

# DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

LÍVIA MATIAS DE SOUZA SILVA\*

\* Bacharel em Direito e Especialista em Direito Público. Advogada da Superintendência de Desenvolvimento da Capital

## Resumo

O estudo que ora se apresenta tem por objetivo delinear os principais aspectos do processo de elaboração das leis enquanto processo de justificação democrática do Direito, analisado sob a perspectiva da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia, de Jürgen Habermas. Exemplificativamente, lançou-se um olhar sobre a Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. A partir do entendimento de que o processo legislativo corresponde a uma cadeia procedimental, construída discursivamente por representantes democraticamente legitimados, destinada à produção da lei como provimento final, procurou-se destacar a importância da jurisdição constitucional como meio de controle suplementar dos procedimentos internamente adotados pelo próprio órgão legiferante.

Palavras-chave: Direito e democracia, teoria do discurso, processo legislativo, Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

## Abstract

The present study aims to delineate the main aspects of the statute elaboration procedure as a process of Law's democratic

justification, analyzed under the perspective of Jürgen Habermas' Discourse Theory of Law and Democracy. As an example, it glances at the State Legislature of Minas Gerais. From the understanding that the legislative process corresponds to a procedural chain, discursively constructed by representatives democratically legitimized and ultimately set to produce the statutes, it seeks to underline the importance of the constitutional jurisdiction as a mean of supplemental control of the procedures internally adopted by the legislature.

Keywords: Law and democracy, theory of discourse, legislative process, Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

## 1. Introdução

A partir da noção de que a concretização da democracia depende do reconhecimento dos cidadãos como co-autores das leis que os regem e de que as formas de comunicação correspondentes no âmbito da formação política racional da vontade precisam ser institucionalizada juridicamente, o processo legislativo afigura-se como essencial para garantir aos cidadãos o exercício de direitos fundamentais entre os quais se incluem os direitos de participação política.

Aqui, pressupõe-se uma concepção renovada de processo, sendo considerado como espécie do gênero procedimento, da qual resulta o entendimento de que o processo legislativo corresponde a uma cadeia procedimental, construída discursivamente por representantes democraticamente legitimados, destinada à produção da lei como provimento final.

Assim, sob a perspectiva da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia, de Jürgen Habermas, procurar-se-á redefinir o conceito de democracia, explicitando a função do Direito como meio de integração social fundamentado na expectativa racional de resultados produzidos democraticamente.

Nesta esteira, constituindo o objeto do terceiro capítulo, buscar-se-á delinear os principais aspectos do processo de

## DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

elaboração das leis enquanto processo de justificação democrática do Direito, traçando-se, dogmaticamente, os atos essenciais que integram a cadeia procedimental. Destarte, examinar-se-á toda a tramitação da proposição na Casa Legislativa de forma que o processo de elaboração da lei seja observado desde a sua iniciativa até a publicação. Como modelo de estudo, elegeu-se o desenvolvimento do processo político de criação da lei ordinária na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, tomando-se como referência o seu Regimento Interno e a Constituição do Estado.

No quarto capítulo, traçar-se-á os limites da jurisdição constitucional sobre o processo legislativo. Para tanto, serão inicialmente expostos os principais procedimentos de “controle” realizados internamente pelo órgão legiferante e externamente pelo Poder Judiciário.

Quanto a este último, recorrendo à melhor doutrina e retomando a jurisprudência da mais alta instância judicial brasileira, salientar-se-á a importância de serem revistos certos posicionamentos a respeito das formas de controle atualmente adotadas pelo Supremo Tribunal Federal para a fiscalização do processo legislativo, sobretudo no que concerne à sanabilidade do vício de iniciativa governamental pela sanção do Chefe do Executivo e à necessária superação da chamada doutrina dos atos *interna corporis*, cuja sustentação não condiz com a concepção de um Estado Democrático de Direito em que se pretende a universalização do processo político.

### 2. Direito e democracia

A abordagem do tema proposto, conduz, necessariamente, ao estudo da democracia e do papel desempenhado pelo Poder Legislativo, sobretudo no exercício de sua função precípua de elaboração das leis.

Não interessa aqui, dada a impossibilidade de sua verificação nos dias atuais, tratar a chamada *democracia direta*, na qual o poder era exercido diretamente pelo povo.

Assim, pretende-se expor, a partir da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia elaborada por Jürgen Habermas, uma noção do que seja democracia procedimental e as mudanças conceituais que decorrem de tal concepção. Para tanto, é essencial resgatar as concepções liberal e republicana, para então demonstrar em que consiste a democracia procedimental.

Antes, porém, é preciso introduzir alguns conceitos fundamentais da Teoria Discursiva do Direito. Habermas entende que a linguagem é o único meio capaz de produzir consenso, assim, o seu pensamento se estrutura a partir do giro lingüístico-pragmático, abandonando a filosofia da consciência para alicerçar a sua filosofia na linguagem<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Aguinada lingüística teve como principais representantes Gadamer e Wittgenstein, respectivamente responsáveis pelo giro hermenêutico e giro pragmático.

Desta feita, a linguagem assume papel central no processo de formação da opinião e da vontade dos cidadãos, o qual pressupõe a existência de um espaço público não restrito ao âmbito estatal, uma comunidade de homens livres e iguais capazes de criar as leis que os regem e onde os próprios envolvidos têm de entrar em acordo, prevalecendo a força do melhor argumento. Trata-se de uma sociedade descentrada, em que o eu da comunidade jurídica desaparece nas formas de comunicação sem sujeito.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> HABERMAS. Três modelos normativos de democracia, p.7.

A partir da concepção teórico-discursiva, a soberania popular é vista de forma anônima, diluída no conjunto dos cidadãos através dos processos fluidos de comunicação de que resultam deliberações e decisões racionais, abandonando a idéia de uma vontade coletiva, ilusória e unívoca, ou concretamente representada por indivíduos autônomos identificáveis. Recoloca-se a questão, portanto, a partir da adoção de um conceito aberto e plural de povo que precisa ser absorvido.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Como resposta à indagação "Quem é o povo?", Friedrich Müller tece valiosas considerações em que classifica vários sentidos para expressão *povo*. Assim o *povo ativo* corresponde à totalidade dos

Todavia, a influência pública só se transforma em poder político através do filtro dos processos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade, depois de transformar-se em poder comunicativo e infiltrar-se em uma legislação legítima, e antes que a opinião pública, concretamente generalizada, possa se transformar numa convicção testada sob o ponto de vista da generalização de interesses e

## DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

capaz de legitimar decisões políticas. Para gerar poder político, a influência da soberania do povo tem que abranger, também, as deliberações de instituições democráticas da formação da opinião e da vontade, assumindo uma forma autorizada, consubstanciada em decisões formais.<sup>4</sup>

Portanto, é crucial para a construção da democracia a configuração de uma esfera pública, ou seja, de uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões, onde os fluxos comunicacionais sejam filtrados e sintetizados, de modo a resultarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos<sup>5</sup>. A chamada esfera pública política, por sua vez, é aquela que se forma a partir dos contextos comunicacionais das pessoas virtualmente atingidas e cuja função consiste em captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo.<sup>6</sup>

De modo simplificado, pode-se dizer que “a formação informal da opinião pública gera a ‘influência’; esta é transformada em ‘poder comunicativo’ por meio dos canais das eleições políticas; e o ‘poder comunicativo’ é, por sua vez, transformado em ‘poder administrativo’ por meio da legislação”.<sup>7</sup>

Tendo em vista essas considerações preparatórias, é possível delinear brevemente os modelos normativos liberal e republicano, para depois expor o conceito de democracia cunhado pela teoria do discurso.

Na interpretação liberal, o processo democrático tem por fim precípua legitimar o exercício do poder político, o que ocorre através do direito ao voto, do resultado das eleições, da formação de corpos parlamentares e da justificação do exercício do poder governamental. Os direitos políticos são concebidos como direitos negativos, exercitados perante uma ordem constitucional destinada a regular uma sociedade estruturada economicamente de modo a garantir a livre afirmação de direitos privados dos cidadãos.

Por outro lado, segundo a perspectiva republicana, o processo de formação democrática da vontade das pessoas

eleitores de determinado Estado, excluindo-se os estrangeiros que habitam seu território; o povo como instância global de atribuição de legitimidade possui sentido mais amplo e, nesta acepção, atuaria como justificador do sistema jurídico na medida em que não se revolta contra ele, aqui se incluem tanto os eleitores como os não eleitores e os vencidos pelo voto, formando um substrato mais sólido no qual deve se assentar o sistema de legitimação das democracias; o povo como ícone consiste em desrealizar a população, em mitificá-la e homogeneizá-la para torná-la um grupo composto à imagem e semelhança dos atores dominantes, de forma que os cidadãos são ungidos como povo, fingidos como constituintes e mantenedores da Constituição; o povo como destinatário de prestações civilizatórias do Estado é visto como a totalidade dos indivíduos efetivamente atingidos pelo Direito vigente e pelos atos decisórios do poder estatal, ou seja, aqueles que se encontram

no território do Estado. Todas essas maneiras de conceituar o povo são excludentes e inaceitáveis em uma verdadeira democracia que reclama o alargamento do conceito para corresponder à totalidade dos indivíduos realmente residentes no território do Estado: uma multiplicidade em si diferenciada, mista, constituída em grupos, mas organizada de forma igualitária e não discriminatória. (Cf. MÜLLER. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*, 2003.)

<sup>4</sup> HABERMAS. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, v. II, p. 105.

<sup>5</sup> HABERMAS. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, v. II, p. 92.

<sup>6</sup> HABERMAS. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, v. II, p. 97.

<sup>7</sup> HABERMAS. Três modelos normativos de democracia, p.6.

<sup>8</sup> HABERMAS. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, VII, p.21

<sup>9</sup> HABERMAS. Três modelos normativos de democracia, p.6.

privadas é constitutivo da própria sociedade como uma comunidade política. Trata-se de um auto-entendimento ético-político, onde os membros da comunidade reconhecem-se reciprocamente como parceiros livres e iguais. Aqui, os direitos políticos adquirem conotação positiva, pois garantem a possibilidade de os cidadãos participarem da práxis de autolegislação cívica.

A Teoria do Discurso incorpora elementos das duas tradições, para propor um modelo procedimental de democracia:

*Na linha do republicanismo, ela coloca no centro o processo político da formação da opinião e da vontade, sem porém entender a constituição do Estado de direito como algo secundário; [...] ela entende os princípios do Estado de direito como uma resposta coerente à pergunta acerca do modo de institucionalização das formas pretensiosas de comunicação de uma formação democrática da opinião e da vontade.*<sup>8</sup>

A partir da visão habermasiana, o “êxito da política deliberativa depende não da ação coletiva dos cidadãos, mas da institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação correspondentes.”<sup>9</sup> Dessa forma, configura-se uma sociedade descentrada em que cabe aos procedimentos democráticos institucionalizar as formas de comunicação necessárias para uma formação racional da vontade.

*Esse processo democrático estabelece um nexo interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-entendimento e discursos da justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e equitativos. Nesta linha, a razão prática passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas de argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento e, em última instância, da estrutu-*

DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO:  
UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA  
DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

*ra da comunicação lingüística e da ordem  
insubstituível da socialização comunicativa.*<sup>10</sup>

Concebendo o *princípio da soberania popular*, o *princípio parlamentar* e o *princípio do pluralismo político* como princípios do Estado de Direito<sup>11</sup>, Habermas afirma que todo poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos, de maneira que se legitima através de leis criadas pelos seus próprios destinatários. Assim, na medida em que a soberania do povo implica a atribuição da competência legislativa a *todos* os cidadãos, faz-se necessária a criação de corporações deliberativas representativas, cujas as ações devem se orientar pelo princípio do discurso. Por fim, deve-se destacar o papel de uma formação informal da opinião na esfera pública política, acessível a todos os cidadãos, e que necessariamente deve complementar a formação da opinião e da vontade parlamentar.<sup>12</sup>

Entretanto, decisões emanadas das corporações legislativas são de fato o destino final das comunicações políticas dos cidadãos.

*A formação da vontade visa a uma legislação, porque ela, de um lado, só interpreta e configura o sistema de direitos que os cidadãos se reconhecem mutuamente através de leis e porque, de outro lado, o poder organizado do estado, que deve agir como uma parte em função do todo, só pode ser organizado e dirigido através de leis. A competência legislativa, que fundamentalmente é atribuída aos cidadãos em sua totalidade, é assumida por corporações parlamentares, que fundamentam as leis de acordo com um processo democrático.*<sup>13</sup>

Isso significa que as formas de comunicação correspondentes no âmbito da formação política racional da vontade, precisam ser institucionalizadas juridicamente para garantir aos cidadãos o exercício de direitos fundamentais, entre os quais se incluem os direitos de participação política.

Nessa esteira, diferindo das interpretações clássicas, a Teoria do Discurso afirma a equi-primordialidade entre as

<sup>10</sup> HABERMAS. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, v. I, p. 19.

<sup>11</sup> Cf. HABERMAS. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, v. I, p. 213-214.

<sup>12</sup> (...) a formação discursiva da opinião e da vontade não se limita, de forma nenhuma, aos parlamentos. Porque as circulações comunicativas nos diferentes níveis da esfera pública política dos partidos políticos e das associações, das corporações parlamentares e dos governos, estão articuladas, influenciando-se mutuamente. (HABERMAS. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, v. I, p. 231)

<sup>13</sup> HABERMAS. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, v. I, p. 215.



autonomias pública e privada, sendo ambas essenciais para o desenvolvimento dos pressupostos da comunicação que permitirão aos cidadãos criarem legitimamente as leis que regerão a sua vida em sociedade.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> “Não há direito algum sem a autonomia privada de pessoas do direito. Portanto, sem os direitos fundamentais que asseguram a autonomia privada dos cidadãos, não haveria tampouco um *medium* para a institucionalização jurídica das condições sob as quais eles mesmos podem fazer uso da autonomia pública ao desempenharem seu papel de cidadãos do Estado. Dessa maneira, a autonomia privada e a pública pressupõem-se mutuamente, sem que os direitos humanos possam reivindicar um primado sobre a soberania popular, nem essa sobre aquele.”

HABERMAS. *A inclusão do outro*, p. 293.

<sup>15</sup> HABERMAS. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, v. I, p. 224.

<sup>16</sup> HABERMAS. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, v. I, p. 223.

Esse processo de institucionalização recorre à *regra da maioria* para a produção do consenso a partir de processos de deliberação. A decisão tomada por maioria deve sempre ser entendida como um resultado provisório de uma formação discursiva da opinião.

Nas palavras de Habermas,

*[...] a minoria inferiorizada só dá o seu consentimento e a autorização para a maioria, se ficar assegurada a possibilidade de que ela possa vir a conquistar a maioria no futuro, na base de melhores argumentos, podendo, assim modificar a decisão ora tomada; [...] esta [modificabilidade das condições de maioria] é, todavia, uma condição necessária para que a regra da maioria não subtraia a força legitimadora de um processo de argumentação que deve fundamentar a suposição da correção de decisões falíveis.*<sup>15</sup>

Portanto, não é qualquer maioria que pode ser racional e legitimamente aceita, mas tão somente aquela que presumivelmente considerou todos os objetos do conflito sob os pressupostos comunicativos de um discurso correspondente, sobretudo aqueles apregoados pela minoria.<sup>16</sup>

Nesse sentido, bem sintetiza Carvalho, destacando o papel legitimador das normas que regem o processo legislativo:

*Ao garantirem a participação da minoria no processo político, as normas do processo legislativo trabalham também em favor da legitimidade do sistema jurídico e das decisões normativas: em primeiro lugar, reforçando a aceitação dos resultados da produção normativa; em segundo lugar, obrigando à formação de uma maioria verdadeira,*



## DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

*para deliberar, ou seja, cristalizando as opiniões dispersas na sociedade, até sedimentar uma decisão efetivamente majoritária; em terceiro lugar, apresentando alternativas para discussão e deliberação, de maneira a aperfeiçoar o processo de escolha; em quarto lugar, permitindo à minoria colocar-se como alternativa viável de Governo, de maneira a induzir o respeito às regras da ética e da justiça: finalmente, explicitando as posições em confronto para o público externo ao Parlamento, caso em que favorece a publicidade e o controle dos representantes pelo eleitorado.*<sup>17</sup>

A Constituição de 1988 consagra o princípio da representação partidária, adotando o sistema eleitoral da representação proporcional<sup>18</sup>, e estabelece a filiação político-partidária como condição de elegibilidade (art.14, §3º, V), tornando-a obrigatória para todo aquele que desejar pleitear um cargo eletivo.

Por conseguinte, o cenário delineado no Poder Legislativo é a formação de blocos partidários, reunião de representantes do mesmo partido ou de interesses assemelhados, o que termina por polarizar duas correntes bem delineadas: a bancada de apoio ao governo e a oposição.

Em nível federal, até mesmo em razão do número de parlamentares, a tendência é de que hajam variados grupos de deputados que não tenham atingido número suficiente de representantes para fazer valer a sua vontade. Estes segmentos, considerados “a minoria”, em geral, tendem a oscilar entre aqueles dois pólos, governo e oposição, ora se alinhando de um lado, ora de outro, de acordo com a posição que melhor se coadune com seus interesses.

Em nível estadual e, principalmente no âmbito municipal, as orientações partidárias costumam ser mais constantes e bem definidas, diante da necessidade de cooperação para aprovação das proposições legislativas de cada deputado ou vereador.

<sup>17</sup> CARVALHO. Controle judicial e processo legislativo, p. 63-64.

<sup>18</sup> No mandato proporcional é o desempenho partidário que determina os eleitos, uma vez que os votos são primeiramente contabilizados como “votos para a legenda”. A legenda pode receber indicação direta, voto na legenda, ou indireta, quando é indicado um candidato que a integra. Um partido apenas terá direito a representantes na Casa Legislativa se atingir o mínimo de votos (quociente eleitoral). Só então, saber-se-á quais serão os candidatos a ocupar cadeiras conquistadas pela legenda, obedecida a ordem de votação nominal. A regra se aplica a todo o Legislativo, com exceção do Senado Federal.

No interior de uma democracia cuja concretização depende do reconhecimento dos cidadãos como co-autores das leis que os regem, o pluralismo político e social constitui elemento indispensável para que os indivíduos, igualmente cidadãos, sejam livres para desenvolver seus próprios projetos de vida.

Destarte, esse pluralismo também precisa se manifestar no nível dos partidos políticos, haja vista que são componentes essenciais para o exercício da democracia, na medida em que viabilizam, no desempenho de suas atividades, a ligação entre o sistema político, a opinião pública e a sociedade civil, contribuindo para formação da vontade política do povo.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Cf. HABERMAS. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. v. II, p. 101.

Outrossim, o jogo político é inerente ao processo de formação das leis, haja vista ter a Constituição adotado uma democracia de partidos políticos, os quais, por definição, defendem interesses de determinados segmentos da comunidade de cidadãos e, por isso, são parciais. Contudo, o espaço de formação da vontade política não pode ser controlado por atores que simplesmente se utilizam de relações pessoais na formação discursiva do poder, de forma a influenciar a produção do Direito com a intenção de conquista sobre o poder comunicativo, programando-o e controlando-o.

O equilíbrio entre os espaços público e privado neste processo significa um incremento positivo às instituições político representativas. Todavia, o confronto de interesses políticos, ora públicos, ora puramente privados, embora constitua elemento do processo legislativo, convive diretamente com o sempre presente risco de ser corrompida a atuação partidária a tal ponto que comprometa a regularidade da atividade parlamentar, assim obstando a construção de uma verdadeira democracia; perigo que se acentua atualmente no Brasil, onde se tem promovido a desjuridicização das questões de regularidade regimental do processo legislativo, tratadas pelo Supremo Tribunal Federal como matéria *inter-na corporis*.

DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO:  
UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA  
DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

### 3. O processo legislativo

#### 3.1. Considerações iniciais

À luz da Teoria Discursiva, o Direito adquire um novo sentido, devendo ser entendido como *um* dos mecanismos responsáveis por garantir a integração social, estando intimamente relacionado à Moral, mas sem se subordinar a ela.<sup>20</sup>

Outrossim, se Direito e Moral constituem-se como sistemas funcionais autônomos, há porém, uma relação de complementaridade entre eles. Confira-se as palavras de Chamon Júnior :

*[...] na medida em que os discursos jurídicos também se baseiam em um 'princípio moral' de tratar todos como livres e iguais, temos que a efetividade de tais normas legítimas, embora não possa ser cobrada de um ponto de vista moral, pode ser determinada desde uma ótica jurídica, o quem vem, então, justamente, justificá-lo moralmente – na medida da igualdade – tanto do ponto de vista da efetividade quanto da exigibilidade – como complemento da Moral, pois se nesta há necessidade de observância da norma por todos, todos devem individualmente reconhecê-las e motivar-se por elas; no campo jurídico tal déficit é superado funcionalmente ainda que o Direito seja justificado moralmente.<sup>21</sup>*

O Direito está aberto a razões éticas e pragmáticas, possui natureza institucional e se relaciona com a Política enquanto não o faz a Moral. Diferentemente da Moral, que se justifica pelo princípio moral da universalização, o Direito “justifica-se através de processos democráticos institucionalizados que se abrem, dentro de certos limites, à possibilidade para negociações, barganhas, em razão, inclusive, da própria necessidade funcional de decisão.”<sup>22</sup>

O Direito moderno garante a integração social, de modo artificial, obtendo sua legitimação da estrutura discursiva da formação da opinião e da vontade e não de bases éticas,

<sup>20</sup> “Em síntese: a Moral encontra-se no interior do Direito; sem, contudo, esgotá-lo. Essa moralidade não se refere ao conteúdo jurídico — como queriam os jusnaturalistas — mas direciona-se aos procedimentos de justificação e aplicação das normas jurídicas. No primeiro caso, a legitimidade jurídica deriva do princípio moral que levanta uma exigência de assentimento geral para que se alcance a imparcialidade — princípio de universalização. Ao passo que, nos processos de aplicação do Direito, a ideia de imparcialidade decorre da compreensão adequada de todos os aspectos relevantes da situação concreta — senso de adequabilidade.” (PEDRON. *Uma proposta de compreensão procedimental do requisito de transcendência/repercussão geral...* p. 185-186)

<sup>21</sup> CHAMON JUNIOR. *Filosofia do Direito na Alta Modernidade: incursões teóricas em Kelsen, Luhmann e Habermas*, p. 215.

<sup>22</sup> CATTONI DE OLIVEIRA. *Devido processo legislativo*, p. 126.

tradicional e naturalmente arraigadas. Em outras palavras, o Direito desempenha sua função social e integradora fundamentado na expectativa racional de resultados produzidos democraticamente.

*O direito é um medium que possibilita o traslado das estruturas de reconhecimento recíproco “que reconhecemos nas interações simples e nas relações de solidariedade natural” para os complexos e cada vez mais anônimos domínios de ação de uma sociedade diferenciada funcionalmente, onde aquelas estruturas simples assumem forma abstrata, porém impositiva. Internamente, porém, o direito se estrutura de tal forma que um sistema político configurado juridicamente, só pode continuar as realizações naturais de integração “ que se realizam sob o nível de articulação do direito formal “ num nível reflexivo. Ou seja, a integração social, realizada politicamente, tem que passar através de um filtro discursivo.”<sup>23</sup>*

<sup>23</sup> HABERMAS. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, v. II, p. 45-46.

Ante o exposto, chega-se à inevitável conclusão de que o Direito moderno não se sustenta apenas por meio de ameaças de sanções estatais (facticidade), mas reclama também a legitimidade no processo de sua instituição (validez/validade), de forma que estes dois âmbitos convivam em permanente tensão.

*Esse duplo aspecto integra nossa compreensão do direito moderno: consideramos a validade de uma norma jurídica como um equivalente da explicação para o fato de o Estado garantir ao mesmo tempo a efetiva imposição jurídica e a instituição legítima do direito “ ou seja, garantir de um lado a legalidade do procedimento no sentido de uma observância média das normas que em caso de necessidade pode ser até mesmo impingida através de sanções, e, de outro, a legitimidade das regras em si, da qual se espera que possibilite a todo momento um cumprimento das normas por respeito à lei.”<sup>24</sup>*

<sup>24</sup> HABERMAS. *A inclusão do outro*, p. 287.

## DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

Isso posto, tem-se que a lei, como norma escrita, geral e abstrata, que cria, modifica ou extingue situações jurídicas, surge no mundo jurídico, com coercibilidade e imperatividade após passar por um procedimento especial de criação, segundo as regras traçadas pelo ordenamento jurídico, ao qual se convencionou chamar *processo legislativo*, e que tem papel fundamental para legitimidade do sistema jurídico e das decisões normativas.

No Brasil, o processo de elaboração das leis conjuga a vontade política tanto do Poder Legislativo, quanto do Poder Executivo, haja vista não só o fato de existirem matérias específicas, cuja deflagração do processo é de competência privativa do chefe do Executivo, o que também ocorre com o Poder Judiciário, mas sobretudo pela existência do momento de sanção ou veto, indispensável para constituição da maioria das espécies normativas primárias, com exceção das propostas de emenda à Constituição, decretos legislativos e resoluções.

Ademais, cumpre lembrar que o Legislativo assume papel crucial na consolidação do regime democrático, enquanto espaço de institucionalização do poder político e garantia de direitos fundamentais, da mesma forma que a pluralidade partidária, constituída por partidos políticos constitucionalmente estruturados, torna-se indispensável para a manifestação do pluralismo democrático, garantido o direito de participação das minorias e a regularidade do processo legislativo.

Intenta-se, no decorrer deste estudo, analisar o processo de elaboração das leis desde a sua iniciativa, analisando toda a sua tramitação na Casa Legislativa<sup>25</sup>, passando pelo momento de sanção ou veto do chefe do Poder Executivo, até a sua publicação.

### 3.2. Processo e procedimento

A etimologia da palavra *processo* remonta ao latim *procedere* e significa “seguir adiante”, “marchar avante”. Entretanto, a melhor compreensão do fenômeno não pode reduzi-lo a uma mera sucessão de atos, ou a uma série de atos concatenados – procedimentos – destinados à produção de um

<sup>25</sup> Neste exame, optou-se por observar o desenvolvimento do processo legislativo na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

ato final total, como o faz a doutrina instrumentalista, mas sim como uma espécie de procedimento, aquele desenvolvido discursivamente, de forma a assegurar a simétrica participação dos envolvidos. Essa última noção, pressuposto das considerações do presente estudo, remonta à tese de Elio Fazzalari, sobre a qual, no Brasil, se debruçou e explicitou Aroldo Plínio Gonçalves, como se verá a seguir.

Historicamente, o *processo* foi estudado a partir de duas concepções antagônicas: a substancialista e a formal. De acordo com a primeira, o processo é visualizado a partir de seu procedimento, mais propriamente através de cada ato do procedimento, singularmente considerados dentro de uma cadeia de atividades desenvolvidas para atingir um resultado final. Assim os atos do procedimento são vistos apenas no *ato-procedimento*, como um todo único, que na verdade se resume ao ato final. Na vertente formal, porém, não se analisa os atos do procedimento em sua singularidade e dinamicidade próprias, mas sim o modo pelo qual se procede.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Cf. CARVALHO NETTO. *A sanção no procedimento legislativo*, p. 228-229.

Tradicionalmente, difundiu-se na doutrina brasileira, ainda muito respeitada e adotada pela jurisprudência, diferenciação entre *processo* e *procedimento*, como sendo este último menos abrangente que o primeiro. Por esta visão, o *processo* remontaria à idéia de relação jurídica, enquanto fenômeno abstratamente considerado como uma sucessão encadeada de atos com vista à obtenção de um resultado final, portanto, uma noção essencialmente teleológica, e o *procedimento* nada mais seria do que mera forma, uma “manifestação extrínseca deste, o meio pelo qual a lei estampa os atos e fórmulas da ordem legal”.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> ARAÚJO CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER. *Teoria Geral do Processo*, p. 277-278.

Todas estas correntes, seja por serem demais simplista ou formalista, são manifestamente insuficientes para entender o fenômeno processual no Estado Democrático de Direito, sobretudo a partir da perspectiva da Teoria Discursiva do Direito da Democracia.

Destarte, impõe-se um conceito mais atual e renovado de procedimento e processo. Nas palavras de Gonçalves,

## DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

remontando a Fazzalari, o *procedimento*, como conceito geral de Direito, pode ser definido como uma atividade preparatória de um determinado ato estatal, regulada por uma estrutura normativa específica. Essa estrutura é constituída por uma seqüência de normas, de atos e de posições subjetivas, que se desenvolvem em uma dinâmica própria, regendo a seqüência de seu desenvolvimento, de forma que o cumprimento de uma norma da seqüência é pressuposto da incidência de outra norma e da validade do ato nela previsto, na preparação de um provimento. O *provimento* é um ato estatal de caráter imperativo, produzido pelos órgãos do Estado, no âmbito de sua competência, seja um ato administrativo, um ato legislativo ou um ato jurisdicional. É parte do procedimento, seu ato final, o último ato da estrutura.<sup>28</sup>

Por sua vez, o *processo* apresenta-se como espécie do gênero procedimento, caracterizado pela participação dos “interessados” na atividade de preparação do provimento, juntamente com o autor do próprio provimento. Interessados são todos os potenciais atingidos pelo provimento, em sua esfera particular. Assim, na consagrada expressão de Fazzali, *processo é procedimento realizado em contraditório*. Aqui, a idéia de contraditório, mais do que a possibilidade de argumentar e contra-argumentar, significa essencialmente a garantia de simétrica paridade de participação dos interessados nos atos que preparam o provimento.<sup>29</sup>

Dessa forma, como todo procedimento visa à produção de um provimento, de um ato final, ele se manifesta no exercício de todas as funções de Estado. Assim, pressupondo a garantia do contraditório, manifestar-se como *processo jurisdicional ou judicial*<sup>30</sup> quando no exercício da função jurisdicional, do qual resulta um ato judicial; no caso da função administrativa, em que se busca a produção de um ato administrativo, tem-se o *processo administrativo*; e sendo a lei a meta a ser atingida, portanto, como manifestação da função legislativa, tem-se o *processo legislativo*.

O procedimento de elaboração das leis, sempre será *processo legislativo*, pois é procedimento através do qual o

<sup>28</sup> GONÇALVES. *Técnica Processual e Teoria do Processo*, p. 102 et seq.

<sup>29</sup> GONÇALVES. *Técnica Processual e Teoria do Processo*, p. 111 et seq.

<sup>30</sup> Como ressalta Cattoni de Oliveira, Sérgio Galleotti, embora também este considere ser o procedimento gênero do qual o processo é espécie, utiliza “a finalidade” como critério de dife-



renciação, de forma que o termo *processo* fica reservado para o exercício do Poder Jurisdicional. CATTONI DE OLIVEIRA. *Devido processo legislativo*, p.114.

<sup>31</sup> GONÇALVES. *Técnica Processual e Teoria do Processo*, p.118.

povo, por meio de seus representantes eleitos, participa da atividade de preparação do provimento. Desta feita, “sempre se realiza como ‘espécie’ processo, sempre se realiza com participação de parlamentares que representam e reproduzem os interesses divergentes dos grupos e comunidades de cidadãos”<sup>31</sup>

Cattoni de Oliveira, combinando as teses de Elio Fazzalari, Serio Galeotti e Peter Häberle à luz da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia de Jürgen Habermas, bem caracteriza o processo legislativo:

*Nesse quadro, o processo legislativo, enquanto processo de justificação democrática do Direito, pode ser caracterizado como uma seqüência de diversos atos jurídicos que, formando uma cadeia procedimental, assumem seu modo específico de interconexão, estruturado em última análise por normas jurídico-constitucionais, e, realizado discursiva ou ao menos em termos negocialmente equânimes ou em contraditório entre agentes legitimados no contexto de uma sociedade aberta de intérpretes da Constituição, visam à formação e emissão de ato público-estatal do tipo pronúncia-declaração, nesse caso, de provimentos normativos legislativos, que, sendo o ato final daquela cadeia procedimental, dá-lhe finalidade jurídica específica.<sup>32</sup> (grifos no original)*

<sup>32</sup> CATTONI DE OLIVEIRA. *Devido processo legislativo*, p.109.

A observância a um processo, ao caminho traçado pelo ordenamento jurídico mediante a certeza da geração de uma decisão participada, no exercício das funções de Estado, é garantia não só de legalidade, como da legitimidade dos atos dele emanados.

Especificamente em relação ao processo legislativo, é preciso destacar que ele se filia aos discursos de justificação normativa, de produção do Direito, e não de sua aplicação, e, por isso, engloba argumentos de toda ordem, não só jurídicos, mas também morais, políticos, econômicos. Ao contrário do que ocorre nos discursos de aplicação no processo jurisdicional,

## DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

em que devem prevalecer apenas argumentos de ordem deontológica, construídos a partir da aplicação do código binário do Direito a casos concretos.

### 3.3. Fases do processo de elaboração das leis

A partir do entendimento de que o processo legislativo se constitui por uma cadeia procedimental, construída discursivamente por agentes legitimados, pois representantes democraticamente eleitos, destinada à produção da lei como provimento final, é possível dividi-lo, didaticamente, em três fases, marcadas de acordo com o momento em que se exercem os atos procedimentais<sup>33</sup>. São elas: instaurativa ou de iniciativa, constitutiva ou perfectiva, e integrativa de eficácia.<sup>34</sup>

O desencadeamento destes atos são disciplinados regimentalmente, variando de acordo com cada Casa Legislativa. Para os fins deste estudo, analisar-se-á a tramitação de lei ordinária<sup>35</sup> na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, à luz da disciplina traçada no seu Regimento Interno (RIALMG).

A *fase instaurativa* corresponde ao momento inicial que desencadeia o prosseguimento de todo o processo; é quando o órgão legislativo toma ciência da proposição e passa a encaminhá-la para a prática dos demais atos procedimentais. No Brasil, essa etapa compõe-se, necessariamente, de dois atos principais: apresentação da proposição e juízo de admissibilidade.

Na Assembléia de Minas, o exame prévio de admissibilidade da proposição é feito pelo presidente da Casa de forma que apenas seja aceita aquela redigida com clareza e observância da técnica legislativa, que esteja em conformidade com o texto constitucional e com o Regimento Interno, que não guarde identidade nem semelhança com outra em tramitação e desde que não constitua matéria prejudicada (art.173).

Do não recebimento da proposição, no caso de inconstitucionalidade, caberá recurso à Mesa da Casa, no

<sup>33</sup> Essa demarcação remonta aos ensinamentos de Galleoti que pontua a existência de três momentos básicos no desenvolver-se do procedimento legislativo: um momento inicial, no qual se abre juridicamente a possibilidade de criação da lei, um momento central, no qual a lei se faz perfeita, ou seja, adquire relevância jurídica como ato legislativo, e um momento conclusivo, onde a lei, perfeita e existente como ato jurídico, mas ainda não eficaz, torna-se capaz de produzir os efeitos a ela atribuídos, entrando em vigor. *Apud.*: CARVALHO NETTO. *A sanção no procedimento legislativo*, p. 246.

<sup>34</sup> A doutrina apresenta diferentes nomenclaturas e divisões quanto a estas

fases. Para Ferreira Filho, o processo de formação da lei, considerada um ato complexo, apresenta uma fase introdutória, a iniciativa, a qual considera não ser propriamente uma fase do processo legislativo, e sim o ato que o desencadeia; uma fase constitutiva, que compreende a deliberação e a sanção, e a fase complementar, na qual se inscreve a promulgação e publicação. FERREIRA FILHO. *Do processo legislativo*, p. 202. José Afonso da Silva, por sua vez, que concebe o processo legislativo como um conjunto de atos destinados a realizar um fim, a formação da lei, aponta a existência de cinco fases: a introdutória ou da iniciativa, a de exame dos projetos nas comissões permanentes ou comissão especial, a das discussões do projeto em Plenário, a decisória, e a revisória. SILVA. *Processo constitucional de formação das leis*, p. 276.

<sup>35</sup> De acordo com o RIALMG, “proposi-

ção de dois dias, sendo este encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça para emissão de parecer no prazo de dez dias da remessa, após o que será enviado ao Plenário para discussão e votação (art. 173, §1º c/c art. 167, §§1º, 2º e 3º).

Depois de recebida, promove-se a distribuição da proposição às comissões, tendo início a *fase constitutiva*. É neste momento que ocorre a apreciação da proposição pelas comissões permanentes ou especial, a depender da espécie normativa em análise; a discussão e votação em Plenário<sup>36</sup>, exceto para as espécies que tramitam em regime conclusivo; e a sanção ou superação do veto<sup>37</sup> do chefe do Executivo, quando a lei torna-se perfeita, deixando a condição de mero projeto.

A distribuição de proposição às comissões é feita pelo presidente da Assembléia (art. 181), sendo examinada preliminarmente pela Comissão de Constituição e Justiça e por, no máximo, três comissões<sup>38</sup> para exame de mérito, salvo as proposições apreciadas conclusivamente pelas comissões permanentes (art. 182 c/c art. 103). Cada comissão emitirá seu parecer. No 1º turno, se a proposição depender de parecer das Comissões de Constituição e Justiça e de Fiscalização Financeira e Orçamentária, serão estas ouvidas em primeiro e últimos lugares<sup>39</sup>, respectivamente. No 2º turno, a proposição retornará apenas a uma comissão para o exame dos aspectos relativos ao mérito (art. 184, *caput* e §§1º e 2º).

Após receber parecer nas comissões, o projeto de lei ordinária é enviado à Mesa da Assembléia, quando será publicado e então incluído na ordem do dia para discussão e votação em 1º turno. No decorrer da discussão, podem ser apresentadas emendas que, depois de publicadas, serão encaminhadas com o projeto a comissão competente para receberem parecer. Aprovado e publicado este último, será a proposição incluída na ordem do dia para votação (art. 188).<sup>40</sup>

Aprovado em 1º turno, o projeto segue para a comissão competente para receber parecer para o 2º turno. Havendo sido o projeto aprovado com emendas, o parecer conterá a redação do vencido. No 2º turno, não serão admitidas emendas que

## DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

contenham matéria nova, salvo se decorrer de acordo de Lideranças e desde que seja pertinente à proposição, tampouco aquelas que contenham matéria prejudicada ou rejeitada. Concluída a votação em 2º turno, o projeto segue para a Comissão de Redação (art. 189). Terminada a verificação da técnica legislativa, é a proposição remetida ao Plenário para discussão e votação (art. 268, § 2º). Então, aprovada a redação final, a matéria é enviada, em dez dias, à sanção do governador do Estado na forma de proposição de lei (art. 271).

Recebida a proposição de lei, o governador deverá, no prazo de quinze dias úteis contados da data do seu recebimento, sancioná-la, se aquiescer, ou vetá-la, total ou parcialmente<sup>41</sup>, se a considerar, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrária ao interesse público. Transcorrido o prazo sem manifestação, o silêncio do chefe do Executivo importa sanção tácita. Em caso de veto, o governador do Estado o publicará e, em quarenta e oito horas comunicará seus motivos ao Presidente da Assembléia Legislativa (art. 70, *caput*, I e II, §§1º e 3º da Constituição do Estado de Minas Gerais).

O veto total ou parcial, depois de lido no Expediente<sup>42</sup> e publicado, será distribuído a comissão especial que emitirá parecer em vinte dias. No prazo de trinta dias contados do recebimento da comunicação do veto, a Assembléia Legislativa sobre ele decidirá, em escrutínio secreto e turno único, e sua rejeição só ocorrerá pelo voto da maioria de seus membros (art. 70, § 5º, da Constituição do Estado de Minas Gerais e art. 222, § 2º do RIALMG). Esgotado este prazo, sem deliberação da Casa, o veto será incluído na ordem do dia da reunião seguinte, sobrestando-se a deliberação quanto às demais proposições, até a sua votação final, ressalvado o projeto de iniciativa do governador do Estado com solicitação de urgência e com prazo de apreciação já esgotado (art. 70, § 7º, da Constituição do Estado de Minas Gerais e art. 222, §3º do RIALMG). Apreciado e rejeitado o veto, neste caso, conclui-se a fase perfectiva, devendo a lei ser encaminhada ao governador do Estado para promulgação (art. 70, §6º da Constituição do Estado de Minas Gerais e art. 222, § 4º do RIALMG).

ção é o instrumento regimental de formalização de matéria sujeita à apreciação da Assembléia Legislativa” (art.170) e são proposições do processo legislativo: a proposta de emenda à Constituição, o projeto de lei complementar, lei ordinária, lei delegada e de resolução, e o veto a proposição de lei e matéria assemelhada (art. 63 da Constituição do Estado de Minas Gerais e art. 171 do RIALMG).

<sup>36</sup> Na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, como regra, os projetos tramitam em dois turnos, sendo cada turno constituído de discussão e votação (arts. 176 e 177 do RIALMG).

<sup>37</sup> Neste caso, a fase perfectiva somente se completa após a apreciação e rejeição do veto pelo Legislativo.

<sup>38</sup> Nas comissões temáticas, o debate pode ser ampliado pela realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil, inclusive em regiões do Estado, para subsidiar o processo legislativo (art. 100, V e V do RIALMG).

<sup>39</sup> Neste aspecto, o procedimento

legislativo mineiro afasta-se do rito adotado nacionalmente na Câmara dos Deputados (art. 139, II, 'a' e 'c'), onde primeiro a proposição é examinada pelas comissões de mérito para só então ser remetida à Comissão de Constituição e Justiça e Redação para emissão de parecer quanto à sua constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa. Em Minas, quando a Comissão de Constituição e Justiça (CJU) conclui pela inconstitucionalidade, pela ilegalidade ou pela antijuridicidade da proposição, esta é enviada à Mesa da Assembléia para inclusão do parecer na ordem do dia. Se o Plenário aprovar o parecer, a proposição é arquivada e, se o rejeitar, é a proposição encaminhada às outras comissões a que tiver sido distribuída para dar continuidade ao processo (art. 185, *caput* e §1º RIALMG). Destarte, esta ordem tem sido reiteradamente questionada pelos parlamentares

Finalmente, chega-se à *fase integrativa de eficácia*, através da qual, a lei, perfeita, porém ainda ineficaz, torna-se apta a produzir todos os efeitos jurídicos que lhe são esperados. Nesta, desenvolvem-se os atos de promulgação e publicação.

A promulgação é ato declaratório da existência da lei, destinado a certificar oficialmente a regularidade de seu processo de formação, a partir da presunção de que a lei é válida, e, igualmente, a afirmar sua força executória e potencialmente obrigatória. Sancionado o projeto, caberá ao chefe do Executivo promulgá-lo e remetê-lo à publicação. Em se tratando de veto, da mesma forma, no caso de não ser este mantido pelo Legislativo, será a lei enviada ao governador do Estado para promulgação. Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo governador, o presidente da Assembléia Legislativa a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao vice-presidente fazê-lo. É o que estabelece a Constituição Mineira no artigo 70, § 8º e o art. 222, 5º do RIALMG.<sup>43</sup>

A publicação, por sua vez, como último ato do procedimento legislativo, consiste na comunicação da existência da lei aos seus destinatários, aos quais não é dado alegar o seu desconhecimento para justificar eventual descumprimento, conforme estabelece a Lei de Introdução ao Código Civil em seu artigo 3º. Caberá àquele que promulgar a lei promover-lhe a publicação.

Completado o processo legislativo, é a lei incorporada ao ordenamento jurídico, sendo norma válida, coercitiva e obrigatória, potencialmente destinada a produzir todos os seus efeitos e pretensamente legítima.

A estrutura formada na Assembléia Legislativa de Minas Gerais para a elaboração das leis além de visar à legalidade das normas produzidas, garantindo a integridade da Constituição em seu aspecto formal e material, tende a favorecer o debate e a construção do consenso em torno das proposições, gerando uma decisão participada. Isso ocorre, sobretudo, pelo fato de um

## DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

projeto, antes de ser submetido à deliberação dos parlamentares, ter sua matéria previamente analisada pelas comissões de Constituição e Justiça e temáticas, que realizam estudos e emitem pareceres sobre o assunto em pauta, além de ser a votação precedida pelos debates em Plenário.

É possível, ainda, como demonstrado, ampliar a participação da sociedade civil na criação das leis, por meio da promoção de audiências públicas, instrumento de democracia que proporciona influência direta sobre os parlamentares e que tem sido amplamente utilizado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, não só na Capital, onde possui sua sede, mas também no interior do Estado.

### 4. Controle do processo legislativo

#### 4.1. Esclarecimentos preliminares

Traçadas as fases do processo de elaboração das leis e marcados os seus principais atos, cumpre agora tecer algumas considerações sobre as formas de controle deste fenômeno, salientando algumas questões que têm sido amplamente debatidas pela doutrina e jurisprudência ao se tratar da matéria, sobretudo no que concerne à extensão da jurisdição constitucional sobre o processo legislativo.

Não se intenta, aqui, em tão poucas linhas, esgotar o tema, o qual, aliás, tem sido objeto de estudos de grandes mestres nacionais e estrangeiros<sup>44</sup>, mas tão somente delinear seus principais aspectos e abordar, de forma sucinta, pontos controvertidos, expondo a interpretação atualmente dada pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao assunto e demonstrando como ela interfere na regularidade do processo legislativo, enquanto processo de justificação do Direito, fonte de legitimidade do regime democrático e garantia de direitos fundamentais.

À luz da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia, a legitimidade da ordem jurídica não pode mais se justificar a partir de argumentos meramente legais, baseada em critérios exclusivamente formais, senão depende da efetiva possibili-

mineiros pelo fato de, na prática, o recebimento de parecer negativo da CJU significar o sepultamento de qualquer possibilidade de discussão da matéria objeto da proposição. Não obstante, este modelo impede a tramitação de matérias inconstitucionais desde o início, evitando o trabalho desnecessário das comissões seguintes.

<sup>40</sup> O projeto que receber parecer contrário, quanto ao mérito, de todas as comissões a que tiver sido distribuído, será considerado rejeitado, salvo se houver recurso ao Plenário (art. 191).

<sup>41</sup> O veto parcial somente poderá recair sobre texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou alínea (art. 70, § 4º da Constituição do Estado de Minas Gerais e art. 222, § 1º do RIALMG).

<sup>42</sup> Cf. arts. 24 e 25 do RIALMG.

<sup>43</sup> A estes dispositivos correspondem o art. 66, §§ 3º e 7º, sendo o presidente e vice-presidente do Senado, respectivamente, os responsáveis pela promulgação no caso de recusa do presidente da República.



<sup>44</sup> Para maiores informações, conferir C A R V A L H O NETTO, Menelick de. *Asanção no procedimento legislativo*; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Devido Processo Legislativo*; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*; SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*; CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle judicial e processo legislativo: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito*; GALLEOTTI, Serio. *Contributo alla Teoria del Procedimento Legislativo*; MAIER, Maurice. *Le veto Législatif du chef de l'Etat*.

<sup>45</sup> Apud CARVALHO. *Controle judicial e processo legislativo*, p. 76. Ressalta, ainda Viveiros, que para Galeotti, a finalidade do controle não é apenas identificar e garantir a regularidade, como possibilidade de correção, daquilo que não corresponda aos valores e exigências tutelados, mas principal-

mente de participação de todos os atores envolvidos no processo de criação do Direito.

Para tanto, além da atuação desenvolvida pelo próprio Poder Legislativo no controle da regularidade na prática dos atos da cadeia procedimental, mostra-se igualmente imprescindível a possibilidade de análise deste processo pelo Poder Judiciário. Como órgão, ao menos a princípio, imparcial quanto aos aspectos políticos envolvidos, o exame pelo Judiciário deve ocorrer não só *a posteriori* e *in abstracto*, mas também concomitantemente e de forma incidental durante a tramitação do projeto de lei, quando, excepcionalmente, estiverem ameaçados direitos fundamentais diretamente relacionados com o princípio democrático de maneira a impedir que a efetiva participação de todos os concernidos no processo político seja obstada.

Com este intuito, adotar-se-á a definição de controle cunhada por Serio Galeotti, pela qual:

*[Controle é] o poder que, destinado à salvaguarda de valores expressos ou institucionalmente tutelados pela autoridade controladora, em face do exercício, atual ou potencial, de poderes ou faculdades jurídicas, concretiza-se em um juízo com base nos valores tutelados sobre o modo de agir ou sobre o modo de ser dos operadores jurídicos, juízo que, em caso de valoração desfavorável, dá lugar, por si mesmo ou por provimento posterior, a uma medida, em sentido amplo, obstativa do comportamento ou da situação anormal.*<sup>45</sup>

Nesse sentido, afiguram-se indispensáveis alguns requisitos objetivos: a) que o órgão controlador efetivamente disponha de poderes para substituir a vontade do controlado, no caso de constatação de irregularidades; b) que os órgão controlador e controlado sejam distintos e independentes; c) que haja relação de causa e efeito entre o processo de controle em relação ao controlado.

Dados estes pressupostos iniciais, passa-se a examinar as possíveis formas de controle do processo legislativo.



## DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

### 4.2. Controle realizado pelo Poder Legislativo

Neste tópico, procurar-se-á demonstrar os principais mecanismos de monitoramento da regularidade da atividade de produção das leis realizado pelo próprio órgão responsável pelo seu desenvolvimento. Assim, trata-se de falar do “controle” interno realizado pelo Poder Legislativo quanto às suas próprias decisões, o qual, a partir do conceito traçado no item antecedente, não caracterizaria um controle propriamente dito pela identidade entre órgão controlador e controlado.

Todavia, apesar da necessária ressalva e dos conhecidos limites deste “controle”, haja vista faltar-lhe imparcialidade, existem de fato procedimentos adotados no âmbito do Parlamento que visam garantir o respeito e a integridade do processo de elaboração das leis, evitando violações primárias e grosseiras à ordem jurídica.

Considerando o Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, modelo adotado nesta pesquisa, é possível apontar claramente alguns instrumentos de controle.

O primeiro deles é o *juízo prévio de admissibilidade* das proposições a cargo do Presidente da Casa de forma que apenas sejam aceitas aquelas que estejam redigidas com clareza e observância da técnica legislativa, em conformidade com o texto constitucional e com o Regimento Interno, que não guardem identidade nem semelhança com qualquer outra em tramitação e desde que não constituam matéria prejudicada (art. 173 do RIALMG).

Como próximo filtro, tem-se a *análise da proposição pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)*<sup>46</sup>, órgão colegiado permanente a quem cabe primeiro examinar o projeto, uma vez recebido pelo presidente da Assembléia. São matérias de sua competência: os aspectos jurídico, constitucional e legal das proposições; o recurso de decisão de questão de ordem, de decisão de não recebimento de proposição por inconstitucionalidade e o recurso do não recebimento de requerimento que solicite a instauração de Comissão Parla-

mente, impedir que, frente à incompatibilidade verificada pelo controle jurídico, os atos desconformes continuem a existir juridicamente. Assim, o controle pressupõe o poder de impedir que os atos violadores permaneçam em vigor. *Op. cit.*, p. 77 et seq.

<sup>46</sup> Para uma análise mais detalhada sobre a atuação da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, conferir SIMÕES, Marília Horta. *Controle preventivo de constitucionalidade na ALMG*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Relatórios do Nepel, 3. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel\\_4.pdf](http://www.almg.gov.br/publicacoes/nepel/nepel_4.pdf)>.

mentar de Inquérito; a adequação de proposição às exigências regimentais, além de outras atribuições que ora não possuem maior relevância (art. 102, III do RIALMG).

Mencione-se, ademais, as *questões de ordem*, instrumento que pode ser manejado por qualquer deputado para esclarecer dúvidas sobre interpretação de dispositivos regimentais na sua prática, isto é, na sua aplicação na condução dos trabalhos do processo legislativo, ou quanto a esclarecimentos relacionados ao texto constitucional (art. 165 do RIALMG).

Cita-se, ainda, a possibilidade de recorrer ao Plenário da decisão de questão de ordem resolvida pelo residente de Comissão ou da Casa, nos termos dos artigos 167 e 168 do RIALMG.

Por fim, o *quorum especial* de votação também configura um tipo de controle intraórgão, na medida em que força a constituição de uma maioria mais sólida, obrigando, por vezes, a negociação com a minoria que passa a gozar de maiores poderes para fazer-se ouvir e provocar a obstrução da votação<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Para mais informações sobre o assunto conferir LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and the Governmental Process*.

Todas estas normas que traçam o caminho de uma proposição até que ela se torne lei formal, visam não só assegurar a legalidade do procedimento, impedindo a criação de leis inegavelmente inconstitucionais, mas também a sua própria legitimidade, na medida em que tendem a proporcionar a efetiva participação de todos os representantes no processo de discussão e votação do projeto, sendo oportunizado a cada um deles pronunciar-se sobre a adequabilidade da futura norma, ainda que o seu argumento, a favor ou contra, não seja o melhor, não sendo acolhido pela maioria dos parlamentares.

#### 4.3. Controle judicial do processo legislativo

Se por um lado, é pacífica a possibilidade de controle judicial de constitucionalidade da regularidade do processo legislativo realizado abstratamente pela via direta quando é a lei válida e eficaz, são muitas as controvérsias quando se trata

## DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

de intervenção do Poder Judiciário durante o processo de elaboração legislativa.

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, continua-se a adotar a tese do *interna corporis*, cuja consequência é criar uma reserva de matéria em que o processo legislativo está imune à sindicabilidade do Judiciário. Todavia, registra-se paulatinamente uma evolução da interpretação da Corte, de modo que registram-se algumas posições, embora ainda minoritárias, no sentido de admitir a jurisdição constitucional diante de ofensa a qualquer ato do cadeia procedimental, sejam normas constitucionais ou cláusulas regimentais mandatórias, desde que haja ofensa a direitos públicos subjetivos titularizados pelos parlamentares, pois interpretação diversa comprometeria a regularidade e legitimidade do processo de válida formação das leis.

O controle de constitucionalidade das leis realizado pelo Supremo Tribunal Federal quanto a questões de regularidade do processo legislativo tem se restringido a declaração de vícios formais, os quais remontam à identificação de *vícios de iniciativa, invasão de competência e inadequação do instrumento legislativo*.

O primeiro destes vícios, não só pela complexidade das questões que envolve, mas também pela mudança de entendimento do STF sobre a matéria, receberá neste trabalho, maiores considerações que os outros dois, sobre os quais não pairam grandes controvérsias.

A *iniciativa*, como tivemos oportunidade de mencionar no item 2.3 deste trabalho, integra a fase instaurativa e, sendo o primeiro ato do processo legislativo, desencadeia, ativa, o prosseguimento de todos os demais. É ela o ato do qual resulta a decisão política de legislar.

A Constituição do Estado de Minas Gerais estabelece, genericamente, em seu art. 65, que a iniciativa de lei complementar e ordinária cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa (iniciativa parlamentar), ao governador do Estado (iniciativa governamental), ao Tribunal de Justiça, ao

<sup>48</sup> Destaca-se a respeito, a conturbada tramitação do projeto de lei complementar nº 17/2007, que dispunha sobre a organização do Ministério Público de Minas Gerais e dava outras providências, e tramitou perante a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, de iniciativa privativa do procurador-geral de Justiça, recebeu tantas emendas que o Procurador pediu sua retirada de tramitação, recusada pelos parlamentares. Vetada pelo governador, foi a proposição promulgada pelo Presidente da Assembleia, dando origem à Lei Complementar nº 99/2007. Analisando a lei estadual, o STF suspendeu liminarmente a sua eficácia por verificar a ocorrência de vício de iniciativa.

<sup>49</sup> Nos processos de iniciativa privativa dos Tribunais ou do procurador-geral de Justiça, por óbvio, não há se falar em sanabilidade do vício de iniciativa, pois não lhes é oportunizado outro momento para que manifestem a sua vontade quan-

Tribunal de Contas, ao procurador-geral de Justiça e aos cidadãos (iniciativa popular), nos termos por ela definidos.

O exercício do poder de iniciativa no processo de elaboração legislativa manifesta-se dentro dos limites traçados pela Constituição, em todos os níveis da Federação. Assim, há matérias cuja titularidade da *iniciativa é geral*, competindo a decisão de legislar, concorrentemente, ao Governador do Estado, a qualquer deputado e ao povo por meio da iniciativa popular. Existem matérias, entretanto, para as quais se reserva a decisão de criar direito novo a apenas um titular legitimado, e neste caso, diz-se que a matéria é de *iniciativa reservada*, privativa de um órgão. Por configurar exceção, portanto, como princípio geral de hermenêutica, a iniciativa reservada apenas prevalece quando expressamente prevista na Constituição, e no Estado de Minas Gerais figura nos incisos do artigo 66.

Destaca-se que, em regra, não se verificam grandes conflitos em torno da iniciativa privativa dos Tribunais e do Ministério Público, senão a partir de emendas parlamentares por vezes apresentadas indiscriminadamente, de forma excessiva e desarrazoada, terminando por descaracterizar a proposição legislativa.<sup>48</sup>

Maiores controvérsias pairam a respeito da iniciativa do chefe do Executivo, sobretudo quando se indaga quanto à sanabilidade ou não do vício de iniciativa<sup>49</sup> pela sanção, expressa ou tácita. Na doutrina brasileira, há defensores de ambas as posições.

José Afonso da Silva<sup>50</sup> e Menelick de Carvalho Netto<sup>51</sup> sustentam a possibilidade de convalidação do vício de iniciativa pela sanção do chefe do Executivo. Entende o primeiro que a sanção supre a falta de iniciativa governamental, porque a regra de reserva é imperativa ao subordinar a formação da lei à vontade exclusiva do titular de iniciativa. Todavia essa vontade pode atuar em dois momentos, no da iniciativa ou no da sanção. Portanto, desde que ela incida, ainda que tão somente com a sanção, a norma é válida, pois satisfeita a razão

## DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

da norma de reserva. Caso não houvesse a possibilidade de o chefe do Executivo recusar validamente a sanção, por meio do veto, aí sim seria possível falar-se em insanabilidade do vício de iniciativa, comprometendo todo o processo de formação da lei. E em caso de recusa, não poderá o Legislativo derrubar o veto e promulgar a lei, pois seria esta nula por faltar-lhe a necessária vontade do Executivo na sua elaboração<sup>52</sup>. Carvalho Netto, por sua vez, ao tratar do tema, sustenta a tese da sanabilidade do vício por entender que, em observância aos princípios da unicidade e da economia procedimental, e considerada a vinculação direta, imediata e principal reservada à sanção do chefe do Executivo e o caráter estruturalmente indireto, mediato e secundário da iniciativa no procedimento legislativo, não se poderia chegar a conclusão diversa. “O ato total daí resultante revela-se como perfeitamente idôneo, precisamente por contar com a aquiescência daquele a quem competia iniciá-lo, no momento mesmo de sua constituição”.<sup>53</sup>

De outra vertente, apregoam Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>54</sup> e Alexandre de Moraes. Para Ferreira Filho, que considera ser a formação da lei ordinária no Direito Brasileiro um ato complexo,<sup>55</sup> não se afigura possível concluir pela convalidação do defeito de iniciativa pela sanção governamental é admitir a convalidação de ato nulo, pois a inobservância da forma, prazo e rito prescritos para a elaboração das leis não são menos inconstitucionais que violação a outros direitos e garantias assegurados constitucionalmente. Disso resulta ser a nulidade a única conclusão possível se se pretende resguardar a supremacia da Constituição. Por fim, argumentam que o raciocínio dos que sustentam a possibilidade de sanabilidade do defeito de iniciativa remonta a uma visão exclusivamente privada do fenômeno legislativo. Se a prerrogativa do Executivo de propor leis é uma função exercida em favor do Estado, não poder ele concordar com eventual convalidação simplesmente pelo fato de que não pode aquiescer com a usurpação daquilo que não é propriamente seu. Ademais, tão importante quanto a reserva de iniciativa é o ‘momento’ em que deve ser o processo legislativo deflagrado, frente a grande diferença, quanto aos efeitos políticos, entre a decisão de vetar e de não

to à criação ou não daquela norma jurídica.

<sup>50</sup> Cf. SILVA. *Processo constitucional de formação das leis*.

<sup>51</sup> CARVALHO NETTO. *A sanção no procedimento legislativo*.

<sup>52</sup> SILVA, J. A. *Processo constitucional de formação das leis*, p. 345 et seq.

<sup>53</sup> CARVALHO NETTO. *A sanção no procedimento legislativo*, p. 248 et seq.

<sup>54</sup> Cf. FERREIRA FILHO. *Do processo legislativo*.

<sup>55</sup> Para definir ato complexo, Ferreira Filho remonta ao conceito de Roberto Lucifredi para quem há ato complexo sempre que “duas ou mais vontades homogêneas tendentes a um mesmo fim se fundem numa só vontade declarada, idônea a produzir determinados efeitos jurídicos que não poderiam de modo algum produzir-se, se faltasse tal concurso de vontades. Apud FERREIRA FILHO. *Do processo legislativo*, p. 202.

<sup>56</sup> FERREIRA FILHO. *Do processo legislativo*, p. 210 *et seq.*

<sup>57</sup> MORAES. *Direito constitucional*, p. 524-525.

propor<sup>56</sup>. Moraes, na mesma linha de pensamento, acredita não ser possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formulação da lei, haja vista sofrer de pecado original que a sanção não tem o condão de apagar<sup>57</sup>.

No que concerne à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em revisão à posição anterior, e distanciando-se da melhor doutrina, verifica-se que esta tem defendido a impossibilidade de convalidação do vício de iniciativa pela sanção do Poder Executivo.

A Corte sustentou em outras épocas entendimento oposto, havendo, inclusive, pacificado a questão com súmula n° 5, pela qual “*A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo*”. Aprovada em sessão plenária de 13 de dezembro de 1963, portanto, ainda sob a égide da Constituição de 1946, a súmula n° 5, embora continue inscrita no rol das súmulas do STF não subsiste desde o julgamento da Representação n° 890, julgada em 1974, em cuja ementa se lê que “*A sanção não supre a falta de iniciativa, ex vi do disposto no art. 57, parágrafo único da Constituição (de 1967, na redação da Emenda n° 1/69), que alterou o direito anterior.*”

Embora a decisão pela insanabilidade do vício de iniciativa remonte à década de setenta, este mesmo posicionamento continua a ser reiterado em decisões recentes do Supremo, como se observa a seguir.

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PROMOÇÃO DE PRAÇAS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – PROCESSO LEGISLATIVO – INSTAURAÇÃO DEPENDENTE DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – DIPLOMA LEGISLATIVO ESTADUAL QUE RESULTOU DE INICIATIVA – SANÇÃO TÁCITA DO PROJETO DE LEI – IRRELEVÂNCIA – INSUBSISTÊNCIA DA SÚMULA*

DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO:  
UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA  
DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

*Nº 5/STF – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – EFICÁCIA DA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRACTO – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE . OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS MEMBROS. O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República, impõem-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados membros. Precedentes. A usurpação do poder de instauração do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada à iniciativa de outros órgãos e agentes estatais configura transgressão ao texto da constituição da república e fera, em consequência, a inconstitucionalidade formal da lei assim editada. Precedentes. A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical de inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula nº 5/STF. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES). A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações estatutárias ou contratuais, mantidas pelo estado com seus agentes. Precedentes. A QUESTÃO DA EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE “IN ABSTRACTO”. A declaração final de*



*inconstitucionalidade, quando proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de fiscalização normativa abstrata, importa – considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente – em restauração das normas estatais anteriormente recogadas pelo diploma normativo objeto do juízo de inconstitucionalidade, eis que o ato inconstitucional, por ser juridicamente inválido (RTJ 146/461-462), sequer possui eficácia derogatória. Doutrina. Precedentes (STF).*

*(ADI 2867-ES, relator Min. Celso de Mello, julgamento em 03/12/2003. DJU 09.02.2007)*

Ante o exposto, observa-se que no Direito Brasileiro, segundo a interpretação do Supremo Tribunal Federal, a quem é dado dizer o Direito em última análise, uma vez usurpada a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo, este vício não se supre pela posterior emissão de vontade do Executivo por meio da sanção. E por se tratar de norma de repetição obrigatória, ainda que as Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas Municipais estabeleçam previsão diversa, não se sustenta a convalidação, sendo inconstitucional qualquer previsão em sentido contrário ao entendimento do STF. Destaca-se, aqui, o artigo 70, § 2º da Constituição do Estado de Minas, o qual dispõe que “A sanção expressa ou tácita supre a iniciativa do poder executivo no processo legislativo”. Pelas razões expostas, está o dispositivo desprovido de qualquer força normativa.

Quanto aos outros dois vícios, *invasão de competência e inadequação do instrumento legislativo*, pode-se afirmar que o primeiro ocorre com a usurpação da esfera de competência de um ente da Federação por outro, sobretudo em relação às matérias privativas de cada um deles, e o segundo pela eleição de espécie normativa imprópria para disciplinar determinado assunto, por exemplo, quando se pretende regular por lei ordinária assunto reservado à lei complementar.

Findas estas observações sobre o controle judicial *in abstracto* das questões formais do processo legislativo, passa-se a analisar a possibilidade ou não de incidência da jurisdição

DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO:  
UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA  
DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

constitucional concomitante ao desenvolvimento do processo de elaboração normativa pelo Poder Judiciário.

O estudo deste tema remonta necessariamente à doutrina das questões políticas e matéria *interna corporis*. Neste aspecto, salienta-se a diferenciação entre ato discricionário, questão exclusivamente política e atos *interna corporis* exposta pelo Ministro Moreira Alves em voto no MS n° 22.503.3-DF:

*Ato discricionário é aquele em que o Poder Judiciário não pode interferir para a verificação da sua conveniência, oportunidade ou justiça. Questão exclusivamente política é questão de discricionariedade política, também infensa ao controle jurisdicional. Já com referência aos atos interna corporis, esta Corte, por vezes, a meu juízo, tem entendido que são os que dizem respeito a questões relativas à aplicação de normas regimentais, quando não violam direitos subjetivos individuais, quer de terceiros – como foi o caso do impeachment do presidente da República –, quer dos próprios membros do Congresso. Portanto, essa exceção (reconhecimento do direito público subjetivo dos parlamentares de não serem compelidos a votar, tendo em vista proibição constitucional formal – MS n° 20.257) não abrange normas regimentais que dizem com o processo legislativo, normas estas meramente ordinatórias. (Grifos nossos)*

Isso posto, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal vem paulatinamente permitindo a sindicabilidade do Judiciário, embora ainda bastante restrita, sobre os atos do processo legislativo, registrando-se alguns votos de vanguarda a defender a intervenção judicial em casos excepcionais quando ameaçado o direito de participação das minorias.

Ao requerer a intervenção judicial, neste caso, têm-se optado pela via mandamental do *mandado de segurança*, destacando-se como paradigmas os Mandados de Segurança n° 20.471, 20.247 e 22.503. O primeiro deles veda totalmente

qualquer conhecimento do conflito suscitado por se tratar de matéria *interna corporis*; no segundo reconhece-se alguma possibilidade de apreciação da controvérsia e no terceiro, embora tenham sido vencidos, os ministros Marco Aurélio e Celso de Mello defendem o exame da questão pelo STF por entenderem que interpretação diversa seria tolerar o uso arbitrário do poder e admitir a desconsideração dos direitos dos grupos minoritários, que integram o Parlamento como legítimos representantes do povo, de participar efetivamente do processo político de elaboração legislativa.

A atual visão do Tribunal admite exceção ao conhecimento da chamada matéria *interna corporis*, e neste caso não seria propriamente reconhecida como tal, quando se observa afronta a dispositivo constitucional. Assim, restariam imune ao controle do Judiciário as demais regras do processo legislativo que tivessem hierarquia meramente regimental – como se a inobservância destas não afetasse igualmente a regularidade do processo legislativo.

Ao proferirem seus votos, os ministros vencidos no MS 22.503, procuram introduzir a teoria do “devido processo legislativo” de maneira que a elaboração legislativa diga respeito ao interesse público e não apenas ao interesse interno do Legislativo, portanto, não se trata de matéria *interna corporis*. As normas processuais seriam, então, complementos necessários das leis constitucionais, logo igualmente constituem garantia de caráter constitucional.

Disto resulta a observação de que

*o desrespeito às formalidades que inerem ao processo legislativo, o desprezo às cláusulas regimentais mandatórias e constitucionais que condicionam o processo de formação das leis e das emendas à Constituição, as interpretações que frustem os direitos essenciais dos grupos parlamentares minoritários e os comportamentos institucionais que concretizem ofensa aos atos de elaboração parlamentar das normas jurídicas qualificam-se como procedimentos intoleráveis, destitui-*

## DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

*dos de qualquer legitimidade jurídica, ainda que buscando justificação para esses desvios arbitrários na prevalência da vontade da maioria, cujo predomínio, no âmbito do processo formativo das leis, há de resultar, no entanto, no incondicional respeito aos direitos e às prerrogativas dos grupos minoritários (RT 442/193-grifos do original)<sup>58</sup>.*

Não há que se falar, aqui, em violação ao princípio da separação de poderes, pois ao Poder Judiciário é dado, no exercício de sua função precípua, rever com definitividade os atos dos demais poderes constituídos. Ademais, a opção pelo Estado Democrático de Direito reclama conseqüências efetivas no plano de sua organização política institucional. Por óbvio, não se pode perder de vista que ao Judiciário não é dado assumir a preponderância no processo político fazendo-se substituir ao Poder Legislativo quanto aos aspectos de conveniência e oportunidade.

A jurisdição constitucional incidental sobre os atos do processo legislativo deve ser sempre analisada com cautela, constituindo via excepcional manejada tão somente quando estiverem ameaçados direitos intimamente relacionados com o princípio democrático, sobretudo aqueles que assegurem sua principal característica, os direitos de participação de todos os interessados no processo de elaboração normativa. Todavia, o risco de ocorrerem abusos estará sempre presente e, assim, apenas o caso concreto evidenciará os direitos violados e quando será necessária a intervenção judicial para assegurar a regularidade do processo legislativo.

### 5. Conclusão

Optou-se no presente artigo, por inserir considerações e propostas ao longo de seu texto e não apenas ao final. Assim, neste tópico, far-se-á apenas um retrospecto das principais conclusões expostas no decorrer do estudo.

Primeiramente, procurou-se evidenciar os principais aspectos da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia de

<sup>58</sup> *Apud* Celso de Mello, voto proferido no julgamento do MS 22.503.

Jürgen Habermas, pela qual se atribui papel central à linguagem no processo de formação da opinião e da vontade, e onde a institucionalização de procedimentos é essencial ao exercício da cidadania. O Direito desempenha sua função social e integradora fundamentado na expectativa racional de resultados produzidos democraticamente.

Isto posto, chega-se à inevitável conclusão de que as formas de comunicação correspondentes no âmbito da formação política racional da vontade precisam ser institucionalizadas juridicamente para garantir aos cidadãos o exercício de direitos fundamentais entre os quais se incluem os direitos de participação política. No processo de institucionalização, cujo campo mais fértil é o processo legislativo, recorre-se à regra da maioria para a produção do consenso a partir dos processos de deliberação, não se olvidando do fato de que a decisão tomada por maioria deve sempre ser entendida como um resultado provisório de uma formação discursiva da opinião, haja vista que a minoria somente dá seu consentimento e autorização à maioria, se lhe é assegurada a possibilidade de que ela possa vir a conquistar a maioria no futuro, na base de melhores argumentos.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> HABERMAS. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, v. I, p. 224.

Destarte, reconstruiu-se os conceitos de processo e procedimento, sobretudo à luz das considerações de Elio Fazzalari. Dessa forma, o processo foi concebido sob uma perspectiva renovada, sendo considerado como espécie do gênero procedimento. Logo, entendeu-se o processo legislativo como correspondente a uma cadeia procedimental, construída discursivamente, ou ao menos em simétrica paridade de participação, por representantes democraticamente legitimados, destinada à produção da lei como provimento final.

Então, passou-se a descrever os principais atos da cadeia procedimental a partir da sua enucleação em fases. Neste momento, foram citadas as disposições regimentais mais relevantes no tocante à matéria, tomando-se como exemplo a Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Por fim, foram abordados os controles interno e externo do fenômeno legislativo, salientando-se aspectos que têm sido

## DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

amplamente debatidos pela doutrina e jurisprudência ao tratarem da matéria, com especial enfoque à extensão da jurisdição constitucional sobre o processo legislativo.

A opção pelo Estado Democrático de Direito reclama conseqüências efetivas no plano de sua organização política institucional. A legitimidade da ordem jurídica, neste contexto, não mais se justifica a partir de critérios exclusivamente formais, senão depende da efetiva possibilidade de participação de todos os atores envolvidos no processo de criação do Direito.

Especificamente no contexto estudado, entendeu-se que estrutura formada na Assembléia Legislativa de Minas Gerais para a elaboração das leis, além de visar à legalidade das normas produzidas, garantindo a integridade da Constituição em seus aspectos formal e material, tende a favorecer o debate e a construção do consenso em torno das proposições. Isso ocorre, sobretudo, porque um projeto de lei, antes de ser submetido à deliberação dos parlamentares, ter sua matéria previamente analisada pelas comissões de Constituição e Justiça e temáticas, que realizam estudos e emitem pareceres sobre o assunto em pauta, podendo ainda, estas últimas, promover audiências públicas com representantes da sociedade civil, acrescido o fato de ser a votação da proposta pelos deputados precedida pelos debates em Plenário.

Não obstante, diante da sua improvável imparcialidade, não basta a atuação desenvolvida pelo próprio Poder Legislativo no controle da regularidade na prática dos atos da cadeia procedimental. Como órgão, ao menos a princípio, desvinculado dos aspectos políticos envolvidos no processo legislativo, o exame pelo Judiciário deve ocorrer não só *a posteriori* e *in abstracto*, quando a lei é válida e apta a produzir todos os seus efeitos, mas também concomitantemente e de forma incidental durante a tramitação do projeto de lei na Casa Legislativa, quando, excepcionalmente, estiverem ameaçados direitos fundamentais diretamente relacionados com o princípio democrático de maneira a garantir a efetiva participação de todos os concernidos no processo político.

Nessa esteira impõe-se revisão do atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal, restando superada a tese da impossibilidade de convalidação do vício de iniciativa pela sanção do Chefe do Executivo, mas sobretudo a doutrina mitigada da matéria *interna corporis* para reconhecer a incoerência de se diferenciar, para fins de verificação da regularidade do processo legislativo, normas meramente regimentais e normas que importem violação constitucional. Sempre que estiver presente lesão a direitos subjetivos dos interessados a participar do processo político, desrespeitado estará o princípio democrático, e independentemente o *status* da norma diretamente afetada, a conduta violará a Constituição e reclamará a possibilidade de controle jurisdicional.

Ao elaborar este texto, não se teve a pretensão de abarcar toda a complexidade do processo legislativo, mas tão somente destacar a relevância do tema a partir do que se considera serem os seus principais aspectos, ressaltando algumas das distorções observadas no processo de elaboração das leis no Brasil.

Contudo, apesar das imperfeições, espera-se que estas considerações possam servir de orientação àqueles que se aventurarem ao estudo da matéria no Direito Brasileiro.

#### 6. Referências bibliográficas

ARAÚJO CINTRA, Antônio Carlos de; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini, *Teoria Geral do Processo*. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle judicial e processo legislativo: a observância dos regimentos internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *A sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

\_\_\_\_\_. Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. *Revista de*



DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO:  
UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA  
DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

*Direito Comparado*, v. 3, p. 473-486. Belo Horizonte, maio/1999.

\_\_\_\_\_. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. In: Sampaio, José Adércio Leite (Coordenação). *Jurisdição e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Devido Processo Legislativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

CHAMON JUNIOR, Lúcio Antônio. *Filosofia do Direito na Alta Modernidade: incursões teóricas em Kelsen, Luhmann e Habermas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución de la antigüedad a nuestros días*. Trad. Manuel Martínez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

GALEOTTI, Serio. *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*. Milano: Giuffrè, 1957.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica Processual e Teoria do Processo*. Rio de Janeiro: AIDE, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *¿Como es posible la legitimidad por vía de legalidad?* Doxa. nº 5. 1988.

\_\_\_\_\_. Soberania popular como procedimento. *Revista Novos Estudos*. nº 26. março de 1990.

\_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. *CADERNOS da Escola do Legislativo*. Tradução de Anderson Fortes Almeida e Acir Pimenta Madeira. Belo Horizonte, jan./jun. 1995. Disponível em: <www.almg.gov.br>.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. I e II, 1997.

\_\_\_\_\_. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. *Era das transições*. Tradução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

\_\_\_\_\_. *Teoria pura do direito*. Tradução João Baptista Machado. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and the Governmental Process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1965.

MAIER, Maurice. *Le veto législatif du chef de l'état, étude de droit constitutionnel comparé*. Genève: Georg, 1948.

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

MOUFFE, Chantal. Pensando a democracia moderna com e contra, Carl Schmitt. *Cadernos da Escola do Legislativo*. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. p. 87-108. Belo Horizonte, jul./dez. 1994.

MULLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Tradução de Peter Naumann. 3ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

PEDRON, Flávio Barbosa Quinaud. Uma proposta de compreensão procedimental do requisito de transcendência/repercussão geral no juízo de admissibilidade dos recursos destinados aos tribunais superiores a partir da tese do Direito como Integridade de Dworkin e da Teoria Discursiva do Direito de da Democracia de Habermas, 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO:  
UM OLHAR SOBRE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA  
DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

ROSENFELD, Michel. *A identidade do sujeito constitucional*. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de. *Habermas e o Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.