

# ALGUMAS NOTAS SOBRE O CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE NO ÂMBITO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Marco Antonio Hatem Beneton (\*)

1. Introdução. 2. Natureza dos atos do Presidente da Assembléia Legislativa. 3. Controle preventivo de constitucionalidade. 4. Método de controle preventivo de constitucionalidade na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. 5. Conclusão.

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos, tem causado perplexidade na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo a adoção de dispositivos regimentais que conferem o poder unipessoal ao Presidente da Assembléia Legislativa de não admitir proposições manifestamente inconstitucionais ou anti-regimentais. Trata-se da aplicação do artigo 135 e seus incisos I e II combinados com a alínea “b” do inciso II do artigo 18, todos do Regimento Interno da Assembléia Legislativa.

Críticas abundam, chegando-se a acusar a Presidência da Casa Legislativa paulista de exercício da “censura prévia” ou de que a mesma está usurpando de uma função própria da Comissão de Constituição e Justiça, retirando, desta, a sua soberania funcional parlamentar.

Discordar, como sentenciou JOSÉ SARAMAGO, é um ato irrenunciável da consciência. Discordar politicamente é consagrar a dialética do processo democrático do debate, livre e transparente. Desse modo, as críticas na democracia são sinais da sua vitalidade e a certeza da construção de um ambiente político arejado e dinâmico, aberto e protegido pelo Direito.

O presente estudo não é um ato de defesa, nem de acusação da prática presidencial. É consagrado ao campo das ciências jurídicas e, portanto, destinado ao debate das idéias no meio acadêmico sob o signo da Ciência do Direito. Portanto, despido de ideologias ou cores políticas. Assim, procurar-se-á abordar o tema sob o ponto de vista jurídico, explicando, em primeiro lugar, a **natureza** desse poder enfeixado nas mãos da autoridade legislativa e os seus parâmetros comparados com os poderes centrados nas mãos do Governador do Estado e do Presidente do Tribunal de Justiça; num segundo momento, abordar-se-á a sua aplicação como método de **controle dos atos jurídicos pré-normativos**, ou o denominado **controle preventivo da constitucionalidade**.

## 2. NATUREZA DOS ATOS DO PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

O presidente da Assembléia Legislativa é **chefe** de um dos Poderes constitucionais do Estado, qual seja, o **Poder Legislativo**. Sua autoridade não pode nem deve diferir da autoridade do Governador do Estado e do Presidente do Tribunal de Justiça, chefes dos, respectivamente, poderes Executivo e Judiciário. A chefia desses Poderes é emparelhada à do Presidente da Assembléia Legislativa, guardadas as devidas proporções institucionais e administrativas, bem como, de tarefas dispostas na órbita da Constituição Federal e da Constituição estadual. Há, portanto, **relação de simetria** entre as chefias dos Poderes.

Isso decorre naturalmente do regime republicano democrático e constitucional, onde as instituições públicas são gravadas pela estrita obediência à Constituição, que prescreve as regras de aquisição e chefia do Poder do Estado. A regra matriz sobre a organização do governo encontra-se na fórmula da separação dos poderes do Estado, pregando a **harmonia** entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, e, principalmente, a **independência** entre eles.

Essa independência significa, na linguagem comum, a **não dependência** de um em relação ao outro, atribuindo-se vida própria na condução política, administrativa e financeira de cada um. Para tanto, há a necessidade do condutor dessa independência. Restringindo este estudo ao âmbito do Estado-membro, é na esfera desse que se dará o desenvolvimento do discurso científico.

No Poder Executivo, a condução dos negócios institucionais desse poder se dá na pessoa eleita do Governador do Estado, auxiliado pelos Secretários de Estado. Por sua vez, o Poder Judiciário é dirigido pelo Presidente do Tribunal de Justiça, eleito dentre os seus pares componentes do Órgão Especial, cujas funções, além das essencialmente judiciárias, caracterizam-se, também, pelo colegiado de deliberação, na seara administrativa do Tribunal, das propostas e atos jurídicos formulados pelo Presidente.

Em relação ao Poder Legislativo, traduzido no Estado-membro pela assembléia de representantes do povo denominada de Assembléia Legislativa, a condução desta se dá através de um colegiado tripartite, a Mesa, formada por três membros, oriundos da proporcionalidade dos partidos representados na Casa Legislativa: o Presidente, o 1º Secretário e o 2º Secretário. Cada um, além da essencial atividade parlamentar, exerce função administrativa própria, voltada para a condução dos trabalhos parlamentares e administrativos da Assembléia.

Contudo, sem desprezo da função dos demais integrantes da Mesa diretora no exercício dos trabalhos institucionais da Assembléia, há de se ressaltar a função sobressalente do Presidente da Assembléia, ao qual, o Plenário composto pelos seus pares, reservou a esta autoridade, delegando-lhe, no Regimento Interno, poderes jurídicos incomuns aos demais parlamentares. Os artigos 17 e 18 do Regimento Interno da Assembléia revelam a profunda carga de responsabilidade política e jurídica que se atribuiu ao Presidente. Cabe, aqui, como sustentação positivada deste estudo, transcrever o rol dos poderes do dirigente máximo da Assembléia:

“Artigo 17 - O Presidente é o órgão representativo da Assembléia quando ela houver de se enunciar coletivamente, o regulador dos seus trabalhos e o fiscal da sua ordem, tudo na conformidade deste Regimento.

Artigo 18 - São atribuições do Presidente, além de outras expressas neste Regimento, ou que decorram da natureza de suas funções ou prerrogativas:

I - quanto às sessões da Assembléia:

- a) presidir às sessões, abrir, suspender, levantar e encerrá-las;
- b) manter a ordem e fazer observar este Regimento;
- c) fazer ler a ata pelo 2º Secretário, o expediente e as comunicações pelo 1º Secretário;
- d) conceder licença aos Deputados;
- e) conceder a palavra aos Deputados;
- f) interromper o orador que se desviar da questão, falar contra o vencido ou faltar à consideração à Assembléia ou a qualquer de seus membros e, em geral, aos chefes dos poderes públicos, advertindo-o e, em caso de insistência, retirando-lhe a palavra;
- g) proceder de igual modo quando o orador fizer pronunciamento que contenha ofensa às instituições nacionais, propaganda de guerra, de subversão da ordem política e social, de preconceito de raça, religião ou classe, ou que configure crime contra a honra ou incitamento à prática de delito de qualquer natureza;
- h) resolver definitivamente recursos contra a decisão de Presidente de Comissão, em questão de ordem por este resolvida;
- i) determinar o não apanhamento de discurso ou aparte pela taquigrafia, quando anti-regimentais;
- j) convidar o Deputado para retirar-se do recinto do Plenário, quando perturbar a ordem;
- k) chamar a atenção do orador quando se esgotar o tempo a que tem direito;
- l) decidir soberanamente sobre questões de ordem e as reclamações;
- m) anunciar a Ordem do Dia e o número de Deputados presentes;
- n) submeter à discussão e à votação a matéria a isso destinada;
- o) estabelecer o ponto da questão sobre que deva ser feita a votação;
- p) anunciar o resultado da votação;
- q) fazer organizar, sob sua responsabilidade e direção, a Ordem do Dia da sessão seguinte, e anunciá-la ao término dos trabalhos;
- r) convocar sessões extraordinárias e solenes, nos termos deste Regimento;
- s) determinar, durante a Ordem do Dia, verificação de presença, na forma dos §§ 1º e 2º do artigo 164.

II - quanto às proposições:

- a) distribuir proposições e processos às Comissões;
- b) deixar de aceitar qualquer proposição que não atenda às exigências regimentais;
- c) determinar a retirada de proposição da Ordem do Dia que não atenda às exigências regimentais;
- d) não aceitar requerimento de audiência de Comissões quando impertinente, ou quando sobre a proposição já se tenham pronunciado em número regimental;
- e) declarar prejudicada qualquer proposição que assim deva ser considerada, na conformidade regimental;
- f) despachar os requerimentos assim verbais como escritos, submetidos à sua apreciação;
- g) promulgar, no prazo de 10 dias, os projetos sancionados tacitamente pelo Governador, e no de 48 horas, matéria vetada mantida pela Assembléia e não promulgada pelo Governador.

III - quanto às Comissões:

- a) nomear, à vista da indicação partidária, os membros efetivos das Comissões e seus substitutos;
- b) nomear, na ausência dos membros das Comissões e seus substitutos, o substituto ocasional, observada a indicação partidária;
- c) declarar a perda de lugar de membros das Comissões, quando incidirem no número de faltas previstas no § 2º do artigo 44;
- d) convocar reunião extraordinária de Comissão para apreciar proposições em regime de urgência;
- e) presidir às reuniões dos Presidentes de Comissões Permanentes e Parlamentares de Inquérito;

IV - quanto às reuniões da Mesa:

- a) presidi-las;
- b) tomar parte nas discussões e deliberações, com direito de voto, e assinar os respectivos Atos, Resoluções e Decretos Legislativos;
- c) distribuir a matéria que dependa de parecer;
- d) ser órgão das decisões cuja execução não for atribuída a outro dos seus membros.

V - quanto às publicações:

- a) não permitir a publicação de pronunciamentos que contenham ofensas às instituições nacionais, propaganda de guerra, de subversão da ordem política e social, de preconceito de raça, religião ou classe, ou que configurem crime contra a honra, ou incitamento à prática de delito de qualquer natureza;
- b) determinar a publicação de informações não oficiais constantes do expediente a que se refere o § 2º do artigo 113; c) determinar que as informações oficiais sejam publicadas por extenso ou em resumo, ou somente referidas na ata;

d) determinar a publicação das matérias que devam ser divulgadas.

§ 1º - Compete também ao Presidente da Assembléia:

1. substituir o Governador, nos termos do artigo 40 da Constituição do Estado;
2. justificar a ausência de Deputados quando ocorrida nas condições do item 2 do § 1º do artigo 90;
3. dar posse aos Deputados;
4. presidir às reuniões dos Líderes;
5. assinar a correspondência destinada à Presidência da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ao Supremo Tribunal Federal, ao Tribunal Superior Eleitoral, aos Ministros de Estado, aos Governadores, aos Tribunais de Justiça e de Alçada, aos Tribunais do Trabalho, aos Tribunais Regionais Eleitorais, aos Tribunais de Contas e às Assembléias Estaduais;
6. fazer reiterar os pedidos de informações;
7. dirigir, com suprema autoridade, a polícia da Assembléia;
8. zelar pelo prestígio e decoro da Assembléia, bem como pela liberdade e dignidade de seus membros, assegurando a estes o respeito devido às suas imunidades e demais prerrogativas.“

Verifica-se, pela análise das funções, que o Presidente da Assembléia concentra uma gama de poderes de direção superior e comando das atividades parlamentares, todos destinados ao bom e correto funcionamento do Poder Legislativo estadual, demonstrando também, por outro lado, a extensão, ao Estado-membro, de **parte** de um fenômeno político-constitucional típico do chefe do Poder Executivo Federal: o **presidencialismo**, pelo menos no que toca às características administrativas de condução da atividade parlamentar, marcado pela: **a) independência** em relação ao Chefe do Poder Executivo estadual; **b) personificação de um órgão unipessoal de decisões parlamentares e administrativas** que conservam a necessidade do uso da palavra final e da força; **c) exercício da liderança superior da Assembléia**, legitimada pela eleição por seus pares, caracterizada pelo **governo interno compartilhado** e **representação externa** da Casa e **d) condição de protetor supremo da Constituição e das leis** no âmbito do Poder Legislativo. Essas características emprestam um caráter de predominância em relação aos demais deputados, sem jamais ser o superior hierárquico dos mesmos. Além do mais, como salienta o artigo 17 do Regimento Interno, **é o órgão representativo da Assembléia quando esta se pronunciar coletivamente**. Ou seja, a representação desta, diante dos outros Poderes, dar-se-á na pessoa do seu Presidente.

Contudo, além dessas **características do presidencialismo**, há uma outra, *conditio sine qua non* ligada à existência desse sistema de governo nos regimes democráticos: **a sua submissão à deliberação, fiscalização e controle externo dos atos jurídicos** - em sentido amplo - por um órgão apartado do órgão presidencial, denominado **Congresso**. Trata-se de um mecanismo de contenção do poder, para que o mesmo não descambe em abuso, corrupção moral e prepotência, materializando a separação de poderes, tal como idealizado por MONTESQUIEU.

Se o poder politicamente predominante do Presidente fica mitigado no âmbito do Poder Executivo Federal - extensível aos Governadores nos Estados - isso também se estende ao regime presidencialista presente no contexto das Casas Legislativas, na estruturação das respectivas Mesas diretoras, pela necessidade de compartilhamento com os demais membros da Mesa da Casa de Leis, principalmente no que se refere à condução dos trabalhos e serviços administrativos da Assembléia Legislativa.

Não é que a Mesa não exerça funções na condução dos trabalhos legislativos. O artigo 14 do Regimento Interno prevê essa possibilidade, descrevendo o rol de atividades nessa área: **a)** tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos; **b)** dirigir todos os serviços da Assembléia durante as sessões legislativas e nos seus interregnos; **c)** dar conhecimento à Assembléia, na última sessão do ano, da resenha dos trabalhos legislativos; **d)** propor, privativamente, a criação dos lugares necessários aos seus serviços administrativos, bem como a concessão de quaisquer vantagens pecuniárias ou aumento de vencimentos aos seus funcionários; **e)** solicitar os créditos necessários ao funcionamento da Assembléia e dos seus serviços; **f)** dar parecer sobre as proposições que visem a modificar o Regimento Interno ou os serviços administrativos da Assembléia. Porém, se comparadas essas funções legislativas da Mesa com aquelas dispostas ao Presidente nos precitados artigos 17 e 18 do RI, concluir-se-á que os encargos legislativos do Presidente da Assembléia superam, em muito, àqueles atribuídos à Mesa, reforçando a aplicação da **predominância política** típica do presidencialismo à autoridade do Presidente da Assembléia.<sup>1</sup>

É essa **predominância política**, de caráter institucional e controlada externamente, singular nos regimes presidencialistas democráticos, que talvez explique, num primeiro momento, o poder que detém o Presidente da Assembléia para controlar de modo preventivo e político a constitucionalidade das proposições apresentadas perante a Assembléia Legislativa, não só pelos deputados, mas, também, pelo Governador do Estado, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça e de Alçada e pelo Procurador Geral de Justiça.

Ao lado dessa explicação, quanto à natureza dos poderes do Presidente da Assembléia, há uma outra que colabora para a formação desse poder: a **prestação primaz do compromisso** realizado no ato da sua posse, o qual consagra, sob o ponto de vista formal, um ato jurídico solene, consubstanciado na seguinte fórmula: “**prometo desempenhar fielmente o meu mandato, promovendo o bem geral do Estado de São Paulo dentro das normas constitucionais**” (grifos nossos). Esta fórmula não congrega palavras mágicas ou místicas. Veicula dever de obediência jurídica. Pratica um **ato jurídico-constitucional**, que supera a simples explicação do ato jurídico praticado sob a égide do direito público comum ou sob a égide do direito privado. Reveste-se de uma declaração solene e encerra os **elementos essenciais** para o exercício do mandato presidencial.

---

<sup>1</sup> Forçoso é concluir, também, que, na governabilidade das Casas Legislativas, há uma pitada - remota ou não - de **parlamentarismo**. Isso porque, há a formação de um “**governo de gabinete**” composto pela proporcionalidade dos partidos representados na Casa e com funções híbridas, administrativas e legislativas, tendendo mais à primeira, principalmente na adoção de decisões funcionais coletivas.

Emprestando a lição de MARIA HELENA DINIZ, esses elementos essenciais “são imprescindíveis à existência e validade do ato (...) pois formam a sua substância.”<sup>2</sup>

A declaração não é tão somente solene. É solene no sentido da necessidade de revestir a produção do ato no momento da sua celebração, gravado pela importância e relevância que se dá ao mesmo, por questões de ordem política, social e ética. Mas o ato solene vem carregado, neste caso ora em comento, de indeclinável substância jurídica lastreada nas regras de direito público, que são de observação obrigatória e cogentes.

Alçada ao altar constitucional, essa declaração é vital para a manutenção do compromisso inaugural de respeito à constitucionalidade instaurada democraticamente pelo poder constituinte originário. É o compromisso que une a todos: Estado, sociedade e indivíduo.

O compromisso de posse é um **compromisso jurídico**, pois dele decorrem conseqüências jurídicas, instituindo direitos, deveres, faculdades e prerrogativas, vinculando todos, Presidente e Deputados, à estrita obediência à Constituição e às leis, gerando direito líquido e certo aos potenciais prejudicados pela inobservância do compromisso assumido.

Dessa maneira, a conclusão que se chega quanto à **natureza** do poder do Presidente da Assembléia Legislativa é que ela é **ambivalente**, reunindo **poder político e poder jurídico** no feixe de funções do Presidente da Assembléia Legislativa, ingredientes essenciais para a compreensão do que vem a ser o controle dos atos jurídicos pré-normativos ou o controle preventivo de constitucionalidade. Sem esses poderes, o Presidente não teria respaldo político, nem legitimidade jurídica para impedir a entrada no sistema jurídico do Estado-membro de espécies legislativas desprovidas das mínimas condições de conformidade com a Constituição Federal e com a Constituição do Estado de São Paulo.

Antes, requer-se a explicação do que vem a ser o **controle preventivo de constitucionalidade**, que se insere dentre os vários tipos: o político, o judicial e o misto, sendo adotado, no Brasil, com forte e positivada preferência, o tipo judicial de controle.

### 3. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE

O controle de constitucionalidade tem por objetivo manter o ordenamento jurídico nacional “limpo de impurezas anti-jurídicas”. Significa prestigiar, sempre, a Constituição, retirando do sistema jurídico normas incompatíveis com a Lei Maior.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Código civil anotado, São Paulo: Saraiva, 1995, p.93.

<sup>3</sup> Nas palavras de José Afonso da Silva: “Nossa Constituição é rígida. Em conseqüência, é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos. Por outro lado, todas as normas que integram a ordenação jurídica só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal (...) O princípio da supremacia requer que todas as situações jurídicas

De forma sintética, ALEXANDRE DE MORAES ensina que:

“(…) controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a Constituição, verificando seus requisitos formais e materiais. Ressalte-se que, se possível for, a fim de garantir-se a compatibilidade das leis e atos normativos com as normas constitucionais, deverá ser utilizada a regra da interpretação conforme. A análise da constitucionalidade das espécies normativas (art. 59 da CF) consubstancia-se em compará-las com determinados requisitos formais e materiais, a fim de verificar-se sua compatibilidade com as normas constitucionais (...) O controle de constitucionalidade apresenta-se, portanto, como garantia de supremacia dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição que, além de configurarem limites ao poder do Estado, são também uma parte da legitimação do próprio Estado, determinando seus deveres e tornando possível o processo democrático em um Estado de Direito.”<sup>4</sup>

Assim, nenhuma norma jurídica pode superar ou suplantiar a Constituição. Esta poderá receber Emendas para atualizá-la ou aperfeiçoá-la, sempre respeitando, entretanto, as disposições imutáveis contidas nas cláusulas pétreas (art. 60, § 4º da CF).

Visando manter-se hígida, a Constituição prevê mecanismos de combate às heresias constitucionais, denominadas **inconstitucionalidades**. Prevê-se, pois, mecanismos de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, enquadrando, esse controle, em espécies: **controle preventivo** e **controle repressivo**. Essas espécies (ou tipos) de controle, por sua vez, agrupam-se em denominações por **razões temporais** e por **razões institucionais**, razões essas não estanques, atuando integradas, objetivando a manutenção da supremacia constitucional.

Para um melhor entendimento da aplicação dessas razões, mais uma vez, aqui, a lição de ALEXANDRE DE MORAES:

“A presente classificação (**N.N.**: o autor alude à classificação das espécies de controle) pauta-se pelo ingresso da lei ou ato normativo no ordenamento jurídico. Assim, enquanto o **controle preventivo** pretende impedir que alguma norma maculada pela eiva de inconstitucionalidade ingresse no ordenamento jurídico, o **controle repressivo** busca dele expurgar a norma editada em desrespeito à Constituição. Tradicionalmente e em regra, no direito constitucional pátrio, o Judiciário realiza o controle repressivo de constitucionalidade, ou seja, retira do ordenamento jurídico uma lei ou ato normativo contrário à Constituição.”<sup>5</sup>

Dessa forma, as **razões temporais** de controle da constitucionalidade dizem respeito ao momento; época em que se pretende declarar a lei, ato normativo ou ato jurídico inconstitucionais e as **razões institucionais**, remetem

---

se conformem com os princípios e preceitos da Constituição.” (*Curso de direito constitucional positivo*, 8.ed., São Paulo: Malheiros, 1992, p.47-48.

<sup>4</sup> *Direito constitucional*, 10.ed., São Paulo: Atlas, 2001, p.568-569.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p.571.



ao órgão (ou órgãos) responsável por esse controle.<sup>6</sup> O presente estudo visa discutir sobre o controle preventivo promovido pelo Poder Legislativo, no âmbito do respectivo processo legislativo, especialmente, o controle exercido pela pessoa do presidente desse Poder, assunto muito pouco desenvolvido na literatura jurídica pátria.

O que significa controlar a constitucionalidade de modo preventivo? O próprio ALEXANDRE DE MORAES dá o caminho fundamental: o exercício do controle via Poder Legislativo e Poder Executivo *visa evitar que uma espécie normativa inconstitucional passe a ter vigência e eficácia no ordenamento jurídico*.

Ou seja, exercer o controle preventivo de constitucionalidade significa barrar o ingresso de atos jurídicos pré-normativos ou projetos legislativos ou propostas de emenda à Constituição, no sistema jurídico de determinado ordenamento territorial, que não estejam em conformidade com a Constituição Federal ou com a Constituição estadual. O Direito não admite normas incompatíveis entre si.

Para NORBERTO BOBBIO, “a situação de normas incompatíveis entre si é uma dificuldade tradicional frente à qual se encontraram os juristas de todos os tempos, e teve uma denominação própria característica: **antinomia**. A tese de que o ordenamento jurídico constitua um sistema ... pode-se exprimir também dizendo que o Direito não tolera antinomias.”<sup>7</sup>

A integridade do sistema constitucional e a preservação dos princípios da segurança jurídica e da certeza do direito são as metas políticas irrenunciáveis de todo Estado de Direito e dever inserto na autoridade dos chefes dos três Poderes.

É um dever dos órgãos unipessoais ou múltiplos dos Poderes da República, no sentido deontológico da palavra, no sentido da lógica prescritiva (deve-ser), o exercício do controle da constitucionalidade para evitar inconstitucionalidades, pois decorre do compromisso assumido pelas autoridades no ato de posse nos respectivos cargos políticos ou técnico-políticos. Como o assunto, aqui, centra-se na possibilidade desse controle ser exercido pelo Poder Legislativo, é sobre essa possibilidade que o discurso será estruturado.

A doutrina brasileira reconhece ao Parlamento o poder de impedir o ingresso de intenções pré-normativas inconstitucionais ou em desacordo com as regras internas de produção legislativa.

MICHEL TEMER diz que:

“a Constituição vigente permite a identificação de **controle preventivo e repressivo**. O primeiro é localizável quando se pensa

---

<sup>6</sup> O professor Alexandre de Moraes colaciona outros tipos de controle da constitucionalidade: controle repressivo realizado pelo Poder Executivo através dos vetos; controle repressivo realizado pelo Poder Judiciário, quando provocado via ação direta de inconstitucionalidade; ação de inconstitucionalidade por omissão; ação declaratória de constitucionalidade; recurso extraordinário; arguição de descumprimento de preceito fundamental, entre outros controles judiciais exercidos pela via difusa e admitidos pelo STF; controle repressivo realizado pelo Poder Legislativo, quando este aplica o art. 49, V, da CF.

<sup>7</sup> *Teoria do ordenamento jurídico*, Brasília: Editora UNB, 1991, p. 81.

em controle lato da constitucionalidade: destina-se a impedir o ingresso, no sistema, de normas que, em seu projeto, já revelam desconformidade com a Constituição. Esse controle é exercido tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo. Aquele é estruturado em Comissões, como decorre do art. 58, da CF. Tais Comissões, permanentes, destinam-se, basicamente, a emitir pareceres sobre projetos de lei. Uma delas se incumbem do exame prévio da constitucionalidade. E nada impede que durante a discussão e votação se argua a inconstitucionalidade, podendo provir, desse argumento, a rejeição (...) O controle prévio se refere a **projetos**. Portanto, atos inacabados.”<sup>8</sup>

GILMAR FERREIRA MENDES menciona essa questão quando discorre sobre a participação dos Poderes Legislativo e Executivo no controle de constitucionalidade:

“O tema relativo ao papel do Legislativo e do Executivo no controle de constitucionalidade suscita um número elevado de indagações. Evidentemente, essas questões passam pelo próprio controle de legitimidade dos atos normativos no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, envolvendo até mesmo a atuação de órgãos superiores desses Poderes no controle direto de constitucionalidade. Assim, tanto o exercício do poder de veto por parte do Chefe do Executivo, quanto o controle de constitucionalidade exercido pelos órgãos legislativos, situam-se no contexto desse esforço de controle de constitucionalidade dos atos normativos pelos Poderes Executivo e Legislativo.”<sup>9</sup>

O professor ALEXANDRE DE MORAES registra que:

“o princípio da legalidade e o processo legislativo constitucional são corolários; dessa forma, para que qualquer espécie normativa ingresse no ordenamento jurídico, deverá submeter-se a todo o procedimento previsto constitucionalmente. Dentro deste procedimento, podemos vislumbrar duas hipóteses de controle preventivo de constitucionalidade, que buscam evitar o ingresso no ordenamento jurídico de leis inconstitucionais: as comissões de constituição e justiça e o veto jurídico. A primeira hipótese de controle de constitucionalidade preventivo refere-se às comissões permanentes de constituição e justiça cuja função precípua é analisar a compatibilidade do projeto de lei ou proposta de emenda constitucional apresentados com o texto da Constituição Federal. O art. 58 da Constituição Federal prevê a criação de comissões constituídas na forma do respectivo regimento ou do ato de que resultar sua criação e com as atribuições neles previstas. Esta hipótese de controle poderá ser realizada, também, pelo plenário da casa legislativa, quando houver rejeição do projeto de lei por inconstitucionalidade. 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 legislativas de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à

---

<sup>8</sup> *Elementos de Direito Constitucional*, 9.ed., São Paulo: Malheiros, 1992, p.40-41.

<sup>9</sup> O Poder Executivo e o Poder Legislativo no controle da constitucionalidade, *Revista de Informação Legislativa*, 1997, nº. 134, p.11-12.

apreciação da Câmara ou de suas comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação.”<sup>10</sup>

No campo doutrinário internacional, destaca-se a colocação de MAURO CAPPELLETTI:

“Não se pode, porém, omitir uma alusão ao fato de que, em certos países, em lugar de um controle jurisdicional - ou, talvez, ao lado dele - existe um controle exercido por órgãos que podemos chamar **políticos**, mas não judiciários. Usualmente nestes sistemas o controle, ao invés de ser posterior à elaboração e promulgação da lei, é **preventivo**, vale dizer, ocorre antes que a lei entre em vigor, e, às vezes, se trata ainda de um controle com função meramente consultiva, isto é, a função de um mero parecer, não dotado de força definitivamente vinculatória para os órgãos legislativos e governamentais.”<sup>11</sup>

Pela análise dos textos doutrinários, verifica-se a possibilidade de se exercer o controle preventivo de constitucionalidade. Isso é fato. Mas é fato, também, que os textos apontam, para órgãos internos do Poder Legislativo, a incumbência de exercer esse controle.

Essa concepção é correta, **mas não é**, com todo respeito, **a única**. As comissões são órgãos internos do Poder Legislativo com atribuições constitucionais (art. 58) e regimentais. Como bem apontou o professor ALEXANDRE DE MORAES, compete à Comissão de Constituição e Justiça - e aqui pode-se dar caráter de generalidade às demais Casas Legislativas brasileiras - manifestar-se, via parecer, sobre a constitucionalidade e juridicidade das matérias que lhe são apresentadas como decorrência da tramitação interna do processo legislativo. Esse parecer, apoiado em interpretações subjetivas decorrentes do confronto entre os textos constitucionais e os textos dos projetos legislativos, tem caráter essencialmente **político** e procura atender à demanda social encartada no espírito do projeto. Além do mais, imunes que estão pelo artigo 53 da CF, poderão os parlamentares declinar qualquer razão para admitir ou vedar a viabilidade de qualquer proposição.

Entretanto, o Poder Legislativo não é composto apenas de comissões permanentes ou temporárias, órgãos legislativos múltiplos, formados através da proporcionalidade dos partidos com representação na respectiva Casa Legislativa. Além do órgão institucional máximo da democracia, que é o **Plenário**, há também a Mesa diretora, órgão legislativo máximo de direção dos trabalhos parlamentares e dos serviços administrativos e, dentro da Mesa, paralelamente aos Secretários, há a figura do Presidente do Poder Legislativo que, como assentado antes, é um órgão unipessoal (pois imita os contornos do presidencialismo) e enfeixa poderes **de natureza política e jurídica** e exerce competências, por simetria, análogas às do Presidente da República ou do Governador do Estado - guardadas, logicamente, as devidas proporções institucionais e finalísticas, encontrando-se, dentro dessas competências, a de

---

<sup>10</sup> Ob. cit. p. 574, nota 4.

<sup>11</sup> *O controle judicial de constitucionalidade das Leis no Direito Comparado*, 2.ed., Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999, p.26.

impedir, de modo total ou parcial, a entrada em vigor de projetos de lei inconstitucionais ou que malfirmam o interesse público.<sup>12</sup>

Aliás, HANS Kelsen, ao comentar a Constituição austríaca de 1920, avaliza essa simetria entre os poderes, dizendo que “a modificação mais importante no setor da legislação está no fato de que se acrescenta ao poder legislativo do Parlamento um poder análogo ao do chefe de Estado (...).”<sup>13</sup>

De outra parte, o mesmo HANS Kelsen, criador do sistema concentrado de controle judicial de constitucionalidade, admite a hipótese, excepcional, do exercício do controle de constitucionalidade por outras autoridades estatais:

“Enquanto tribunal constitucional no sentido próprio da palavra, ou seja, com a função de proteger a Constituição, a Corte Constitucional decide sobre a inconstitucionalidade das leis, assumindo uma posição excepcional em face de todos os outros tribunais e autoridades administrativas (...) Uma possibilidade mínima de controle deve existir, pois as autoridades estão obrigadas a aplicar as leis e para isso devem verificar se estão de fato diante de uma lei, ou seja, se aquilo que se apresenta como lei corresponde ao menos a certos requisitos mínimos. Assim, via de regra são subtraídos ao controle dos órgãos aplicadores do direito apenas requisitos de constitucionalidade bastante específicos, ou seja, os primeiros e mais importantes estágios da formação da lei.”<sup>14</sup>

Dessa forma, reside na autoridade do Presidente do Poder Legislativo, pelos **poderes políticos e jurídicos** que detém e por **simetria institucional**, a possibilidade de impedir o progresso, no raiar do processo legislativo, de proposições incompatíveis com a Constituição. Caso contrário, seria assimétrica a separação constitucional dos poderes (art. 2º, da CF), imputando tão somente ao Chefe de Estado (Presidente da República) ou Chefe do Poder Executivo estadual (Governador do Estado) uma posição de predominância em relação aos demais Poderes.

É sob esse contexto que se deve concordar com LUIZ H. CASCELLI DE AZEVEDO, que entende ser um juízo unipessoal do presidente da Câmara dos Deputados o recebimento das proposições<sup>15</sup>. Esse juízo, embora calcado em pilares políticos e jurídicos, não é, ao nosso ver, **discricionário**. Não pode o presidente, usando razões de conveniência e oportunidade, barrar o progresso de proposições legislativas.

O fundamento de negação do seguimento da proposição deve estar vinculado à hermenêutica constitucional, pautando-se por **critérios técnicos**

---

<sup>12</sup> Outras competências do Presidente do Poder Legislativo poderão ser comparadas às do Presidente da República ou do Governador do Estado: nomear e exonerar servidores do Poder Legislativo; exercer a direção da administração da Casa Legislativa, auxiliado pelos demais membros da Mesa; iniciar, em conjunto com os demais membros da Mesa, o processo legislativo de projeto de interesse da Casa Legislativa; promulgar e fazer publicar Resoluções, Atos e outras normas internas da Casa Legislativa; dispor sobre a organização da Casa Legislativa; representar externamente o Poder Legislativo; exercer a polícia da Casa Legislativa; prestar contas relativas à sua gestão.

<sup>13</sup> *Jurisdição constitucional*, São Paulo: Martins Fontes, 2003, p.226.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>15</sup> *O controle legislativo de constitucionalidade*, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 25.

**de interpretação** das competências constitucionais verticais e horizontais, ligadas à forma e à matéria em debate.

Por esse motivo, a forma deve prevalecer sobre o mérito. A discussão meritória compete à comissão temática permanente e ao Plenário da respectiva Casa Legislativa, recinto reservado pelo peso da democracia para deliberar sobre as proposições destinadas à concretização do bem comum.

Ao Presidente, por sua vez, compete discernir sobre a pertinência formal da proposição e a sua conformação com a Constituição, pautado, repita-se, por **critérios técnicos**. Não tem cor política o ato presidencial denegatório do seguimento da proposição.

Os critérios técnicos que alicerçam os parâmetros que orientam o Presidente na avaliação comparativa que surge no embate entre os textos constitucionais e legais e as proposições legislativas, estão sintetizados na lição de MEIRELLES TEIXEIRA:

“Incorrerá no vício de inconstitucionalidade **formal** a lei que violar dispositivos constitucionais relativos à sua **elaboração e vigência**, ou que estabelecer a **competência do órgão** que emana (...) A inconstitucionalidade formal pode resultar, portanto, seja de vício de elaboração, seja de vício de competência, em face das normas constitucionais (...) ocorreria inconstitucionalidade formal [por elaboração], por inobservância de formalidades ou requisitos extrínsecos, isto é, na elaboração da lei, exigidos na Constituição. A inconstitucionalidade formal por incompetência do poder ou órgão de que emana a lei, em face dos dispositivos da Constituição, é de ocorrência muito mais freqüente, especialmente num regime federativo (...) O vício de inconstitucionalidade por incompetência **poderá ainda caracterizar-se quando qualquer dos Poderes - o Legislativo, o Executivo ou o Judiciário - invadir a esfera de competência normativa do outro Poder (...)** Em todos esses casos de inconstitucionalidade formal, a contradição entre a Constituição e a lei ordinária é exterior a esta, isto é, não diz respeito propriamente à matéria, ao conteúdo da lei, mas a um defeito de forma, ou a uma falta de competência do ente ou do órgão do qual promana, e daí denominar-se, também, **inconstitucionalidade extrínseca.**”<sup>16</sup>

Lançando, portanto, o seu despacho denegatório de seguimento, o Presidente exerce, **aproximadamente**, aquilo que MONTESQUIEU taxou de **faculdade de impedir**, modernamente chamado de *direito de veto*<sup>17</sup>, o que vem a ser um direito particular dos chefes executivos de Poder, ainda mais se esse direito é exercido objetivando manter íntegro o sistema jurídico e resgatar sempre o compromisso de velar pela supremacia da Constituição.

A proposição legislativa não admitida, retornará ao parlamentar para ciência do despacho presidencial e, se quiser, recorrer do mesmo à Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta um reexame das razões de denegação, bem como rogando-lhe a devolução, da proposição, à tramitação normal.

<sup>16</sup> *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p.386-388.

<sup>17</sup> *Do Espírito das Leis*, São Paulo: Nova Cultural, 1997, p.205-206. Ao lado da faculdade de impedir, Montesquieu coloca a faculdade de estatuir, qual seja, o direito de ordenar, por si mesmo, ou de corrigir o que foi ordenado por outrem.

A soberania opinativa da Comissão de Constituição e Justiça, dessa maneira, não sofrerá abalos. Ao contrário, a atuação da Comissão é **reforçada**, pois atuará como câmara revisora da conduta presidencial, podendo manifestar-se sobre a questão em duas oportunidades: **a)** a primeira, na análise do recurso interposto pelo parlamentar irrisignado com o despacho presidencial, provendo ou não o recurso e **b)** em sendo provido o recurso e retomando a proposição legislativa seu trâmite normal e ordinário, a Comissão será instada a se manifestar novamente sobre a questão.

#### **4. MÉTODO DO CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

O controle preventivo de constitucionalidade, no âmbito da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, dá-se através da combinação de dois artigos do Regimento Interno: o artigo 18, II, “b” e o artigo 135, I e II.

Esses dispositivos regimentais reúnem as condições políticas e jurídicas necessárias e suficientes para o Presidente da Assembléia barrar proposições incompatíveis, sob o ponto de vista formal, com a Constituição Federal e com a Constituição estadual e incompatíveis, também, com o Regimento Interno.

Prescreve o artigo 18, II, “b”:

Artigo 18 - São atribuições do Presidente, além de outras expressas neste Regimento, ou que decorram da natureza de suas funções ou prerrogativas:

(...)

II - quanto às proposições:

(...)

b) deixar de aceitar qualquer proposição que não atenda às exigências regimentais;

Por sua vez, o artigo 135, I e II dispõe:

“Artigo 135 - Não se admitirão proposições:

I - manifestamente inconstitucionais;

II - anti-regimentais;”

Essas são as condutas regimentais que o Presidente da Assembléia deve adotar na tentativa de manter íntegro, como referido acima, o sistema jurídico paulista, em colaboração com as demais autoridades constitucionais do Estado.

Verifica-se que a conduta presidencial é a de não admitir, entendida como não concordar tecnicamente com a proposição apresentada. Sua discordância deve ser fundamentada objetivamente em dispositivos constitucionais ou regimentais, pois, além do seu ato decorrer da natureza política e jurídica dos seus poderes, deriva, também, do **princípio constitucional do devido processo legal**, já que este gênero contempla, como espécie, o **devido processo legislativo**.

Outro princípio constitucional que dá suporte à fundamentação é o **princípio da publicidade**. Isto, porque não há segredo na discordância

jurídica; o ato é público, de conhecimento geral e dessa forma deve ser revelada a razão do despacho denegatório ao povo e ao autor da proposição, o que lhe proporcionará a possibilidade de contra-argumentar os termos da decisão num eventual recurso.

Por força do parágrafo 2º do mesmo artigo 135, reside ao autor da proposição o direito de **recorrer** à Comissão de Constituição e Justiça, alçando, essa Comissão, num **duplo grau de jurisdição**, verdadeira **câmara revisora** - e por assim dizer, **fiscalizadora** - da conduta presidencial. O parágrafo 2º do artigo 135 prevê que “o autor da proposição dada como inconstitucional ou anti-regimental poderá requerer ao Presidente audiência da Comissão de Constituição e Justiça, que, se discordar da decisão, restituirá a proposição para o trâmite regimental.”

Assim, repita-se, a soberania da Comissão de Constituição e Justiça fica preservada e reforçada, estatuindo-se, na Assembléia Legislativa, entre o Presidente e a Comissão de Constituição e Justiça um mecanismo muito próximo ao sistema dos freios e contrapesos existente entre os Poderes Constitucionais, indicando a possibilidade desse mecanismo se desenvolver em macro e micro relações de poder, lembrando MICHEL FOUCAULT e a sua “microfísica do poder”.

## 5. CONCLUSÃO

Conclui-se essa pequena contribuição propondo existir, ainda que inexplorado ou com estudos incipientes, um lado desconhecido dos poderes políticos e jurídicos concentrado nos ambientes internos dos Poderes do Estado, traduzido tanto na revelação das mais variadas funções e dos chefes de Poder, como na simetria entre os mesmos na condução dos negócios do Estado. Há indícios de existir, como formulou FOUCAULT na “Microfísica do Poder”, verdadeiras micro-estruturas de poder dispersas em todos os recantos da sociedade, seja das mais primitivas até às mais complexas, passando pelo crivo crítico das consciências políticas do ser, construtor de si e da realidade em sua volta.

(\*) O autor é Procurador da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP. Foi Chefe de Gabinete da Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania (Gestão Professor Doutor Alexandre de Moraes).