

CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO LEGISLATIVO: limites

RUY ROSADO DE AGUIAR JÚNIOR*
Promotor Público em Porto Alegre

O Poder Judiciário pode examinar a regularidade do processo de elaboração da lei. Tal exame, porém, só cabe após a promulgação da lei, mesmo em se tratando de lei formal.

Mandado de segurança contra ato da Mesa, que submeteu a votos emenda impertinente.

O impetrante, que é Vereador e autor de projeto de lei denominado de "PRAÇA DA IMPRENSA - Imprensa - Pesquisa da Verdade" a um dos logradouros públicos desta Capital, impetra mandado de segurança contra ato do Sr. Presidente da Câmara Municipal que submeteu a votos, em plenário, emenda apresentada ao projeto, alterando a denominação para "PRAÇA ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE IMPRENSA — Imprensa — Pesquisa da Verdade".

Alega o autor que a emenda eliminou a proposição principal e nela introduziu elemento estranho e impertinente.

II. Há duas QUESTÕES PRÉVIAS a serem examinadas: a primeira diz com a competência do Poder Judiciário para decidir sobre a adequação à lei e ao Regimento Interno da Casa do processo legislativo que estava sendo obedecido no exame e votação do projeto; a segunda refere com a legitimidade processual ativa do impetrante, autor do projeto principal, para a propositura da ação.

III. 1. FRANCISCO CAMPOS, em análise rigorosa e com apoio em inúmeros tratadistas de porte, já lecionou:

"Contesto, com efeito, assim ao Poder Judiciário, como a qualquer outro Poder, a faculdade de entrar na indagação do processo "interna-corporis de formação da lei". ("Direito Constitucional", ed. 1956, v. II, p. 116).

Aquele eminente jurista, depois de distinguir entre constitucionalidade material ou intrínseca do ato e constitucionalidade formal ou processual, entende caber ao Judiciário, sem sombra de dúvida, o exame da primeira, entre as quais arrola a competência do Poder Legislativo para elaborar o ato que é dado como lei. Quanto à segunda espécie, constitucionalidade formal ou processual, entre as três teorias (a — os que não admitem que o Poder Judiciário estenda seu exame além da promulgação; b — os que admitem a investigação da veracidade do que é atestado pela promulgação, mas limitam tal faculdade ao exame de se o ato reuniu o assentimento do corpo legislativo, não atingindo as questões referentes à discussão e votação, seus termos e formalidades; c — os que "abrem à devassa do Juiz todo o campo legislativo"), o autor citado acolhe a segunda:

"Para a doutrina intermédia, que reúne a maioria dos sufrágios dos autores, a investigação judiciária envolve, na sua sindicância, a elaboração legislativa na totalidade das suas fases, encontrando como único limite apenas aquilo que diz respeito à economia interna das assembléias, a saber, o processo legislativo propriamente dito nas suas formalidades extrínsecas. Ou em outros termos: O Judiciário somente entra no exame do que se passa no seio da assembléia legislativa para verificar se o ato promulgado como lei foi efetivamente votado ou incorpora uma real manifestação da vontade da assembléia; o seu exame, porém, não envolve as particularidades ou modalidades da elaboração legislativa, o processo pelo qual a assembléia manifesta a sua vontade. Tais questões são interna-corporis, isto é, da exclusiva competência da assembléia legislativa, que é o único juiz da regularidade formal das suas deliberações. Resta saber quais as matérias ou questões que devam ser consideradas interna-corporis. Como a própria expressão sugere, interna-corporis são todas as regras ou disposições interiores ao

corpo legislativo, isto é, as prescrições destinadas a disciplinar o seu funcionamento, sejam elas instituídas no próprio regulamento interno ou na mesma Constituição." (FRANCISCO CAMPOS, op. cit., II/119).

2. Esse entendimento não é, porém, o que melhor se ajusta ao nosso sistema constitucional. A Constituição Federal, ao regular o processo legislativo, traçou regras imperativas (ou mandatárias) tanto à União, como aos Estados e Municípios (artigos 13, III, e 15, § 3º letra "d"), de tal sorte que o desrespeito a tais dispositivos eiva de nulidade o ato legislativo assim elaborado, cabendo ao Judiciário velar pela observância daqueles princípios e afastar a lei formalmente inconstitucional, devendo, para tanto, examinar todo o processo legislativo. Acolhe-se, no Brasil, a terceira teoria acima exposta.

Ainda na vigência da Constituição de 1946, LÚCIO BITTENCOURT, - depois de criticar em Francisco Campos a falta de coerência por aceitar que todas as regras constitucionais são obrigatórias (não distinguindo entre mandatárias e diretórias), e por, ao mesmo tempo, negar ao Judiciário o exame da formalidade intrínseca da lei —, assim se manifestou:

"O Poder Judiciário, a quem incumbe a guarda da Constituição, pode e deve entrar no exame de todas as exigências relativas ao processo de feitura das leis. Nenhum só aspecto dessa elaboração pode ser subtraído à competência do Judiciário, muito embora este, por falta de meios de prova, não possa formar convicção sobre o assunto, em certos casos especiais". ("O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis", p. 76).

Esse ensinamento foi recolhido e adotado por ALFREDO BUZAID:

"A feitura das leis está subordinada a um conjunto de regras, de cuja observância depende a sua validade. O projeto, apresentado pelo órgão competente, deve ser discutido nas casas legislativas, na forma prevista na Constituição e Regimentos Internos; e, convertido em lei,

será sancionada e publicada no Diário Oficial. O Poder Legislativo não pode agir livremente; está sujeito à observância dos trâmites legais; e se viola ou excede as regras constitucionais ou regimentais, é lícito ao Judiciário examinar os vícios e nulidades da elaboração legislativa e negar aplicação à lei confeccionada sem observância legal". ("Da Ação Direta", p. 51).

PONTES DE MIRANDA, ao versar sobre a redação final do projeto de lei, assevera:

"O plenário tem de aprovar, ou não, a redação no todo do que se redigiu, ou por partes (destaques para votação). Se vai além do que se permite como redação corretiva, o controle judicial pode ir até essa apreciação e considerar nula a redação. Os corpos legislativos estão sujeitos à observância dos seus regimentos como à das leis". ("Comentários à Const. de 1967", v. III, p. 127).

Possível, pois, o exame judicial para a verificação da adequação do processo legislativo adotado pela Câmara Municipal em relação a Constituição e ao próprio Regimento Interno.

3. Admitida a possibilidade do exame judicial, cumpre examinar o momento em que ele pode ocorrer.

Presente o princípio da separação de órgãos e funções, tem o Judiciário o poder de declarar a inconstitucionalidade da lei não porque possa interferir no processo de elaboração legislativa, mas porque, no exercício de sua função cerne, que é a de aplicar a lei com imperatividade a casos concretos, pode ele ser colocado diante do dilema de ter de escolher entre leis conflitantes, devendo optar pela de maior hierarquia, conforme assentou MARSHALL, em voto memorável.

Daí decorre o princípio de que o controle judicial da constitucionalidade da lei, no nosso sistema, é de natureza repressiva, feito depois da promulgação do ato. (MANOEL GONÇALVES FERREIRA Fº, "Curso de Direito Constitucional", p. 32; CELSO AGRÍCOLA BARBI, "A Ação Declaratória", p. 170).

Não temos dispositivo que permita a declaração antecipada da constitucionalidade de uma lei ou projeto, seja através de tribunais administrativos, órgãos do legislativo, comitês especiais ou Corte Constitucional, como ocorre em outros países (sobre isso: "O Direito de Liberdade", pesquisa da ONU, p. 26). Em matéria de controle preventivo, se assim pode ser considerado, só conhecemos o veto do Chefe do Poder Executivo (arts. 59, § 1º e 81, IV, da C. F.). A mesma ação direta para declaração de inconstitucionalidade, seja ou não para fim de intervenção da União nos Estados (art. 11, § 1º, "c", e 119, I, "I", da CF.), ou dos Estados nos Municípios (art. 15, § 3º, "d", da CF. e 150, "d", da CE.; Ac. unânime do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado, de 18.6.73, na Representação 19.522), somente cabe contra a lei ou ato normativo, isto é, depois de sua promulgação ou publicação e durante sua vigência.

Os atos praticados pela câmara legislativa no processo de elaboração da lei, matéria *interna-corporis*, apenas são submetidos à devassa do Poder Judiciário quando, na aplicação da lei a casos concretos ou na ação direta, for obrigatório o exame de sua formalidade intrínseca. Para tanto, já deve existir a lei.

A atividade legislativa está, em muitos casos, sujeita à observância de prazos rigorosos, cujo descumprimento acarreta efeito substancial sobre o próprio conteúdo do ato. Assim os prazos para a tramitação especial (art. 51, "caput", da CF.) ou urgente (art. 51, § 2º); o prazo para a apreciação de decreto-lei (art. 55, § 1º) ou de veto (art. 59, § 3º); o prazo para discussão e votação de Emenda Constitucional (art. 48, todos da C.F.), etc. Na hipótese de um exame judicial sobre a constitucionalidade ou regimentalidade do processo legislativo que está sendo adotado pela assembléia na discussão e votação de determinado projeto de lei, através de mandado de segurança, por exemplo, haver-se-ia de admitir, também, a possibilidade de ser sustada a tramitação da proposição, até que fosse prolatada a sentença. Com isso, restariam

descumpridos os preceitos constitucionais sobre a celeridade do processo legislativo, para os quais o constituinte deu especial relevo e previu expressamente os casos de suspensão dos prazos obrigatórios.

O Egrégio Supremo Tribunal Federal já decidiu:

"O Poder Judiciário não pode intervir no processo de elaboração das leis. Sem dúvida, incumbe-lhe dizer se uma lei é constitucionalmente válida ou não. Mas não lhe é permitido ordenar ao Poder Legislativo que promulgue determinada emenda, nem ordenar ao Poder Executivo que sancione determinado projeto". (Ac. un. do Pleno do STF, de 29.10.68, Rel. Min. OSWALDO TRIGUEIRO, na "RTJ" 48/192. A ação rescisória proposta contra esse Acórdão foi julgada improcedente. "RTJ" 58/324, — Sobre a impossibilidade de o Judiciário ordenar a promulgação de lei ver excelente parecer do Procurador da Justiça de S. Paulo, Euricode Andrade Azevedo, na Rev. de Dir. Públ., 1/151).

Assim, quanto ao momento do possível exame judicial, o parecer é pela inoportunidade dele antes da promulgação da lei.

4. Poder-se-ia dizer que se trata de lei meramente formal, que se define como o ato havido como lei apenas porque emanado de um órgão legislativo, no uso de sua competência constitucionalmente outorgada, (SEABRA FAGUNDES, "O Controle dos Atos Administrativos", p. 36, nº 10), contra a qual cabe mandado de segurança ("RDA" 35/289; 61/213; "Rev. Jur" 36/10).

Segundo os princípios que regulam o mandamus, seria cabível a impetração ainda antes da prática do ato, ou durante sua elaboração, dando-se à medida o caráter de preventividade.

Contudo, mesmo aí, parece prevalecer a necessidade de respeito à independência do Poder Legislativo enquanto na dinâmica do processo legislativo, seja na elaboração de lei material ou só formal, pois o que se resguarda é a atividade legislativa, pouco importando o conteúdo do ato. Na discussão e votação do orçamento, lei reconhecidamente

formal, o legislador está sujeito a prazos constitucionalmente fixados e a intervenção do Poder Judiciário, na fase elaborativa, traria consigo o óbice já anteriormente observado.

IV. Caso for admitida a possibilidade do Poder Judiciário intervir no processo legislativo em andamento para decidir sobre a constitucionalidade de emendas apresentadas, rito, prazo, forma de votação, etc, impende dizer sobre a legitimidade do autor para a propositura da ação contra o ato da Mesa da Câmara.

O impetrante, s.m.j., carece da ação porque não teve nenhum direito próprio violado. Autor do projeto, não dono, não lhe é assegurado o direito de vê-lo aprovado, ou submetido ao rito conforme o Regimento Interno. Se este for descumprido, a irregularidade ofende o processo legislativo, vicia a lei dele resultante, mas não lesiona nenhum direito individual do proponente. A ofensa é à própria ordem jurídica, que o Poder Judiciário vai reparar quando for provocado, seja pela parte interessada, quando da aplicação da lei, seja pelo Procurador Geral da Justiça, na representação pela sua inconstitucionalidade em tese.

O entendimento contrário levaria a se admitir que todos os subscritores de um projeto ou de uma emenda, e mesmo aqueles que, por palavra, opinião ou voto, tenham se manifestado sobre a proposição, fossem considerados titulares do direito de ver a proposição submetida ao rito determinado pelo Regimento Interno ou pela Constituição. Isso daria margem a infindáveis questões sobre matéria interna dos órgãos legislativos, em detrimento do próprio exercício de suas funções. Por outro lado, implicaria em reconhecer ao Judiciário o controle preventivo da constitucionalidade e regularidade do processo elaborativo, o que entre nós não existe, apesar de possuímos um dos mais adiantados sistemas de controle da constitucionalidade da lei ou do ato, e significaria, ainda, o

poder de determinar à assembléia legislativa o que deva ou não fazer, o que foi repellido pelo Supremo Tribunal Federal ("RTJ", 48/192, já citada).

V. No mérito, o parecer ainda é desfavorável ao impetrante.

A emenda, apesar de não eliminar a proposição inicial, pois manteve seus dizeres em subtítulo, indiscutivelmente introduziu nela elemento estranho e impertinente. Desfigurou de tal forma o sentido que o autor lhe emprestara, particularizou tanto, que não se pode mais ver no projeto aprovado aquele apresentado pelo impetrante.

É irrelevante, me parece, a distinção entre objeto principal da proposição (logradouro a ser denominado) e objeto secundário (denominação a ser dada). O decisivo é que, compreendido o sentido da proposição, não possa ele ser desvirtuado por emenda, que a tanto veda o art. 117, do Regimento Interno da Câmara. O significado do projeto estava na homenagem à Imprensa, objeto cultural, impessoal, universal. Partir daí para homenagear uma entidade ou um jornalista, por mais dignos e merecedores, é alcançar um fim totalmente diverso daquele inicialmente proposto, porque diferentes os objetos.

No entanto, o descumprimento da regra regimental sobre emendas não vicia o ato:

"Tanto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados quanto no Regimento Interno do Senado Federal sói-se repelir as emendas e sub-mendas heterogêneas, isto é, estranhas à matéria em projeto. Tais regras jurídicas regimentais não são invalidantes: apenas conferem à Mesa ou às Comissões, o recusarem tais emendas. Salvo se há infração de regra jurídica constitucional sobre iniciativa". (PONTES DE MIRANDA, "Com. à Const. Federal de 1967", III/172).

Assim, mesmo admitindo a impertinência da emenda apresentada, o parecer é, no mérito, pela denegação da ordem.

S. M. J.

Porto Alegre, em 14 de outubro de 1973.