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da própria constituição, enquanto sociologicamente podemos defini-lo como conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas.<sup>27</sup>

Nas palavras de José Afonso da Silva, o processo legislativo é o somatório de atos que envolvem iniciativa, emenda, votação, sanção, veto, desenvolvidos pelos órgãos legislativos para elaboração de leis complementares, ordinárias, resoluções e decretos legislativos.<sup>28</sup>

Márcio Machado afirma, no entanto, que o veto não faz parte dos atos legislativos, como transcrevemos:

O veto não deveria ser incluído no rol dos atos legislativos, pois o veto é um instrumento privativo do poder executivo para exercer a conveniência administrativa ou sanar um vício jurídico no curso do processo legislativo, possibilitando assim, a

---

<sup>25</sup> NACFUR. Renata Skaf. *Controle de Constitucionalidade Político*. 2007. p. 8. 53 f. monografia (Pós-graduação Direito) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília.

<sup>26</sup> SAMPAIO, Nelson de Souza. *O Processo Legislativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 28.

<sup>27</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 516.

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1977. p.496.

manutenção harmonia entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.<sup>29</sup>

Segundo Paulo Branco, o processo legislativo tem início quando alguém ou algum ente toma a iniciativa de apresentar uma proposta de criação de novo direito. O projeto de lei deve ter início na Câmara dos Deputados, se não resulta de iniciativa de senador ou de comissão do Senado.<sup>30</sup>

Márcio Machado explica que o processo legislativo inicia com a apresentação do projeto de lei no Parlamento pelos legitimados constitucionais, inclusive podendo ser de iniciativa popular.<sup>31</sup>

Sabe-se, portanto, que a proposição é o elemento fundamental do processo legislativo, impulsionada a partir de regras estabelecidas, as quais não só balizam o seu encaminhamento como também permitem e asseguram uma convivência entre diversos interesses políticos que se contrapõem dentro de uma casa legislativa.<sup>32</sup>

Dessa forma, indicada pela Constituição, em sua acepção mais estrita e técnica, o processo legislativo, se caracteriza pelo percurso previamente delineado por regras estabelecidas, de uma proposição, seu elemento fundamental.

Nesse sentido, descreve Luiz Henrique Cascell de Azevedo:

É a proposição que encerra uma expectativa na casa legislativa e, enfim, em toda a sociedade, no sentido de que um dos seus representantes eleitos concebe determinada matéria diante de uma diversidade de fatores, como os seus anseios pessoais, sua formação acadêmica e profissional, os anelos específicos do seu eleitorado, as necessidades da

---

<sup>29</sup> MACHADO, Márcio. *Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo Municipal*. Disponível em:

<[http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccl/trabalhos2007\\_1/marcio\\_machado.pdf](http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccl/trabalhos2007_1/marcio_machado.pdf)>. Acesso em: 28 Out. 2009.

<sup>30</sup> BRANCO, Paulo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártirez. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. pg. 853.

<sup>31</sup> MACHADO, Márcio. *Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo Municipal*. Disponível em:

<[http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccl/trabalhos2007\\_1/marcio\\_machado.pdf](http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccl/trabalhos2007_1/marcio_machado.pdf)>. Acesso em: 28 Out. 2009.

<sup>32</sup> AZEVEDO, Luiz Henrique Cascell de. *O Controle Legislativo de Constitucionalidade*. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2001. p. 21.

comunidade, formalizando-a com o intento de convertê-la em lei.<sup>33</sup>

O processo legislativo como vislumbra Luiz Henrique Cascelli de Azevedo é a “visualização do caminhar da proposição”<sup>34</sup>, a partir da sua apresentação.

Nas lições de Paulo Branco, a edição de atos normativos primários, que instituem direitos e criam obrigações é função típica do Poder Legislativo. O conjunto de atos que uma proposição normativa deve cumprir para se tornar uma norma de direito, forma o processo legislativo, que é o objeto de regulação na Constituição e por outros atos internos no âmbito do Congresso Nacional.<sup>35</sup>

Todavia, não se pode esquecer que o processo legislativo envolve outros atos e fatores além daqueles meramente processuais, tais como a conjugação de vontades sociais diversas e, às vezes, conflitantes. Como explica Ana Cristina Nogueira:

O ato de apresentar uma proposição, que é quando se inicia formalmente o processo legislativo, é o ápice de um processo de elaboração que pode ter começado por uma reivindicação ou sugestão, pela percepção do legislador sobre a necessidade de regulamentação de uma nova situação social ou por pesquisas realizadas por parlamentares entre os eleitores.<sup>36</sup>

Assim, a origem do processo legislativo se dá com a proposição. O processo legislativo é, portanto, o delineamento do percurso a que a mesma se sujeita. Nesse sentido, o art. 59 da Constituição Federal enuncia que: “O processo legislativo compreende a elaboração de: emendas à Constituição; leis

---

<sup>33</sup> AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. *O Controle Legislativo de Constitucionalidade*. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2001. p. 21.

<sup>34</sup> AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. *O Controle Legislativo de Constitucionalidade*. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2001. p. 21

<sup>35</sup> BRANCO, Paulo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártirez. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 873.

<sup>36</sup> NOGUEIRA, Ana Cristina Resende. *Controle Preventivo de Constitucionalidade no Processo Legislativo Distrital*. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/senado/unilegis/pdf/UL\\_TF\\_DL\\_2005\\_Ana\\_Cristina.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/senado/unilegis/pdf/UL_TF_DL_2005_Ana_Cristina.pdf)>. Acesso em 18 Out. 2009.

complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos e resoluções.”<sup>37</sup>

Excepcionando-se o caso das medidas provisórias que não tramitam especificamente por uma Casa, mas requerem a reunião conjunta da Câmara e do Senado, ou seja, do Congresso Nacional, as demais vias arroladas encontram acomodação na definição do art. 228 do Regimento Interno do Senado Federal, isto é, são consideradas proposições. Na verdade, este dispositivo também estende o conceito de proposição a outros instrumentos formais de manifestação da vontade legislativa, é claro que de conteúdo eminentemente interno. Eis o texto: “Constitui proposição o parecer que deva ser discutido e votado pelo Plenário, quando não concluir pela apresentação de projeto, requerimento ou emenda.”<sup>38</sup>

Compreende, pela explicação de Luiz de Azevedo que o recebimento da proposição pelo Presidente da Casa, que a despachará, dando curso à tramitação, há a presunção mínima de constitucionalidade, regimentalidade e adequação à competência institucional da Casa. Tal despacho definirá não só o regime de tramitação (se conclusivo ou não), mas também a que Comissão será distribuída, de acordo com a sua pertinência temática.<sup>39</sup>

Ademais, cada uma destas fases é regulamentada pelo Regimento Interno: oferecimento de emendas nas Comissões, a apresentação; a discussão; a remessa ao Plenário, quando a matéria não tramita conclusivamente ou no caso

---

<sup>37</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 29 de Out. 2009.

<sup>38</sup> REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regs/RegSFVoll.pdf>>. Acesso em 16 Dez. 2008.

<sup>39</sup> AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. *O Controle Legislativo de Constitucionalidade*. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2001. p. 21.

de ter sido apresentado recurso contra a tramitação conclusiva; o oferecimento de emendas em Plenário; os debates, a votação etc.<sup>40</sup>

Cristiano Viveiros de Carvalho divide o Processo Legislativo em três fases, a saber: fase instaurativa que é a fase da iniciativa da proposição; fase perfectiva, destinada a materializar a lei e a fase integrativa de eficácia que constitui na atribuição de eficácia à nova norma legal, para efetivamente vincular os comportamentos.

Segundo Cristiano de Carvalho, a fase instaurativa é a que põe o órgão legislativo em contato com a proposta de lei, momento em que surge o dever de proceder. Pode conter, além da apresentação da proposta em si, também uma atividade de controle liminar de sua regularidade. A fase perfectiva constitui aquela em que a proposta, sob o exame do Parlamento, transforma-se efetivamente em lei ou é definitivamente rejeitada, com a discussão e a deliberação. Conclui-se no momento em que os órgãos legislativos cumprem integralmente a função que lhes é constitucionalmente atribuída, pronunciando-se. Já a última fase, integrativa de eficácia, completa-se com a promulgação e publicação do ato resultante das fases anteriores, que já é lei válida, embora dependente desses atos complementares para se tornar eficaz.<sup>41</sup>

A fase instaurativa, compõe-se de dois atos distintos: a apresentação da proposição e o juízo de admissibilidade. O primeiro completa-se com a formalidade de leitura da proposição em Plenário, pelo seu autor. Recebida a proposta, o Presidente da Casa exerce um juízo preliminar de admissibilidade, em que examina os seus aspectos formais e, também, se trata de matéria evidentemente inconstitucional ou alheia à competência da Câmara, já que a maioria das proposições é iniciada nesta Casa, tendo o Senado como casa revisora, ou ainda, anti-regimental, casos em que a devolverá ao seu autor.

---

<sup>40</sup> AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. *O Controle Legislativo de Constitucionalidade*. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2001. p. 22.

<sup>41</sup> CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle Judicial e Processo Legislativo: a observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito*. 1. ed. Porto Alegre: 2002. p. 72.

Admitida, será a proposição despachada para exame pelas comissões competentes.<sup>42</sup>

Ainda sob os ensinamentos de Cristiano de Carvalho a segunda fase – deliberativa – divide-se em várias subfases, a depender, por exemplo, da espécie normativa em questão, ou do próprio desenrolar do processo. Desenvolvem-se em ambas as casas do Congresso Nacional. É nessa fase que a proposição receberá emendas, será discutida e votada pelas comissões e, quando for o caso, pelos plenários, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal.<sup>43</sup>

Ainda seguindo seus entendimentos, a terceira fase, chamada confirmatória, perfaz-se com a sanção do texto da nova lei ou o exame de um eventual veto, prerrogativa do Presidente da República. A Constituição Brasileira somente admite o veto suspensivo, como se sabe, e nesse caso a matéria retorna, então, ao exame do Congresso, dessa vez em sessão conjunta, quando poderá rejeitá-lo pela maioria absoluta de cada casa ou confirmá-lo, caso tal quorum não seja atingido em uma das Casas.<sup>44</sup>

Uma vez encaminhado à sanção, se o Executivo concorda com o texto aprovado pelo Legislativo, ele é sancionado. Se não, poderá vetá-lo totalmente, ou apenas parcialmente, isto é, promulga apenas partes do projeto de lei. Ao Legislativo caberá dar a última palavra quanto aos vetos. Poderá manter o veto ou derrubá-lo, desde que aprovado pela maioria. O veto derrubado entra em vigor na data de sua promulgação.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle Judicial e Processo Legislativo: a observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito*. 1. ed. Porto Alegre: 2002. p. 72.

<sup>43</sup> CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle Judicial e Processo Legislativo: a observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito*. 1. ed. Porto Alegre: 2002. p. 72

<sup>44</sup> CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle Judicial e Processo Legislativo: a observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito*. 1. ed. Porto Alegre: 2002. p. 72

<sup>45</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *Veto Presidencial*. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/agencia-diap/8952->

Cristiano Carvalho descreve a última fase chamada de integrativa de eficácia a qual diz respeito apenas à promulgação e a publicação da matéria, sem o que, embora exista, a norma formalmente não terá eficácia para vincular os comportamentos. A promulgação é, na verdade, um ato executivo, que tem por finalidade: seu valor imperativo e executório; a publicação, por sua vez, visa apenas comunicar os cidadãos da existência dessa lei. Não se trata propriamente de uma fase do processo legislativo, portanto, uma vez que a norma já integra o mundo jurídico, já tem relevância.<sup>46</sup>

Assim concluímos este capítulo referente ao Poder Legislativo e, então, passaremos a estudar o controle preventivo de constitucionalidade, objeto deste trabalho.

---

[veto-presidencial-como-se-vota-em-sessao-do-congresso-nacional](#)>. Acesso em: 08 Dez. 2009.

<sup>46</sup> CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle Judicial e Processo Legislativo: a observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito*. 1. ed. Porto Alegre: 2002. p. 72

## 2. O CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE

### 2.1. O Controle de Constitucionalidade

O controle de constitucionalidade consiste na análise de compatibilidade de uma lei ou ato normativo em relação às normas da Carta Magna. Sabe-se que a Constituição é a norma hierarquicamente superior no ordenamento jurídico e esta superioridade normativa exige que todas as demais normas do ordenamento jurídico estejam em situação de compatibilidade com a mesma.

Dessa forma, o sistema jurídico brasileiro parte do princípio da obediência hierárquica das normas, onde nenhuma norma infraconstitucional poderá afrontar a Constituição Federal. Assim pressupõe, necessariamente, a supremacia da Constituição, a existência de escalonamento normativo, ocupando a Lei Maior o ponto mais alto do sistema normativo. É nela que o legislador encontrará a forma de elaboração das leis cujo conteúdo não poderá contrariar a Constituição Federal, sob pena de abrir a possibilidade de exame constitucional da norma editada.<sup>47</sup>

Assim complementa Robertônio Santos Pessoa dizendo que o controle de constitucionalidade, nos modernos Estados Democráticos de Direito, é a garantia inafastável da imperatividade e efetividade da Constituição, norma fundante de uma comunidade político-jurídica. Em sua ausência, o Texto Constitucional fica

---

<sup>47</sup> MACHADO, Márcio. *Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo Municipal*. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccl/trabalhos20071/marcio\\_machado.pdf](http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccl/trabalhos20071/marcio_machado.pdf)>. Acesso em: 28 Out. 2009.



desprovido do caráter de norma jurídica suprema do ordenamento jurídico, à qual todos os Poderes e instituições devem curvar-se.<sup>48</sup>

Assim, a defesa da Constituição pressupõe a existência de garantias, por meios e institutos destinados a assegurar a observância, aplicação, estabilidade e conservação da lei fundamental. Na visão de Canotilho, o Estado Constitucional Democrático ficaria incompleto e enfraquecido se não houvesse o mínimo de garantias e de sanções: garantias de observância, estabilidade e preservação das normas constitucionais; sanções contra os atos dos órgãos de soberania e dos outros poderes públicos. A idéia de proteção, defesa, tutela ou garantia da ordem constitucional tem como pano de fundo a idéia de defesa do Estado, que pode ser definido, de maneira ampla, como o complexo de institutos que têm por finalidade proteger, interna e externamente, a existência jurídica e fática do Estado.<sup>49</sup>

O legislador constituinte criou mecanismos para o controle dos atos normativos, de maneira que esses se adequassem aos preceitos da Constituição Federal. Dentre os requisitos essenciais para o controle, tem-se a existência de uma constituição rígida.<sup>50</sup> Sendo assim, a inobservância de preceitos constitucionais afigura-se inaceitável no Estado Democrático de Direito, não sendo permitido, portanto, àqueles que elaboram as leis, afrontar a Lei Maior, sob pena de colocarem em risco todo o processo democrático e de não atingirem, com seu trabalho, a justiça necessária e ansiada pela sociedade.

Portanto, quando se trata da constitucionalidade ou inconstitucionalidade, abordam-se conceitos relacionados à Constituição numa perspectiva de normatividade, pois qualquer ato normativo que não se submeta ao texto constitucional perde sua eficácia.

---

<sup>48</sup> PESSOA, Robertônio Santos. *Controle de Constitucionalidade: jurídico-político ou político-jurídico?* Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2882>>. Acesso em 06 Jan. 2010.

<sup>49</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. 5.ed. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2002. p. 879.

<sup>50</sup> NACFUR. Renata Skaf. *Controle de Constitucionalidade Político*. 2007. p. 17. 53 f. monografia (Pós-graduação Direito) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília.

### 2.1.1. Inconstitucionalidade formal e inconstitucionalidade material

É imprescindível que, em qualquer espécie de controle, seja feita a apreciação da constitucionalidade observando-se os aspectos formais e materiais da norma.

Segundo Nelson Sampaio, a inconstitucionalidade formal ocorre quando as leis ou os atos desobedecem às formalidades ou procedimentos previstos na Constituição<sup>51</sup>, isto é, dizem respeito ao processo de elaboração da lei e afetam o ato normativo singularmente considerado sem atingir seu conteúdo. Dessa forma, refere-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da norma. Aqui é questionada a obediência aos ritos processuais.

Já os aspectos materiais correspondem ao conteúdo da norma, se há conflito com as regras ou com os princípios da Constituição Federal.

Segundo Ana Maria Duarte Amarante Brito, a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo pode ser formal ou material. Há inconstitucionalidade formal quando uma norma é editada contrariando as regras de competência, a iniciativa e demais etapas do procedimento para sua feitura, previsto na Constituição. Diz-se material a inconstitucionalidade quando a matéria versada em uma lei contraria o disposto na Lei Fundamental.<sup>52</sup>

Para Nelson de Souza Sampaio, um ato legislativo é inconstitucional quando se formou em desacordo com a Constituição ou quando o seu conteúdo fere princípios constitucionais. O primeiro caso se dá por incompetência do órgão

---

<sup>51</sup> SAMPAIO, Nelson de Souza. *O Processo Legislativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 28.

<sup>52</sup> BRITO, Ana Maria Amarante Duarte. *Controle da Constitucionalidade das Leis*. Disponível em: <<http://www.atame-df.com.br/material/doc/mat06032803.doc>>. Acesso em 20 Dez. 2009.

que emitiu o ato legislativo, como é o exemplo de uma lei oriunda de projeto apreciado apenas pela Câmara dos Deputados, ou por ter sido realizado em tempo proibido, como uma emenda à Constituição aprovada durante o estado de sítio, ou ainda, por ter sido elaborado com violação das normas prescritas pela Constituição Federal, como é o caso de uma lei complementar que não tivesse sido aprovada pela maioria dos membros das duas Casas do Congresso.<sup>53</sup>

No entanto, os vícios formais são mais fáceis de serem analisados em comparação com os materiais. Estes dizem respeito ao conteúdo da norma, portanto, deverão ser testados em face de todos os princípios e garantias fundamentais previstos na Constituição, enquanto aqueles podem ser rapidamente identificados em função do cumprimento ou não de determinado rito.

Assim, se a norma não for analisada como um todo, corre-se o risco de surgirem problemas para a ordem jurídica a partir do momento em que a lei formal ou materialmente inconstitucional entrou em vigor.

### **2.1.2. Formas de controle de constitucionalidade**

A doutrina considera diversas formas de controle de constitucionalidade, mas para este trabalho teremos nosso enfoque voltado para o controle de constitucionalidade preventivo político.

Sendo assim, começaremos citando as formas de controle de constitucionalidade quanto ao órgão, isto é, quem o controla: o Controle Político, objeto de nosso trabalho, também chamado de controle francês, ocorre quando a atividade de controle de constitucionalidade é exercida por órgão político e não por

---

<sup>53</sup> SAMPAIO, Nelson de Souza. *O Processo Legislativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 179.

órgão jurisdicional.<sup>54</sup> O Controle Jurisdicional, nas explicações de Alexandre de Moraes, “é a verificação da adequação (compatibilidade) de atos normativos com a Constituição feita pelos órgãos integrantes do Poder Judiciário.”<sup>55</sup> Já o Controle Misto, como o próprio nome indica, há uma conjunção das duas outras espécies de controle. Ocorre quando há certos tipos de leis sujeitas ao controle por órgãos jurisdicionais, e outras por órgãos políticos.

Quanto ao momento do controle, este pode ser preventivo ou repressivo, como explica Sérgio Resende de Barros:

O controle exercido pelos juízes é repressivo da inconstitucionalidade, sendo posterior à existência da lei, a qual nasce da sanção ou da derrubada do veto. Antes disso, é relevante o controle prévio – preventivo da inconstitucionalidade – exercido pelos partícipes do processo legislativo, no curso desse processo, sobre projetos de lei e demais proposições de teor normativo.<sup>56</sup>

Entende-se, portanto, que o controle preventivo brasileiro é inerente ao processo legislativo, o que não inviabiliza nem exclui a possibilidade de apreciação da constitucionalidade *a posteriori* pelos mecanismos repressivos.

## 2.2. Comissão de Constituição e Justiça

Nas palavras de Andre Negri, cuida-se acentuar que no Brasil, no que se refere ao controle prévio de constitucionalidade das leis, há órgãos políticos das

---

<sup>54</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártirez. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1005.

<sup>55</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 572.

<sup>56</sup> BARROS, Sérgio Resende de. *Noções sobre controle de constitucionalidade*. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/nocoas-sobre-controle-de-constitucionalidade.cont>>. Acesso em 07 Jan. 2010.

Casas Legislativas cuja atribuição é verificar a adequação de projetos em tramitação com a Constituição.<sup>57</sup>

No entanto, para melhor compreensão do controle de constitucionalidade exercido no Poder Legislativo é importante o entendimento no que diz respeito às comissões, assim, destacamos o art. 58 da Constituição Federal, o qual faz referência as mesmas. Eis o texto: “O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.”<sup>58</sup>

Essas comissões são instâncias institucionais, formadas por parlamentares de acordo com critérios de proporcionalidade partidária, assim, as propostas são analisadas por grupos menores de Parlamentares. Os trabalhos são comandados por seus presidentes, encarregados de indicarem relatores para as matérias e de conduzirem o processo de deliberação.<sup>59</sup>

Na visão de Paulo Branco:

Junto ao Congresso Nacional e às suas Casas, funcionam Comissões, permanentes ou temporárias, reguladas internamente pelo Legislativo. As Comissões são formadas de modo a espelhar o quadro de forças políticas existentes na Casa a que se vinculam. Essas Comissões formam uma interface da Casa Legislativa com entidades da sociedade civil, que podem ali ser ouvidas em audiências públicas. Estão legitimadas também – servindo, com isso, a uma função fiscalizadora dos Poderes Públicos – para receber petições, reclamações e queixas de entidades de qualquer pessoa, contra atos e omissões de autoridades e entidades públicas,

---

<sup>57</sup> NEGRI, André Del. *Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo: Teoria da Legitimidade Democrática*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 102.

<sup>58</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>.

Acesso em: 21 Dez. 2009.

<sup>59</sup> DINIZ, Simone; PRAÇA Sérgio. *Processo Legislativo nas três esferas do Sistema Político Brasileiro*. Disponível em

<<http://www.cejamericas.org/doc/documentos/bra-legislativo-brasileiro.pdf>>. Acesso em 09 Dez. 2009.

podendo, ainda, tomar depoimentos de qualquer autoridade ou cidadão.<sup>60</sup>

A CCJ é a Comissão que nos interessa para este trabalho, pois é a responsável pela análise dos aspectos constitucionais das proposições que tramitam no Congresso Nacional, sobretudo daquelas que se transformam em leis. Segundo Ana Cristina Resende: “é essa comissão a instância da Casa competente para realizar o controle preventivo de constitucionalidade, determinando o arquivamento de proposições inconstitucionais ou injurídicas.”<sup>61</sup>

Entre as Comissões Permanentes Congresso, a CCJ é a única regimentalmente competente para o exame de constitucionalidade das proposições.<sup>62</sup>

Assim, o órgão responsável pela análise da constitucionalidade dos projetos e proposições em tramitação no Senado Federal é a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), e Comissão de Constituição e Justiça e de Redação na Câmara dos Deputados. A competência de ambas as comissões está estabelecida no artigo 101 do Regimento Interno do Senado Federal e no art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O art. 32, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados criou a comissão de constituição e justiça e de redação, estabelecendo seu campo temático e sua área de atividade em aspectos constitucionais, legais, jurídicos, regimentais e de técnicas legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos

---

<sup>60</sup> BRANCO, Paulo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártirez. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 855.

<sup>61</sup> NOGUEIRA, Ana Cristina Resende. Controle Preventivo de Constitucionalidade no Processo Legislativo Distrital. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/sf/senado/unilegis/pdf/UL\\_TF\\_DL\\_2005\\_Ana\\_Cristina.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/senado/unilegis/pdf/UL_TF_DL_2005_Ana_Cristina.pdf)>. Acesso em 18 Out. 2009.

<sup>62</sup> AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. *O Controle Legislativo de Constitucionalidade*. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2001. p. 52.

à apreciação da Câmara ou de suas comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação.<sup>63</sup>

Por sua vez, o Regimento Interno do Senado Federal prevê em seu art. 101, a existência da comissão de constituição e justiça e cidadania, com competência para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do plenário, por despacho do Presidente, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o plenário.<sup>64</sup>

Em outras palavras, é como se a Constituição Federal, de maneira indireta, atribuísse competência aos respectivos colegiados (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal), no âmbito da instituição parlamentar, para a elaboração das regras de funcionamento da respectiva instância legislativa, modelando ou prescrevendo as atribuições, as prerrogativas, norteando a convivência política e o regramento técnico que a possibilita.<sup>65</sup>

Nesse sentido complementa Luiz Henrique Cascell de Azevedo:

Vale ressaltar que, pelo art. 58, caput, a Carta Magna reservou, ao Regimento Interno, o poder de estabelecer as atribuições da Comissão. E o regimento prevê que a Comissão é incumbida de verificar, obrigatoriamente, a constitucionalidade, a juridicidade e a boa técnica legislativa das proposições em tramitação. Em outras palavras, a CCJ é a sede em que se realiza, dentro do Poder Legislativo, o contraste das proposições com o texto da Constituição.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/ccjc/conheca>>. Acesso em: 17 Out. 2008.

<sup>64</sup> REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>>. Acesso em 16 Dez. 2008.

<sup>65</sup> AZEVEDO, Luiz Henrique Cascell de. *O Controle Legislativo de Constitucionalidade*. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2001. p. 22.

<sup>66</sup> AZEVEDO, Luiz Henrique Cascell de. *O Controle Legislativo de Constitucionalidade*. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2001. p. 121.

Assim, a primeira forma de controle da legalidade das proposições no processo legislativo é dada pela Comissão de Constituição e Justiça a qual analisa as proposições levando em consideração a legalidade, a juridicidade, a regimentalidade e, principalmente, a constitucionalidade.

Marília Simões explica os conceitos de juridicidade e legalidade, para melhor compreensão:

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.<sup>67</sup>

Portanto, a função precípua das comissões permanentes de constituição e justiça é analisar a compatibilidade do projeto de lei ou proposta de emenda constitucional apresentados com o texto da Constituição Federal.

Segundo Alexandre de Moraes, é importante ressaltar que o próprio conceito de comissão parlamentar parte da necessidade da divisão dos trabalhos com o objetivo de descongestionar o Congresso Nacional, acelerando o processo legislativo e aprofundando o estudo técnico das matérias.<sup>68</sup>

Como observa Cristiano de Carvalho, as comissões possuem o poder de examinar e dar parecer sobre as proposições que lhes são enviadas, recomendando ao Plenário a sua aprovação, com ou sem emendas, ou sua rejeição. Os pareceres das comissões são de mérito e manifestam o entendimento dos órgãos técnicos sobre a temática apresentada, sendo que esses pareceres de

---

<sup>67</sup> SIMÕES, Marília Horta. *Controle Preventivo de Constitucionalidade na ALMG*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel\\_4.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel_4.pdf)>. Acesso em 12 Dez. 2009.

<sup>68</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 520.



mérito emitidos pelas comissões têm efeito decisório, ou seja, podem decidir conclusivamente sobre a aprovação ou rejeição de proposições.<sup>69</sup>

Isto quer dizer que essas Comissões de Constituição e Justiça têm a prerrogativa de aprovar matérias em caráter terminativo, isto é, nem todos os projetos aprovados por ela passam pelo Plenário. Com isso, cada projeto apreciado e votado em decisão terminativa da CCJ é considerado aprovado pela Casa como um todo, a menos que haja recurso para que a matéria vá a Plenário.

Nessa linha, reza o parágrafo segundo do artigo 58 da Constituição Federal: “Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: discutir e votar projeto de lei que dispensa, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa.”<sup>70</sup>

Sendo assim, no caso de pareceres de mérito emitidos com poder conclusivo pelas comissões, fica dispensada a deliberação final do Plenário, ressalvada a apresentação de recurso.

Como descrito por Paulo Branco, as Comissões podem discutir e votar projeto de lei que dispense, na forma regimental, a competência do Plenário. Trata-se do chamado procedimento legislativo abreviado. Abre-se, porém, a possibilidade de 1/10 dos membros da Casa provocar a atuação do Plenário, por meio de recurso. É possível, portanto, que um projeto de lei seja aprovado sem jamais haver sido apreciado pelo Plenário, quer na Câmara, quer no Senado.<sup>71</sup>

Mas se os projetos de lei forem rejeitados por essa Comissão, não terão prosseguimento, como demonstra o artigo 101, inciso VII, parágrafos 1º e 2º do Regimento Interno do Senado Federal:

---

<sup>69</sup> CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle Judicial e Processo Legislativo: a observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito*. 1. ed. Porto Alegre: 2002. p. 83.

<sup>70</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>.

Acesso em: 29 de Out. 2009.

<sup>71</sup> BRANCO, Paulo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártirez. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 855.

§ 1º Quando a Comissão emitir parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição será esta considerada rejeitada e arquivada definitivamente, por despacho do Presidente do Senado, salvo, não sendo unânime o parecer, recurso interposto nos termos do art. 254.  
§ 2º Tratando-se de inconstitucionalidade parcial, a Comissão poderá oferecer emenda corrigindo o vício.  
<sup>72</sup>

Nessa mesma linha, Esdras Dantas ensina que os pareceres negativos das Comissões de Constituição e Justiça costumam ser terminativos, acarretando a rejeição e o arquivamento do projeto. Os próprios Regimentos Internos da Câmara e do Senado, porém, admitem que os projetos rejeitados pelas comissões sejam levados para votação se o plenário der provimento a recurso nesse sentido apresentado por um décimo dos membros da casa respectiva.<sup>73</sup>

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.<sup>74</sup>

No entanto, se não houver recurso, os projetos aprovados terminativamente pela CCJ seguem, portanto, diretamente para a Casa Revisora, de onde vão à sanção presidencial para serem promulgados ou arquivados no caso de rejeição.

Importante destacar que atualmente, no Senado Federal, nem todas as matérias das demais comissões passam pela CCJ, como rege o inciso IV do artigo 101 do Regimento Interno do Senado Federal, “opinar sobre matéria de natureza

---

<sup>72</sup> REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>>. Acesso em 16 Out. 2008.

<sup>73</sup> DANTAS, Esdras. *Controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos*. Disponível em: <<http://esdrasdantas.blogspot.com/search?updated-max=2008-06-6T19%3A43%3A00-07%3A00&max-results=7>>. Acesso em: 05 Nov. 2008.

<sup>74</sup> SIMÕES, Marília Horta. *Controle Preventivo de Constitucionalidade na ALMG*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel\\_4.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel_4.pdf)>. Acesso em 12 Dez. 2009

jurídica ou constitucional que lhe seja submetido em consulta, pelo Presidente, de ofício ou a pedido do Plenário ou por outra Comissão.”

Nas palavras de Luiz Azevedo, tramitando conclusivamente ou não, há uma Comissão que nunca pode ser olvidada no despacho, independente do tema versado, a Comissão de Constituição e Justiça. Deverá ser designada para pronunciar-se após as demais Comissões, com o objetivo de verificar a constitucionalidade, a juridicidade e a boa técnica legislativa.<sup>75</sup>

Portanto, na Câmara dos Deputados há obrigatoriedade de que todo projeto de lei de autoria de parlamentar passe primeiro pela CCJ, para estudo de sua constitucionalidade. No Senado federal não é mais assim, qualquer comissão que analisar o mérito, também poderá opinar sobre a constitucionalidade da proposição em apreço. Só passam pela CCJ, proposições terminativas ou não, cujo assunto de que tratarem for de competência da CCJ – art. 101 RI – Se não, só serão objeto de deliberação das demais comissões componentes para sua análise, conforme o Regimento.<sup>76</sup>

Isto quer dizer que deve haver uma solicitação para que as matérias passem pela CCJ, o que é extremamente negativo para o sistema de controle de constitucionalidade, pois como já dito anteriormente, é esta Comissão responsável por analisar a juridicidade e admissibilidade do projeto.

Tem-se que o vício mais grave de um projeto ou de suas normas é a inconstitucionalidade, por isso deveria haver mais rigor em seu tratamento.

Dessa forma, a Comissão de Constituição e Justiça, quando solicitada, não deverá fugir ao seu papel de conferir segurança jurídica aos projetos examinados, sob pena de total desvirtuamento de sua mais estrita finalidade.

---

<sup>75</sup> AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. *O Controle Legislativo de Constitucionalidade*. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2001. p. 121

<sup>76</sup> Informação concedida pelo Dr. Paulo Monn, servidor efetivo da Secretaria – Geral da Mesa do Senado Federal, em Setembro/2009.

### 2.3. Influências do Sistema Francês

Nosso controle preventivo de constitucionalidade é inspirado no modelo de controle francês, no qual a atividade de controle constitucional não é exercida por um órgão judicial e sim por um órgão político. O parlamento francês realiza o controle antes da eficácia da lei, dessa forma, o controle exclusivamente *a priori* é a característica marcante e inovadora desse modelo.<sup>77</sup>

João Aurino de Melo Filho, em seu artigo que trata das influências no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, explica o porquê desta conexão:

O art. 41 da Constituição Francesa prevê um controle preventivo a ser realizado pelo Conselho Constitucional durante o procedimento legislativo. É preventivo porque ainda não existe espécie normativa em vigor, encontrando-se em processo de deliberação. Poderá, neste caso, o Conselho Constitucional, desde que provocado pelo Presidente de qualquer das Casas Legislativas, analisar a constitucionalidade do projeto de ato normativo.<sup>78</sup>

No entanto, no Brasil, o controle preventivo não é realizado por uma Corte Constitucional, como ocorre na França, e sim pelos próprios órgãos envolvidos no processo legislativo, a Câmara, o Senado e, o Executivo; e, excepcionalmente, o

---

<sup>77</sup> CUNHA, Francisco Neves da. *Restrições ao controle difuso da constitucionalidade das leis e ao poder geral de cautela do Poder Judiciário do Brasil*. Disponível em: <[http://www.btdt.ucb.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=234](http://www.btdt.ucb.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=234)> . Acesso em 11 Jan. 2010.

<sup>78</sup> MELO FILHO, João Aurino de. *Modelos de Controle de Constitucionalidade do Direito Comparado - Influências no Sistema de Controle de Constitucionalidade Brasileiro*. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11158&p=1>. Acesso em 09 Out. 2008.

Judiciário, por meio de mandado de segurança de legitimação exclusiva dos parlamentares, com o fito de assegurar o devido processo legislativo.

Portanto, o controle de constitucionalidade preventivo pode ser realizado pelo Poder Executivo: com o veto do Presidente da República com fundamento na inconstitucionalidade do projeto, como ensina Marília Simões:

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.<sup>79</sup>

Poder Legislativo: através de suas comissões de constituição e justiça, quando verifica se o projeto de lei ou proposição normativa, que poderão virar lei, contém algum vício a ensejar a inconstitucionalidade.<sup>80</sup>

E, por fim, pelo Poder Judiciário como explica Gilmar Ferreira Mendes:

No sistema brasileiro, admite-se o controle judicial preventivo, nos casos de mandado de segurança impetrado por parlamentar com o objetivo de impedir

---

<sup>79</sup> SIMÕES, Marília Horta. *Controle Preventivo de Constitucionalidade na ALMG*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel\\_4.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel_4.pdf)>. Acesso em 12 Dez. 2009.

<sup>80</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 11. ed. São Paulo: Método, 2006. p. 161.

a tramitação de projeto de emenda constitucional lesiva às cláusulas pétreas (CF, art. 60, §4º).<sup>81</sup>

João Aurino de Melo Filho complementa dizendo que o Poder Judiciário, no caso o próprio Supremo Tribunal Federal, poderá ser conclamado a exercer o controle preventivo de propostas de emendas à Constituição, tendo em vista o disposto no § 4º do art. 60, ao estabelecer que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir (...), ora, a mera apresentação de proposta que viole algumas das matérias enunciadas no dispositivo já viola a Constituição. O Supremo Tribunal Federal, embora admita o controle preventivo nessas hipóteses, apenas o admite em caráter incidental, permitindo a qualquer parlamentar impetrar mandando de segurança.<sup>82</sup>

Nas palavras de Marília Simões, com relação ao controle preventivo, é importante destacar, 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,

---

<sup>81</sup> MS 20.257/DF, Rel. Décio Miranda, DJ de 18-10-1980; MS 24.138, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 28-11-2002. apud MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártirez; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 1007.

<sup>82</sup> MELO FILHO, João Aurino de. *Modelos de Controle de Constitucionalidade do Direito Comparado - Influências no Sistema de Controle de Constitucionalidade Brasileiro*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11158&p=1>>. Acesso em 09 Out. 2008.

universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias constitucionais.<sup>83</sup>

Partiremos agora, depois de toda essa explicação, para o conceito de Controle Preventivo de Constitucionalidade.

## 2.4. Conceito

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.<sup>84</sup>

O controle preventivo, como dito anteriormente, diz respeito ao momento em que é realizado o controle, o qual se dá, evidentemente, antes da norma entrar em vigor, em projetos de lei e proposições de teor normativo, com o fito de não se fixar na Constituição valores que poderão redundar em sérios problemas para a sociedade. Como ensina Sylvio Clementino:

O controle dito preventivo é aquele exercido por órgão do Poder Executivo e do Poder Legislativo quando da tramitação de um projeto de lei. Dessa

---

<sup>83</sup> SIMÕES, Marília Horta. *Controle Preventivo de Constitucionalidade na ALMG*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel\\_4.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel_4.pdf)>. Acesso em 12 Dez. 2009.

<sup>84</sup> SIMÕES, Marília Horta. *Controle Preventivo de Constitucionalidade na ALMG*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel\\_4.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel_4.pdf)>. Acesso em 12 Dez. 2009.

forma, as Comissões Permanentes de Constituição e Justiça das Casas Legislativas, o próprio Plenário ou mesmo o veto fundado em inconstitucionalidade enxergada pelo Presidente da República são formas clássicas de exercício de controle profilático de constitucionalidade. Percebe-se que incide sobre o projeto de lei e não sobre a lei. Se falhar ainda restará a possibilidade de o Poder Judiciário evitar que lei aperfeiçoada de forma inconstitucional seja expurgada do ordenamento jurídico.

Exatamente por isso o controle repressivo é exercido por órgão do Poder Judiciário, sendo acionado toda vez que não lograr êxito o controle preventivo.

Momento em que é feito: antes da vigência da norma constitucional.

Quem faz: Legislativo e Executivo.

Como se faz: o Legislativo, através das comissões de constituição e justiça e na própria votação em Plenário quando é facultado ao parlamentar votar projeto por este motivo. E o Executivo através do poder de veto.<sup>85</sup>

Nesse sentido, complementa Ana Maria Brito dizendo que a rigor, não seria propriamente um controle de constitucionalidade de lei ou de ato normativo, pois é realizado por órgão político, antes do aperfeiçoamento do processo de edição de uma lei. Seria até um contra-senso deixar-se tramitar um projeto inconstitucional, com dispêndio de tempo e recursos humanos e materiais, para, ao final, vê-lo declarado inconstitucional.<sup>86</sup>

O fato do controle preventivo não lidar com normas prontas e sim com projetos, pode suscitar dúvidas sobre sua relevância, colocando-o como mera etapa do processo legislativo. Ledo engano, pois subestimá-lo, além de errôneo, é jurídico e politicamente problemático. Diria mais, tirante os mecanismos preventivos, resta, apenas, o processo repressivo, quando a matéria já se encontra inserida em nossa Carta Maior, podendo, com isso, já ter trazido sérios problemas sociais.

---

<sup>85</sup> MOTTA FILHO, Sylvio Clementino da. SANTOS, William Douglas Resinente dos. *Controle de constitucionalidade: teoria e questões*. 1. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 1999. p. 24.

<sup>86</sup> BRITO, Ana Maria Amarante Duarte. *Controle da Constitucionalidade das Leis*. Disponível em: <<http://www.atame-df.com.br/material/doc/mat06032803.doc>>. Acesso em 20 Dez. 2009.



José Maria de S. Martínez ensina que a previsão, nessa fase, não é a aplicabilidade da norma em elaboração ao caso concreto, mas sim, em desacordo, melhor dizendo, em antagonismo, com os postulados constitucionais ou regras estabelecidas pelo legislador constituinte a ser observado pelo legislador ordinário para o bom ordenamento jurídico de um Estado.<sup>87</sup>

Portanto, o controle prévio ou preventivo é feito sobre as proposições pretendendo-se prevenir, por antecipação, que lei defeituosa adentre o sistema jurídico e produza efeitos. Convém lembrar que uma lei, mesmo com vício, é lei, e, portanto, traz em si elementos de coercitividade, legitimidade, generalidade e impessoalidade, e seu cumprimento é obrigatório.

Quanto aos efeitos, esse controle é importantíssimo, dado o poder que tem a Comissão de Constituição e Justiça ao decidir pela inadmissibilidade de um projeto de lei ou emenda, de impedir que se transforme em lei e ingresse no mundo jurídico, ou, admitindo o projeto, que a lei integre o ordenamento, começando a produzir efeitos muitas vezes nefastos e de difícil reversão, desde a data de sua vigência.

Na mesma linha Marília Simões afirma que 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.<sup>88</sup>

Por esse motivo é que o controle preventivo é realizado durante o processo legislativo, pois é na fase da elaboração da lei que se é possível detectar os vícios

---

<sup>87</sup> MARTINES, José Maria de S. *Controle de Constitucionalidade Político*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=120>>. Acesso em 19 Dez. 2009.

<sup>88</sup> SIMÕES, Marília Horta. *Controle Preventivo de Constitucionalidade na ALMG*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel\\_4.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel_4.pdf)>. Acesso em 12 Dez. 2009.

de inconstitucionalidade e, dessa forma, impedir que normas incompatíveis com o texto da Constituição entrem no ordenamento jurídico.

Canotilho acrescenta:

O controle preventivo é um controle que se aproxima do controle político. Não se trata, por um lado, de um controle sobre normas válidas, mas sobre projetos de normas. Por outro lado, o tribunal ou órgão encarregado deste controle não declara a nulidade de uma lei; propõe a reabertura do processo legislativo para eliminar quaisquer eventuais inconstitucionalidades.<sup>89</sup>

Assim, o controle prévio é, na maioria dos países, de natureza política, sob a forma de autocontrole de constitucionalidade, que se inicia com o exame do projeto de lei na Comissão de Constituição e Justiça das Casas Legislativas, prossegue no seu plenário e termina na ocasião da apreciação pelo Poder Executivo, que deve vetá-lo se o julgar inconstitucional.<sup>90</sup>

Nesse sentido afirma Ronaldo Poletti:

Uma forma de controle de constitucionalidade é o político, presente nos referidos controles exercidos pelo próprio Poder Legislativo ou por uma Corte Constitucional, acionada para uma manifestação prévia atinente a uma matéria em trâmite legislativo. No sistema adotado no Brasil, há também uma forma de controle político, só que preventivo, feito durante a elaboração legislativa, antes, portanto, do projeto de lei chegar ao fim do processo legislativo. Não se trata, assim, de um controle de constitucionalidade de lei, mas de evitar a lei incompatível com a Lei Maior. Por isso, o projeto de lei sofre, ou deveria sofrer profundo exame das Comissões de Constituição e Justiça das Casas do Congresso. E, se votado e aprovado, for encaminhado à sanção do

---

<sup>89</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. 5. ed. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2002. p. 893.

<sup>90</sup> SAMPAIO, Nelson de Souza. *O Processo Legislativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 180.

Presidente da República, o mais alto magistrado da nação poderá vetá-lo por inconstitucionalidade.<sup>91</sup>

## 2.5. Influência jurídica x Influência política

A presunção de constitucionalidade é considerada fruto de um processo de elaboração legislativa complexo, regido por normas claras, que inclui, entre outras etapas, a avaliação minuciosa, não apenas quanto à conveniência política, mas também quanto à tecnicidade e constitucionalidade.<sup>92</sup>

Portanto, este trabalho também pretende analisar a real dimensão do controle preventivo de constitucionalidade, seu mecanismo, seu alcance e sua efetividade. Com base na experiência prática da Casa, tentar-se-á demonstrar a fragilidade do processo legislativo em face das possibilidades de manipulação política de grupos majoritários durante as tomadas de decisão.

Segundo Marília Simões, 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

---

<sup>91</sup> POLETTI, Ronaldo. *Controle da Constitucionalidade das Leis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2000. p. 116.

<sup>92</sup> SIMÕES, Marília Horta. *Controle Preventivo de Constitucionalidade na ALMG*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel\\_4.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel_4.pdf)>. Acesso em 12 Dez. 2009.

em lei, trazer mais problemas do que solução, gerando privilégios e altos custos sociais.<sup>93</sup>

Deve-se atentar, por conseguinte, para o fato de que 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.

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.<sup>94</sup>

José Maria Martínez em seu artigo chamado Direito de Constitucionalidade Político declara que:

O que não se pode descurar no sistema de controle *preventivo* de constitucionalidade é que a norma a ser gerada em contrariedade com os postulados constitucionais jamais poderia sobrepor-se à Constituição – dado o princípio da supremacia constitucional – e nem tampouco ingressar no mundo jurídico, por um mero capricho do legislador, produzindo efeitos inválidos (ou nulos, melhor

---

<sup>93</sup> SIMÕES, Marília Horta. *Controle Preventivo de Constitucionalidade na ALMG*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel\\_4.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel_4.pdf)>. Acesso em 12 Dez. 2009.

<sup>94</sup> SIMÕES, Marília Horta. *Controle Preventivo de Constitucionalidade na ALMG*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel\\_4.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel_4.pdf)>. Acesso em 12 Dez. 2009.

dizendo) desde o seu nascimento (*ex tunc*) a ser declarado pelo Poder Judiciário.<sup>95</sup>

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.

Marília Simões explica que 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.<sup>96</sup>

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.<sup>97</sup> 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 competência não é absoluta, mas limitada e vinculada à Constituição da República, como analisa Marília Simões:

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

---

<sup>95</sup> MARTINES, José Maria de S. *Controle de Constitucionalidade Político*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=120>> . Acesso em 19 Dez. 2009.

<sup>96</sup> SIMÕES, Marília Horta. *Controle Preventivo de Constitucionalidade na ALMG*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel\\_4.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel_4.pdf)>. Acesso em 12 Dez. 2009.

<sup>97</sup> SIMÕES, Marília Horta. *Controle Preventivo de Constitucionalidade na ALMG*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel\\_4.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel_4.pdf)>. Acesso em 12 Dez. 2009.

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.<sup>98</sup>

Essa atitude não gera um bom efeito, 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.

Sendo assim, 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, sua função é fazer a constatação sobre a adequabilidade ou não do texto em exame, tendo em vista que esse exame prévio não é um ato político desvinculado, mas um ato que exige um fundamento constitucional.<sup>99</sup>

Conclui-se, diante do exposto, que o controle preventivo de constitucionalidade ganha grande destaque dentro do processo legislativo por ser a ferramenta de garantia de que todas as normas emanadas do Poder Legislativo, e com aval do Poder Executivo, estejam de acordo (tanto na forma quanto na matéria) com as disposições constitucionais.

## 2.6. Palestra Senador Demóstenes Torres

---

<sup>98</sup> SIMÕES, Marília Horta. *Controle Preventivo de Constitucionalidade na ALMG*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel\\_4.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel_4.pdf)>. Acesso em 12 Dez. 2009.

<sup>99</sup> SIMÕES, Marília Horta. *Controle Preventivo de Constitucionalidade na ALMG*. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel\\_4.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel_4.pdf)>. Acesso em 12 Dez. 2009.

Por fim, transcreveremos, para melhor compreensão do assunto em voga, as conclusões tiradas no dia 27 de agosto de 2009, onde o atual presidente da CCJ do Senado Federal, Senador Demóstenes Torres (DEM-GO) ministrou uma palestra sobre o tema Controle Preventivo de Constitucionalidade. Ao revelar números aferidos pelo Superior Tribunal de Justiça, o senador chamou a atenção de vereadores, deputados e demais senadores para a necessidade de um controle preventivo mais rigoroso nas execuções de leis:

Segundo dados apresentados na palestra, mais de 50% das leis estaduais editadas nos últimos 20 anos e que passaram pelo controle repressivo sofrendo Adin (Ação Direta de Inconstitucionalidade) foram consideradas inconstitucionais. Em Mato Grosso, por exemplo, de 73 leis que passaram por uma Adin, um total de 30, ou seja, 41.1% foram julgadas inconstitucionais. Esses números colocam o estado em quinto lugar no ranking. O primeiro é o Distrito Federal.<sup>100</sup>

O senador Demóstenes Torres alertou que: "Para mudar essa realidade, vocês (platéia formada de vereadores, deputados, senadores e juristas) precisam fazer esse controle preventivo. Precisamos ser mais rigorosos".<sup>101</sup> Ressaltando que os números relativos ao estado de Mato Grosso são de 20 anos, mas que nos últimos anos o número de leis questionadas ou consideradas inconstitucionais diminuiu.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> TORRES, Demóstenes. *Demóstenes Torres apresenta números relativos ao controle de constitucionalidade*. In: Palestra sobre Controle Preventivo de Constitucionalidade, 2007, Mato Grosso. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1790316/demostenes-torres-apresenta-numeros-relativos-ao-controle-de-constitucionalidade>>. Acesso em 11 Dez. 2009.

<sup>101</sup> TORRES, Demóstenes. *Demóstenes Torres apresenta números relativos ao controle de constitucionalidade*. In: Palestra sobre Controle Preventivo de Constitucionalidade, 2007, Mato Grosso. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1790316/demostenes-torres-apresenta-numeros-relativos-ao-controle-de-constitucionalidade>>. Acesso em 11 Dez. 2009.

<sup>102</sup> TORRES, Demóstenes. *Demóstenes Torres apresenta números relativos ao controle de constitucionalidade*. In: Palestra sobre Controle Preventivo de Constitucionalidade, 2007, Mato Grosso. Disponível em:

Destarte, segundo pesquisa realizada junto ao site do Supremo Tribunal Federal, tem-se que nos últimos dois anos foram julgadas 402 ADINs, sendo que no ano de 2008, 178 foram protocoladas, 177 foram distribuídas e 182 foram julgadas, já em 2009, 163 foram protocoladas, 160 foram distribuídas e 220 foram julgadas.<sup>103</sup>

Com base nesses dados constata-se que com toda a crítica estabelecida e desenvolvida no âmbito do Congresso Nacional, ainda deixa-se passar uma série de leis inconstitucionais que travancarão as instâncias jurídicas superiores e, sobretudo, impactarão negativamente a sociedade.

---

<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1790316/demonstres-torres-apresenta-numeros-relativos-ao-controle-de-constitucionalidade>>. Acesso em 11 Dez. 2009.

<sup>103</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Estatística. ADI. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaClasse>>. Acesso em 10 Jan. 2010.



## CONCLUSÃO

O controle da constitucionalidade constitui-se em mecanismo de preservação da ordem constitucional. Neste sentido, toda a norma editada em qualquer Casa Legislativa, tanto no âmbito Federal, Estadual e no Municipal, deverá estar em situação de adequação à Constituição Federal.

Assim, não deve o legislador, à luz da autonomia para regular as atribuições das Comissões Permanentes no âmbito interno das Casas Legislativas, prever mecanismo de interferência política na Comissão de Constituição e Justiça.

À luz da Constituição Federal de 1988, cabe ressaltar, portanto, a importância do controle da constitucionalidade prévio no processo legislativo como mecanismo de preservação da ordem constitucional, preservando a Constituição como um conjunto harmônico de normas que devem ser respeitadas com a edição de normas infraconstitucionais.

O controle preventivo da constitucionalidade prestigia o legislador, ao permitir que seja feito o controle por meio da Comissão de Constituição e Justiça, evitando assim, a produção de normas inócuas ou prejudiciais à sociedade.

A importância desse estudo consiste na sobrecarga de demanda de nossa jurisdição constitucional ocasionada pelo excesso de produção de medidas inconstitucionais. Dessa forma, torna-se fundamental a abordagem do tema, pois, apesar de todo o crivo estabelecido e desenvolvido no âmbito do Congresso Nacional, deixa-se passar uma série de leis inconstitucionais que atravancam as instâncias superiores.

A importância do processo legislativo na elaboração das leis fundamenta-se pelo rito, pois a partir da motivação subjetiva do legislador de transformar uma necessidade social em lei, surge a importância de depurar o projeto, tanto no aspecto legal como no mérito. Nesse sentido, compete aos envolvidos no processo legislativo, a missão de lapidar o projeto de lei, indicando os vícios legais que eventualmente tenha.

Um projeto de lei, para que seja aprovado no Congresso Nacional, deve passar por um longo processo de depuração em ambas as Casas, onde muitos dos vícios originais são detectados antes da aprovação. O trabalho das comissões é de grande importância para o aperfeiçoamento dos projetos, como foi estudado. Assim, as diversas etapas procedimentais pelas quais passa o projeto de lei, tende a corrigir erros e reduzir inconstitucionalidades.

Como demonstrado, o controle preventivo de constitucionalidade faz-se fundamental para a manutenção da coerência do sistema, por impedir ou evitar que normas manifestamente inconstitucionais entrem no ordenamento e gerem, ainda que temporariamente, algum efeito jurídico desastroso. Conseqüentemente, esse mecanismo de controle, se adequadamente executado, favorece duplamente a proteção de direitos: de forma direta, impedindo que leis que os violem entrem no ordenamento, e de forma indireta, evitando a sobrecarga das instâncias superiores permitindo soluções mais ágeis dos litígios.

Percebe-se que não haveria sobrecarga de demanda de nossa jurisdição constitucional se não houvesse excesso de produção de medidas inconstitucionais. A sobrecarga do Supremo é, em primeiro lugar, decorrência direta da grande quantidade de atos inconstitucionais produzidos pelos poderes legislativos e executivos estaduais e federais.

Isto fato, apesar de todo o crivo estabelecido e desenvolvido no âmbito do Congresso Nacional, deixa-se passar uma série de leis inconstitucionais que atravancarão as instâncias jurídicas superiores e, sobretudo, impactarão negativamente a sociedade, pois toda a expectativa criada com a edição da lei

defeituosa se frustra, causando transtorno para a sociedade, porque gera um direito, e para o Estado, porque, uma vez anulado esse direito, deve regular as situações de fato geradas pela lei.

Este trabalho analisou o controle de constitucionalidade realizado pelo Poder Legislativo durante o processo legislativo com o objetivo de demonstrar a importância do controle preventivo na denotação da inconstitucionalidade dos projetos de lei para tornar o ambiente jurídico mais eficaz e saneado.

O controle preventivo de constitucionalidade não se trata, pois, de uma 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.

## BIBLIOGRAFIA

ASSEMBLEIA PERMANENTE. *Poder legislativo e o trabalho dos deputados*. Disponível em: <<http://www.ptalesp.org.br/legisla-para-todos.php>>. Acesso em 19 Nov. 2009.

AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. *O Controle Legislativo de Constitucionalidade*. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2001.

BARROS, Sérgio Resende de. *Noções sobre controle de constitucionalidade*. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/nocoos-sobre-controle-de-constitucionalidade.cont>>. Acesso em 07 Jan. 2010.

BRANCO, Paulo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártirez. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRITO, Ana Maria Amarante Duarte. *Controle da Constitucionalidade das Leis*. Disponível em: <<http://www.atame-df.com.br/material/doc/mat06032803.doc>>. Acesso em 20 Dez. 2009.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle Judicial e Processo Legislativo: a observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito*. 1. ed. Porto Alegre: 2002.

CASTRO, Carlos Roberto de; *et. al.* *Tramitação de proposições legislativas no sistema Bicameral Brasileiro pós 1988*. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/bancoconhecimento/20Tramitacao%20de%20proposicoes%20legislativas.pdf>>. Acesso em: 12 Nov. 2009.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 21 out. 2009.

CUNHA, Francisco Neves da. *Restrições ao controle difuso da constitucionalidade das leis e ao poder geral de cautela do Poder Judiciário do Brasil*. Disponível em: <[http://www.bdttd.ucb.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=234](http://www.bdttd.ucb.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=234)> . Acesso em 11 Jan. 2010.

DANTAS, Esdras. *Controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos*. Disponível em: <<http://esdrasdantas.blogspot.com/search?updated-max=2008-06-6T19%3A43%3A00-07%3A00&max-results=7>>. Acesso em: 05 Nov. 2008.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *Veto Presidencial*. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/agencia-diap/8952-veto-presidencial-como-se-vota-em-sessao-do-congresso-nacional>>. Acesso em: 08 Dez. 2009.

DINIZ, Simone; PRAÇA, Sérgio. *Processo Legislativo nas Três Esferas do Sistema Político Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.cejamericas.org/doc/documentos/bra-legislativo-brasileiro.pdf>>. Acesso em 03 Dez. 2009.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 11ª Ed. São Paulo: Método, 2007.

MACHADO, Márcio. *Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo Municipal*. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccll/trabalhos2007\\_1/marcio\\_machado.pdf](http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccll/trabalhos2007_1/marcio_machado.pdf)>. Acesso em: 28 out. 2009.

MARTINES, José Maria de S. *Controle de Constitucionalidade Político*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=120>>. Acesso em 19 Dez. 2009.

MELO FILHO, João Aurino de. *Modelos de Controle de Constitucionalidade do Direito Comparado - Influências no Sistema de Controle de Constitucionalidade Brasileiro*. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11158&p=1>. Acesso em 09 Out. 2008.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MOTTA FILHO, Sylvio Clementino da. SANTOS, William Douglas Resinente dos. *Controle de constitucionalidade: teoria e questões*. 1. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 1999.

NACFUR. Renata Skaf. *Controle de Constitucionalidade Político*. 2007. p. 8. 53 f. monografia (Pós-graduação Direito) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília.

NEGRI, André Del. *Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo: Teoria da Legitimidade Democrática*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

NOGUEIRA, Ana Cristina Resende. *Controle Preventivo de Constitucionalidade no Processo Legislativo Distrital*. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/senado/unilegis/pdf/UL\\_TF\\_DL\\_2005\\_Ana\\_Cristina.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/senado/unilegis/pdf/UL_TF_DL_2005_Ana_Cristina.pdf)>. Acesso em 18 Out. 2009.

O PAPEL da Câmara dos Deputados. *Jornal Acorda Brasil*, São Paulo. Disponível em: <<http://www.jornalacordabrasil.com.br/documentos/documento1.doc>>. Acesso em 17 Nov. 2009.

PESSOA, Robertônio Santos. *Controle de Constitucionalidade: jurídico-político ou político-jurídico?*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2882>>. Acesso em 06 Jan. 2010.

POLETTI, Ronaldo. *Controle da Constitucionalidade das Leis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2000.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/conheca/papellegislativo.html>>. Acesso em 17 Nov. 2009.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/ccjc/conheca>>. Acesso em: 17 Out. 2008.

REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>>. Acesso em 27 Nov. 2008.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *O Processo Legislativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1977.

SIMÕES, Marília Horta. *Controle Preventivo de Constitucionalidade na ALMG*. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel\\_4.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel_4.pdf)>. Acesso em 12 Dez. 2009.

SOUZA, Maria Carmen. *Processo Legislativo Básico*. In: Curso de Processo Legislativo. Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Gráfica do Senado Federal: Brasília, [ca. 2008].

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Estatística. ADI. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaClasse>>. Acesso em 10 Jan. 2010.

TORRES, Demóstenes. *Demóstenes Torres apresenta números relativos ao controle de constitucionalidade*. In: Palestra sobre Controle Preventivo de Constitucionalidade, 2007, Mato Grosso. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1790316/demostenes-torres-apresenta-numeros-relativos-ao-controle-de-constitucionalidade>>. Acesso em 11 Dez. 2009.