

# **BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONTROLE DO PROCESSO LEGISLATIVO**

Rosa Maria Dos Santos Nacarini

1. Introdução. 2. Espécies de controle do processo legislativo. 3. Controle repressivo da constitucionalidade. 3.1. Modalidades de controle judicial. 4. Controle dos atos do processo legislativo, durante a tramitação da lei. Bibliografia.

## **1. INTRODUÇÃO**

O controle do processo legislativo é amplo, consiste na fiscalização exercida sobre a elaboração da lei.

Quando da elaboração da lei, tal controle consiste na avaliação quanto aos aspectos da juridicidade, relevância, interesse público, conveniência e oportunidade em aditar a lei; é realizado pelo próprio Poder Legislativo, tanto na fase de exame da propositura pelas comissões, como também na fase deliberativa. É de outro modo, realizado pelo Poder Executivo, no momento da sanção, ou veto.

Uma vez positivada a lei, o processo de formação da lei viciado, por mácula à Constituição Federal, tanto no que se refere ao aspecto formal pelo descumprimento de regra do processo legislativo estampada na CF, como também no que concerne ao aspecto material, isto é, quando seu conteúdo violar princípios e normas constitucionais, sujeitar-se-á ao controle repressivo da constitucionalidade levado a cabo, via de regra, pelo Poder Judiciário, excepcionalmente, realizado pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional), na hipótese ventilada pelo artigo 49, V da Constituição Federal.

## **2. ESPÉCIES DE CONTROLE DO PROCESSO LEGISLATIVO**

O controle do processo de formação das leis comporta três classificações.

A primeira no que se refere ao momento em que é realizado, bipartindo-se em:

a) prévio ou preventivo, se dá na fase de elaboração da lei; tem, por objetivo, impedir que norma inconstitucional ingresse no ordenamento jurídico.

b) repressivo, ocorre após a promulgação da lei, este, a cargo tão somente do Poder Judiciário. Excepcionalmente realizado pelo Congresso

Nacional – art. 49, V, da CF. Seu desiderato é banir do sistema a norma inconstitucional.

A segunda, de acordo com o órgão que exerce o controle, subdivide-se em:

a) *interno*, ou autocontrole, realizado pelo Poder Legislativo, inicialmente, frente às comissões agrupadas com esta atribuição, na fase de exame da propositura. Posteriormente, realizado em plenário, na fase deliberativa;

b) *externo*, quando efetuado por outro Poder, que não o Legislativo, isto é, realizado pelo Poder Executivo, no momento em que o chefe deste poder, sanciona, ou veta o projeto de lei. Ou, ainda, realizado pelo Poder Judiciário, na modalidade repressiva.

A terceira no que tange ao âmbito de incidência, isto é, no que concerne à matéria a ser analisada, pelo órgão controlador, dividir-se-á em:

a) controle jurídico, de juízo objetivo, com o escopo de verificar se o processo legislativo obedeceu à ordem jurídica; neste caso, será prévio, ou repressivo. Hipótese em que, a propositura será analisada tão somente, quanto aos aspectos da sua juridicidade, isto é, verificar-se-á se a propositura está em harmonia com o sistema jurídico como um todo, tendo em conta o respeito aos princípios gerais de direito, à legalidade e constitucionalidade. Este controle é realizado preventivamente pelos Poderes Legislativo e Executivo.

O *controle jurídico* do processo legislativo dar-se-á especificamente quanto à constitucionalidade; seu desiderato é obstar que norma padecente do vício de inconstitucionalidade ingresse no ordenamento jurídico, realizado preventiva e repressivamente.

b) controle político possui natureza subjetiva e preventiva, vez que seu desiderato é o juízo político quanto à edição da lei, isto é, quanto à conveniência e oportunidade do conteúdo do projeto de lei. Desse modo, é realizado por órgãos parciais; será interno, quando efetuado pelo próprio legislativo; será externo, quando realizado pelo Chefe do Executivo, no momento da sanção, ou veto ao projeto de lei.

### **3. CONTROLE REPRESSIVO DA CONSTITUCIONALIDADE**

O controle repressivo da constitucionalidade das leis e por consequência do processo legislativo destas leis, tem por propósito, fiscalizar a validade formal e material das normas jurídicas. É realizado, em regra, pelo Poder Judiciário, como decorrência de um sistema de normas em que a

Constituição ocupa a cúspide do escalonamento hierárquico, do que resulta a validade das leis, desde que em conformidade com a Constituição.

Registre-se que a validade material se concretiza com a total submissão do conteúdo da espécie normativa aos ditames (preceitos, regras e princípios) insertos na CF. Já a validade formal consiste na observância das regras de elaboração das leis previstas constitucionalmente, pois estas são superiores a todas as normas, por se tratar de norma sobre normas.

Neste sentido, leciona MARIA HELENA DINIZ:

"A *validade constitucional*, intimamente relacionada com a eficácia constitucional, indica que a disposição normativa é conforme às prescrições constitucionais; assim, nesse sentido, válida é a norma que respeita um comando superior, ou seja, o preceito constitucional.

A *validade formal* ou técnico-jurídica (vigência em sentido amplo), de uma norma significa que ela foi elaborada por órgão competente em obediência aos procedimentos legais. Logo a norma formalmente válida é a promulgada por ato legítimo da autoridade, de acordo com o trâmite ou processo normativamente estabelecido<sup>1</sup>.(...)"

Leciona, também, CELSO BASTOS:

"(...) A inconstitucionalidade de uma lei, é pois, a circunstância de uma determinada norma infringir a Constituição, quer quanto ao processo a ser seguido pela elaboração legislativa, quer pelo fato de, embora tendo a norma respeitado a forma de criação da lei, desrespeitar a Constituição quanto ao conteúdo adotado<sup>2</sup>."

Do exposto, infere-se que o controle repressivo da constitucionalidade da lei, exercido pelo Poder Judiciário, abrangerá, sem sombra de dúvida, o controle do processo legislativo formal, disciplinado pela CF. Igualmente, infere-se, que seu objetivo maior é a garantia da aplicabilidade do princípio da legalidade e observância do princípio da separação e equilíbrio das funções estatais, vez que embora realizado o controle prévio da constitucionalidade pelos poderes Legislativo e Executivo, positivada a lei, presumidamente constitucional, resta ainda, ao Judiciário, a possibilidade de afastar do sistema a norma padecente de vício de inconstitucionalidade, que passou despercebido no momento do controle prévio, por descumprimento à regra constitucional de tramitação. Tal fato se dá como decorrência da supremacia das normas constitucionais, coexistindo em harmonia com a autonomia parlamentar.

Oportuno ressaltar que o controle da constitucionalidade do processo legislativo levado a cabo do Poder Judiciário, mediante ajuizamento das ações pertinentes, não tem prazo limite para seu ajuizamento. Logo, a mácula

---

<sup>1</sup> Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada, p. 48.

<sup>2</sup> Curso de Direito Constitucional, p. 388.

de inconstitucionalidade de espécie legislativa é imprescritível e inconvaleável.

Assim sendo, a infringência à regra de tramitação abrange, tanto o vício decorrente de inobservância de requisito formal subjetivo, isto é, produção de normas por autoridades incompetentes, ou seja, descumprimento de iniciativa privativa (usurpação de poder de iniciativa), como também a ocorrência de vício formal objetivo, isto é, a infringência à regra constitucional de tramitação. A título de ilustração, exemplifique-se: 1) quanto a primeira hipótese: a ) projeto de iniciativa privativa do chefe do executivo iniciado por parlamentar; 2) quanto à segunda hipótese: a) usurpação de competência legislativa por ente da federação; b) a inobservância de quorum de aprovação (aprovação de lei complementar pelo quorum da maioria simples); c) aprovação de emenda constitucional em um só turno de discussão e votação.

Nesta linha de raciocínio, destaque-se o escólio de Alexandre de Moraes, de que o descumprimento do processo legislativo de elaboração das leis previsto na CF, é suscetível ao controle repressivo da constitucionalidade pelo Poder Judiciário:

"(...) Assim, o processo legislativo é verdadeiro corolário do princípio da legalidade, como analisado no capítulo sobre direitos fundamentais, que deve ser entendido como, *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada de acordo com as regras do processo legislativo constitucional* (arts. 59 a 69, da Constituição Federal).

Assim sendo, a inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como conseqüência a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido, possibilitando pleno controle repressivo de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário, tanto pelo método difuso quanto pelo método concentrado.<sup>3</sup>" (destacado no original)

Vale repetir que embora o controle repressivo da constitucionalidade da lei esteja a cargo do Poder Judiciário, cujo desiderato é banir, do sistema legal, espécie normativa contrária à CF, atipicamente, o Poder Legislativo Federal exercerá o controle constitucional repressivo do processo legislativo, ao coibir o excesso de delegação do Poder Executivo, nos termos em que preceituado na segunda parte do inciso V do artigo 49 da CF, verbis:

"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;" (destacamos)

Frise-se que não há que se falar em controle da constitucionalidade em relação às espécies legislativas vigentes anteriormente à nova Constituição

---

<sup>3</sup> Direito Constitucional, p. 559/560.

Federal, pois, neste caso, estamos diante de normas recepcionadas ou não pela nova ordem constitucional.

No que tange aos atos e tratados internacionais, aprovados pelo Congresso Nacional, por meio de decreto legislativo e devidamente ratificados pelo Presidente da República, nos termos do art. 49, I da CF, sujeitar-se-ão ao controle repressivo de constitucionalidade difuso e concentrado, realizado pelo Poder Judiciário, vez que tais espécies normativas, formalmente incorporadas, ao ordenamento jurídico nacional, qualificam-se como atos normativos infraconstitucionais de mesma hierarquia das leis ordinárias.

Quanto às medidas provisórias, saliente-se que, apesar de não obedecerem ao processo legislativo padrão, o Colendo STF<sup>4</sup> já entendeu que, embora editadas por um período determinado, agora 60 (sessenta) dias – EC nº 32/01, serão passíveis do controle direto da constitucionalidade.

O mandado de segurança, o *habeas corpus*, a ação civil pública, são meios idôneos para a defesa de direito subjetivo violado em face de ato administrativo inconstitucional, ou relação jurídica pautada em lei inconstitucional. Contudo, tais ações não se prestam para declarar a inconstitucionalidade da lei.

### **3.1. Modalidades de Controle Judicial**

O controle judicial repressivo da constitucionalidade da lei, portanto de seu processo de formação, desdobrar-se-á em controle difuso, ou aberto e abstrato ou concentrado.

O controle difuso será exercido por via de exceção ou defesa, nos termos do artigo 97 da CF; é exercido pelos juízos e tribunais. Caracteriza-se pelo julgamento *intra partes*, vez que é levado ao crivo do Judiciário, em caso concreto, a análise sobre a constitucionalidade de espécie legislativa. Tem, por finalidade, assegurar direitos subjetivos, ou seja, assegurar ao interessado a não incidência de lei inconstitucional.

Nesta modalidade de controle, os efeitos da declaração da inconstitucionalidade dar-se-ão, *incidenter tantum*, isto é entre as partes, retroativamente, *ex tunc*, desconstituindo as relações, ou atos jurídicos constituídos sob a égide de lei declarada inconstitucional, tornando-os nulos em relação às partes que ingressaram em juízo. Em relação às partes que não ingressaram em juízo, caso haja decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, em sede de julgamento de recurso ordinário ou extraordinário, pela inconstitucionalidade da lei, com posterior edição de resolução pelo Senado Federal, suspensiva da execução da lei, os efeitos desta decisão de

---

<sup>4</sup> [ADIN(MC) nº 295-3/DF, j. 22.06.90, rel. Min. Paulo Brossard].

inconstitucionalidade não retroagirão, serão *ex nunc*, a contar da edição da Resolução expedida pelo Senado Federal.

No que concerne ao *controle concentrado* da constitucionalidade, é atribuição constitucional do Supremo Tribunal Federal, exercido por via de ação direta de inconstitucionalidade. Uma vez declarada a lei inconstitucional pelo STF, tal decisão terá efeitos *erga omnes*, isto é, para todos, atingindo aqueles que não foram parte no processo. Quanto à eficácia desta decisão, será retroativa, desfazendo, desde sua origem, o ato declarado inconstitucional. Contudo, a Lei nº 9.868 de 1999 inovou, neste aspecto, já que seu artigo 27 permitiu ao STF, limitar os efeitos retroativos da decisão definitiva pela inconstitucionalidade proferida em sede de Ação Direta.

Com efeito, a CF contemplou as seguintes modalidades de controle concentrado da constitucionalidade:

- 1) ação direta de inconstitucionalidade de ato normativo federal e estadual (art. 102, I, "a");
- 2) ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º);
- 3) ação declaratória de constitucionalidade de ato normativo federal (art. 102, I, "a").

As ações direta de inconstitucionalidade de ato normativo federal e estadual, bem como a ação declaratória de constitucionalidade de ato normativo federal prestam-se ao controle da constitucionalidade do processo legislativo. Quanto a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, cujo requisito é a inércia do Poder Legislativo, impossibilitará o controle da constitucionalidade do processo de formação da lei, por não haver espécie normativa suscetível do controle da constitucionalidade.

Destaque-se que em todas estas três ações declinadas é obrigatória a audiência do Procurador Geral da República, por se tratar de ações de competência originária do STF – art. 103, § 1º. Quanto ao Advogado Geral da União, defenderá a constitucionalidade das leis, mesmo que estaduais, nas ações declatórias de constitucionalidade e inconstitucionalidade. Porém, não participará da ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão, já que, nesta hipótese, não há lei a defender.

CELSO BASTOS deu o exato enfoque, quanto à aplicabilidade da ação declaratória de constitucionalidade em matéria tributária, ao aduzir que:

"De fato não há negar-se que não causa espécie alguém ir ao Supremo Tribunal Federal para que seja declarado o que toda lei presuntivamente já possui, qual seja, a constitucionalidade. Seria tão estranho quanto ir a juízo para declarar a validade de um documento que ninguém pôs em dúvida. Para nós, a razão de ser dessa ação é evitar a aplicação de uma lei cujos efeitos mais tarde terão de ser anulados. Por exemplo, constantemente,

temos notícia de inúmeras ações em andamento em nossos Tribunais em que a constitucionalidade de lei em matéria tributária é impugnada. Não é conveniente arrecadarem-se grandes somas com fundamento numa lei sobre a qual começam a pairar dúvidas sobre a sua adequação à Constituição. O maior lesado acabaria sendo o Fisco, porque teria que devolver o que recebeu sem ter a oportunidade de criar uma nova lei para tributar aquele período em que vigorou a lei inconstitucional. Essa é uma controvérsia que justifica a propositura da ação declaratória de constitucionalidade.<sup>5</sup> (destacamos)

Destaque-se que o procedimento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal foi esmiuçado pela Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.

#### **4. CONTROLE DOS ATOS DO PROCESSO LEGISLATIVO, DURANTE A TRAMITAÇÃO DA LEI**

A questão do controle da constitucionalidade dos atos do processo legislativo pelo Poder Judiciário tem gerado polêmica, tanto na doutrina, como na jurisprudência, não há uniformidade quanto a sua possibilidade, ou não.

Os atos do procedimento legislativo, uma vez considerados atos *interna corporis*, tornam-se insuscetíveis de controle judicial.

Com efeito, entende-se por atos *interna corporis*: como aquelas questões, ou assuntos que tratem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa e também com a formação da lei (justificativa do projeto de lei e votação), isto é, assuntos que por sua natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação de um Poder Legislativo autônomo. Tais são os atos de escolha, por meio de eleição interna, do órgão diretivo da Casa Legislativa (da Mesa); os atos administrativos de interesse dos parlamentares, por exemplo, verificação de poderes e incompatibilidades, concessão de licenças, etc.; os julgamentos internos de cassação de mandatos parlamentares; os atos de administração da casa, horário de expediente, modo de funcionamento das sessões, elaboração do Regimento Interno, constituição de comissões, organização de serviços auxiliares etc. Todos os citados atos são insuscetíveis de controle judicial.

Contudo, quanto aos atos de formação da lei, não podemos perder de vista o fato de que podem confrontar o processo legislativo constitucional, caso em que é cabível o controle jurisdicional, efetuado por meio de Mandado de Segurança impetrado por parlamentar. Neste sentido, já decidiu o STF, ao julgar o MS nº 20.471 (RTJ 112/1023-1027).

Nesta linha, é o entendimento de HELY LOPES MEIRELLES:

---

<sup>5</sup> Curso de Direito Constitucional, p. 412.

"Daí não se conclua que tais assuntos afastam, por si sós, a revisão judicial. Não é assim. O que a Justiça não pode é substituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do Plenário, da Mesa, ou da Presidência. Mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais que estabeleçam condições, forma ou rito para seu cometimento."<sup>6</sup>

NELSON DE SOUZA SAMPAIO aduz que os atos *interna corporis* das casas legislativas são insuscetíveis ao controle judicial, nos seguintes termos:

"(...) todo o exame judicial do processo legislativo deve cingir-se à atividade dos órgãos legiferantes que deixa rastros documentais, desde os autógrafos até as publicações oficiais. Não pode o Judiciário descer além, para escrutinar outros aspectos da elaboração legislativa, fazendo investigações de outras espécie, como a tomada de depoimentos. A nosso ver, não pode sequer perquirir gravações das sessões, acaso existentes nos arquivos dos órgãos legislativos. Tudo isso representa manifestações da gestação legislativa, sobre as quais a justiça não deve lançar seus olhos. São atos da vida interna dos órgãos legisladores, iura interna corporis."<sup>7</sup>

Neste sentido, há vários julgados do STF; a título de ilustração, reproduzimos a seguinte ementa:

"Processual e constitucional. Mandado de segurança. Processo Legislativo. Desrespeito ao regimento interno da Assembléia Legislativa. Conceito de questão *interna corporis*. Controle judicial. Dispositivo constitucional dependente de regulamentação.

O princípio do *due process of law* estende-se à gênese da lei. Uma lei mal formada, vítima de defeitos no processo que a gerou, é ineficaz; a ninguém pode obrigar. Qualquer ato praticado à sombra dela, expor-se-á ao controle judicial.

Não cabe mandado de segurança para desconstituir dispositivo de constituição estadual, cuja eficácia depende de regulamentação." (RMS nº 7.313-RS, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, decisão unânime datada de 20 de março de 1997 – BDA/jan. 98-p.54/56)

Do exposto, concluímos que nos filiamos ao entendimento de que atos *interna corporis* das casas legislativas não se sujeitam ao controle do Poder Judiciário. Entretanto, as regras constitucionais de elaboração das leis, uma vez descumpridas, poderão sujeitar-se ao controle jurisdicional da constitucionalidade, tanto no momento de tramitação do projeto de lei, mediante ajuizamento de mandado de segurança por parlamentar, bem como, ulteriormente, por meio de controle repressivo da constitucionalidade da lei positivada.

---

<sup>6</sup> Direito Administrativo Brasileiro, p. 610.

<sup>7</sup> O Processo Legislativo, p.192.



## **BIBLIOGRAFIA**

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

DINIZ, Maria Helena. *Norma Constitucional e seus Efeitos*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. *Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada*. 6ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SAMPAIO, Nélson de Sousa. *O Processo Legislativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.