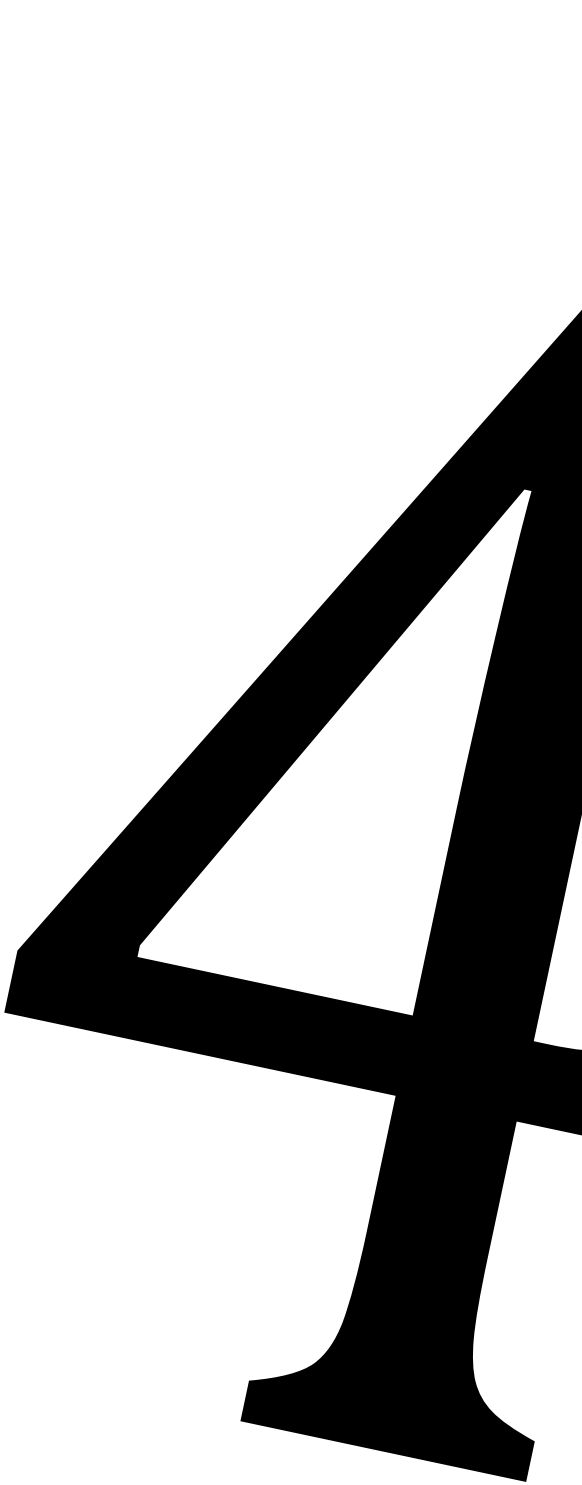


Controle preventivo de constitucionalidade das normas jurídicas produzidas pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais: análise descritiva e reflexiva a partir da promulgação da Constituição de 1989

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.24.41-3

Ana Lúcia Neves Pimenta Melane[1]

Gustavo Hermont Corrêa[2]

Resumo: O presente estudo consiste em análise descritiva e reflexiva acerca da produção de leis pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), sob a ótica do controle preventivo de constitucionalidade, no qual apresentam-se como pano de fundo circunstâncias jurídicas e políticas[3]

1 Mestre em Ciência da Informação pela Escola de Ciência da Informação (ECI) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e bacharel em Biblioteconomia pela ECI. Analista legislativa aposentada da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) e discente da Escola de Direito do Centro Universitário Newton Paiva. *E-mail*: analumelane@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/9431226421043207.

2 Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), mestre em Direitos Sociais e Cidadania pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo e especialista em Direito Público pela PUC Minas. Professor de Direito Constitucional do Centro Universitário Newton Paiva, da Faculdade Asa de Brumadinho e da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. *E-mail*: professorgustavocorrea@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/6977795617166182.

3 Características do controle político: a) órgão de controle de natureza política; b) método político de discussão e tomada de decisão. (LOBATO, 1994, p. 172).

comuns ao ambiente legislativo. O estudo apresentará, primordialmente, por meio da utilização de pesquisa empírica, dados quantitativos relacionados a esse controle, mais especificamente à atuação da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), bem como informações sobre o controle repressivo dessa produção (esta, porém, será uma análise menos aprofundada). O trabalho parte da premissa de que o controle prévio de constitucionalidade exercido na ALMG sofre interferências de ordem e conveniência política, baseadas em acordos feitos pelos parlamentares, frutos de interesses diversos que circundam os *lobbies* que norteiam o complexo processo legislativo brasileiro.

Palavras-chave: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Controle preventivo de constitucionalidade. Poder Legislativo.

Abstract: *The present study consists of descriptive and reflective analysis of legislation production by the Legislative Assembly of the State of Minas Gerais (ALMG), from the standpoint of preventive control of constitutionality, to which legal and political circumstances, common in the legislative environment, serve as background. The study will primarily present, via the use of empirical research, quantitative data related to this control, more specifically the performance of the Constitution and Justice Committee (CCJ), but also information on the repressive control of this production (although with less in-depth analysis). The work is based on the premise that the prior control of constitutionality exercised in the ALMG suffers interference of political order and convenience, based on agreements made by the parliamentarians, the result of diverse interests that surround the lobbies that guide the complex Brazilian legislative process.*

Keywords: *Legislative Assembly of the State of Minas Gerais. Preventive control of onstitutionality. Legislative power.*

1 – Introdução

O presente estudo tem por finalidade apresentar uma análise descritiva e tecer reflexões a respeito do controle preventivo de constitucionalidade exercido pelo Poder Legislativo, mais especificamente pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), a partir da promulgação da Constituição Estadual de 1989. O trabalho tem como foco a atuação da Comissão

de Constituição e Justiça da Casa (CCJ), principal responsável pela análise de constitucionalidade das proposições legislativas sujeitas ao processo legislativo, com o fim de se tornar norma jurídica.

O estudo parte da premissa de que o controle prévio de constitucionalidade exercido na ALMG é enfraquecido, do ponto de vista jurídico, por interferências de ordem e conveniência política, baseadas em acordos feitos pelos parlamentares da situação e da oposição ao governo, decorrentes dos interesses que circundam o processo legislativo. Tal situação coloca em dúvida a neutralidade desse controle preventivo realizado no âmbito do processo legislativo. Como é bem sabido, em algumas das vezes, o controle prévio de constitucionalidade do projeto de lei pode não ter sido capaz de detectar sua inconstitucionalidade, fato que poderá ser questionado posteriormente nos tribunais. Ademais, importa considerar que, em algumas situações, o Plenário da ALMG possui a prerrogativa de "desconsiderar" o quesito constitucionalidade da proposição legislativa, dando sequência à sua tramitação, transformando-a em norma jurídica, apesar da existência de parecer pela sua inconstitucionalidade emitido pela CCJ.

Dentro dessa temática, este estudo tem como base o levantamento dos projetos de leis estaduais que tiveram parecer pela inconstitucionalidade, bem como as leis estaduais que foram objeto de ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e no Supremo Tribunal Federal (STF). Assim, por meio da utilização da pesquisa empírica, o trabalho apresentará dados quantitativos relacionados ao controle preventivo de constitucionalidade das proposições legislativas, bem como informações a respeito do controle repressivo da produção legislativa da ALMG. Os bancos de dados oficiais da Casa[4], acervos consideráveis, disponibiliza-

4 Banco de Dados de Normas Jurídicas (NJMG): contém todas as espécies normativas produzidas pela ALMG desde o ano de 1947 e decretos do Poder Executivo. Apresenta os dados referenciais das normas em termos de vigência, regulamentação, ações diretas de inconstitucionalidade, alterações, além de trazer a primeira e a última versão dos textos das normas mais relevantes. Banco de

dos para consulta em seu portal, constituíram fontes de dados e informações levantados para fins deste estudo. O recorte temporal da pesquisa inicia-se com a Constituição Estadual, de 21 de setembro de 1989, indo até 21 de setembro de 2021, cobrindo, portanto, o período de 32 anos, suficiente para o propósito descrito.

2 – Controle preventivo de constitucionalidade

Os três Poderes do Estado[5], para que possam exercer suas funções, devem agir de forma harmônica e independente, obedecendo ao sistema de freios e contrapesos, evitando, assim, abusos em seu exercício. Nesse contexto, segundo a melhor doutrina, o controle preventivo de constitucionalidade garante a supremacia constitucional, necessária à manutenção da segurança jurídica, por meio da estabilidade do ordenamento jurídico. Tal controle objetiva evitar que uma lei ingresse nesse ordenamento eivada de inconstitucionalidade. Para tanto, esse controle tem caráter preventivo e é realizado pelo Poder Legislativo, tanto quanto pelos Poderes Executivo e Judiciário. No âmbito do processo legislativo, esse controle ocorre desde a apresentação do projeto de lei até sua transformação em norma jurídica ou seu arquivamento. Cumpre esclarecer que, posteriormente à sua tramitação, o projeto de lei é transformado em proposição de lei[6], que é encaminhada

Dados de Matérias em Tramitação (MATE): contém o registro das proposições em tramitação ou com tramitação encerrada, a partir do ano de 1959. Apresenta a documentação legislativa gerada na Casa, decorrente do processo legislativo, como versão original do projeto, pareceres, emendas, entre outros.

5 Como bem sabido, o Poder é uno, indivisível e indelegável. A divisão do "poder-função" do Estado em Legislativo, Executivo e Judiciário consiste, tão somente, no modo como esse poder é exercido por meio das funções legislativa, executiva e jurisdicional. Com efeito, o Poder Legislativo, tal como os demais Poderes, exerce funções que se dividem em típicas e atípicas. Sendo assim, o poder é um só, manifestando-se por meio de órgãos, que exercem funções.

6 "Nome dado ao projeto de lei que, aprovado na Assembleia Legislativa, é encaminhado ao Poder Executivo para sanção." (MINAS GERAIS, 2021a).

ao Poder Executivo para sanção ou veto, sendo que este pode ocorrer devido à suposta inconstitucionalidade da proposição. Por fim, o controle preventivo de constitucionalidade pode ocorrer também em situações especiais e envolver o Poder Judiciário. Segundo a posição majoritária do STF, é possível o controle jurisdicional do processo de elaboração das leis quando houver violação de norma constitucional relativa ao devido processo legislativo. Nessa linha de desdobramentos, encaixa-se o entendimento de que o controle preventivo de constitucionalidade — quanto à forma e à matéria — alcança relevância no âmbito do processo legislativo, uma vez que visa a garantir que sua produção legislativa, com o aval do Poder Executivo, não conflite com o disposto na Constituição (DALLARI, 2007). Tem-se por certo que falhas nos mecanismos que impedem que leis manifestamente inconstitucionais passem a compor o ordenamento jurídico podem causar efeito jurídico danoso. Assim, o controle preventivo de constitucionalidade

> favorece duplamente a proteção de direitos, de forma direta, impedindo que leis que os violem entrem no ordenamento, e de forma indireta, desafogando os meios repressivos de controle de constitucionalidade, permitindo soluções mais ágeis dos litígios. (DALLARI, 2007, p. 26).

Contudo, não se pode deixar de consignar que o controle preventivo previsto pela Constituição Brasileira de 1988 é de fato um "controle político, vinculado ao jogo político. [...] uma lei já nasce com a suspeição de inconstitucionalidade, suscitada durante os debates parlamentares que precedem sua edição" (LOBATO, 1994, p. 177). Agra[7] afirma que "(...) no processo legislativo brasileiro, até a promulgação da norma, só cabe o controle preventivo. Todavia, há situações (decorrentes de construções jurisprudenciais) em que o Poder Judiciário — embora não haja previsão constitucional para sua atuação em sede de fiscalização *ex ante* da constitucio-

7 AGRA, Walber de Moura. Curso de direito constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 564.

nalidade — pode ser chamado a agir". (AGRA, 2008, *apud* MUNGUBA, 2014, p. 42).

Merece, enfim, ser lembrado o fato de que o controle preventivo de constitucionalidade tem por objetivo impedir que um ato normativo contrário à ordem constitucional entre em vigor e surta efeitos. Assim, conforme observa Amaral (2012, p. 6), "não há declaração de inconstitucionalidade da norma em si, já que se impede a própria conclusão de seu processo de elaboração", ou seja, a pretensão do controle preventivo de constitucionalidade é a de impedir o nascimento de normas que poderão gerar consequências maléficas ao ordenamento jurídico.

3 – Constituições Federal e Estadual

A Constituição é considerada a lei mais importante de um Estado, em virtude de abrigar princípios e regras relativos à forma e ao sistema de governo, à estrutura do Estado e dos Poderes, além de estabelecer os direitos fundamentais, entre outros. Assim, a Constituição da República Federativa do Brasil, fruto do Poder Constituinte Originário, promulgada em 5 de outubro de 1988, também denominada Constituição Cidadã, é a lei fundamental e suprema do País, servindo de parâmetro — filtro constitucional — de validade para todas as demais espécies normativas, situando-se no topo de seu ordenamento jurídico.

Dito isso, vale relembrar que a Constituição Estadual consiste no resultado do trabalho do Poder Constituinte Decorrente, sendo a norma máxima responsável por regulamentar o funcionamento político e administrativo do Estado, estando subordinada à Constituição Federal, que confere autonomia para que cada unidade federada elabore sua própria Constituição. "Em Minas, a Constituição Estadual de 1989 tem como marca a participação popular, diferenciando-se das anteriores, que foram formuladas dentro de gabinetes ou durante a ditadura militar" (MINAS GERAIS, 2021c). Ressalta-se o fato

de que, em nível nacional, a primeira casa legislativa a promulgar a Constituição Estadual, em 21 de setembro de 1989, foi a Assembleia de Minas.

4 – Controle preventivo de constitucionalidade pelo Poder Legislativo

Convém, inicialmente, consignar que as diretrizes organizacionais estabelecendo os deveres e competências dos Legislativos Federal e Estadual estão expressas nos arts. 44 a 74 da Constituição da República e nos arts. 52 a 82 da Constituição do Estado (BRASIL, 1988; MINAS GERAIS, 1989). Nos dizeres de Bernardes Júnior (2016), depreende-se a relevância do Poder Legislativo quando se afirma que

> é inegável a importância do Parlamento no contexto do Estado Democrático de Direito, por tratar-se de instância de representação plural da sociedade e espaço privilegiado da mediação da vontade popular, a despeito da tão propalada crise de representação política. (BERNARDES JÚNIOR, 2016, p. 9).

Em nível estadual, o Poder Legislativo é exercido pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, composta por representantes do povo mineiro, eleitos na forma da lei. Suas atribuições são as contidas nos arts. 61 e 62 da Constituição Estadual, entre as quais se destacam as funções de representação dos interesses dos vários setores da sociedade: intermediar politicamente os conflitos que surgem, por meio do diálogo com a sociedade e a participação popular na definição de políticas públicas; fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo; analisar o exercício dos diversos órgãos da administração pública, incluídos os da administração indireta; e, por fim, a função de legislar, que consiste em propor, discutir e produzir leis sobre matérias de sua competência, como orçamentos, planos de desenvolvimento, meio ambiente, educação, saúde pública, entre outros, de acordo com o que determina o processo legislativo previsto no Regimento Interno da Assembleia (MINAS GERAIS, 1997). A Assembleia Legislativa é composta

por 77 deputados estaduais, eleitos pelo voto popular para um mandato de quatro anos, tendo por atribuição representar os interesses da sociedade mineira no Parlamento, exercendo as atividades de representação, fiscalização e produção de leis.

Feita tal consideração, insta esclarecer que, efetivamente, o controle preventivo de constitucionalidade por parte do Poder Legislativo obedece e enquadra-se no âmbito do processo legislativo e apresenta

> princípios fundamentais, emanados da própria constituição e a ela subordinados, [...] [tendo] como agente o próprio poder encarregado de criar as normas que serão tema de análise de constitucionalidade, bem como deve seguir as normas expressas no processo legislativo e seguir seu trâmite legal, a fim de garantir sobretudo a segurança jurídica e a Supremacia da Constituição. (SÁ; CARVALHO, 2013, p. 2).

Por seu turno, Amaral (2012, p. 11) ressalta que são os regimentos internos de cada casa legislativa que determinam os principais mecanismos de atuação dos parlamentares, uma vez que a normatização dos procedimentos de controle preventivo de constitucionalidade se dá por esse instrumento. Ademais, muitas são as críticas levantadas na doutrina a respeito da capacidade técnica dos parlamentares e do quadro técnico das casas legislativas para o exercício do controle preventivo de constitucionalidade, sob a justificativa de que é "questionável a real existência de debates e confrontos quando da análise jurídica da questão e, mesmo, que haja uma análise apta a identificar e solucionar eventuais inconstitucionalidades." (VIEIRA[8], 2002 *apud* DALLARI, 2007, p. 29). De qualquer sorte, apesar das críticas, não se pode desconsiderar os casos em que ocorre a detecção de inconstitucionalidades anteriormente à aprovação de uma lei. Assim, as diversas etapas procedimentais pelas quais passa o projeto de lei, somadas ao confronto dos diversos partidos presentes na etapa de discussão e deliberação, tende a corrigir erros e reduzir inconstitucionalidades. Afinal, há no parlamento

8 VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal:** jurisprudência política. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 219.

uma representação democrática pluralista. (VIEIRA[9], 2002 *apud* DALLARI, 2007, p. 29).

Com efeito, o trabalho realizado pelas comissões reveste-se de fundamental importância para o aperfeiçoamento dos projetos de lei. De igual modo, pode-se dizer a respeito do poder de veto do chefe do Poder Executivo, que também, muitas vezes, detecta violação do conteúdo da Constituição. (DALLARI, 2007, p. 28).

4.1 – Processo legislativo estadual

De acordo com Nader (2014, p. 166) "o Direito não é um produto arbitrário da vontade do legislador, mas uma criação que se lastreia no querer social". E, segundo Bernardes Júnior (2016),

> é nesse ponto que o processo legislativo assume especial relevo, na medida em que consiste em uma técnica de que se vale o Direito para coordenar e articular as diversas vontades dos agentes representativos das inúmeras correntes político-ideológicas da sociedade, de modo que a lei que resulte dessa deliberação política seja uma síntese das diversas vontades que concorreram para sua formação. Trata-se, pois, de explicitar o dissenso, na busca do consenso possível. (BERNARDES JÚNIOR, 2016, p. 27).

O autor ressalta que os procedimentos que formatam o processo legislativo não se constituem em meras formalidades, mas são condições necessárias para a criação democrática da lei, "razão pela qual não podem ser vistos de uma perspectiva estritamente tecnicista, mas sim como garantia de igualdade e liberdade no momento de se produzirem as normas que vão reger a vida em sociedade" (BERNARDES JÚNIOR, 2016, p. 20). Ainda segundo o autor, o processo legislativo possibilita, dentro do jogo democrático, a escolha seletiva dos valores que devem ser traduzidos no conteúdo das normas jurídicas.

9 VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal**: jurisprudência política. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 219.

Em realidade, o processo legislativo consiste na sucessão de atos previamente especificados e coordenados, que se iniciam com a apresentação de uma proposição legislativa, podendo ter como desfecho sua transformação em lei ou não, obedecendo aos ritos especificados na Constituição Estadual e no Regimento Interno da ALMG (MINAS GERAIS, 1989; MINAS GERAIS, 1997). Assim, "o controle preventivo de constitucionalidade compõe-se por todas as etapas do Processo Legislativo que exigem a verificação da compatibilidade entre o projeto de norma e a Constituição" (DALLARI, 2007, p. 22). Inegavelmente, os aspectos preventivos que norteiam o controle de uma lei ou ato normativo em processo de formação se compatibilizam com a noção de princípio republicano, na medida em que se apresentam como mecanismo responsável, a fim de obstaculizar, desde cedo, o nascimento de uma lei ou ato normativo que poderá produzir, no futuro próximo, consequências de proporções incalculáveis.

4.2 – Comissões permanentes e temporárias

As comissões consistem em grupos de parlamentares que se reúnem para analisar e emitir pareceres[10] sobre as proposições[11], dentro de sua área de competência temática. São tidas como permanentes quando integram a estrutura institucional da ALMG e subsistem nas legislaturas, e consideradas temporárias quando criadas para realizar trabalho transitório de apreciação de assunto específico de interesse público ou representar a Assembleia Legislativa, com prazo predefinido de funcionamento. Segundo Resende (2016), as comissões parlamentares, permanentes ou temporárias, exercem papel fundamental no

10 "Documento produzido por comissão, de caráter opinativo, sobre matéria submetida a seu exame. O parecer orienta os deputados na discussão e votação em Plenário." (MINAS GERAIS, 2021a).

11 "Nome genérico dado às matérias sujeitas à apreciação do Poder Legislativo. São proposições, no âmbito estadual: a proposta de emenda à Constituição, o projeto de lei complementar, o projeto de lei ordinária, o projeto de lei delegada, o projeto de resolução e o veto."(MINAS GERAIS, 2021a).

Poder Legislativo, pois, além da produção de pareceres que subsidiam as decisões do Plenário, exercem função fiscalizadora sobre a administração pública e gozam da prerrogativa constitucional e regimental de apresentar projetos de lei. (RESENDE, 2016, p. 120).

Ainda, conforme o autor,

> Os trabalhos parlamentares seriam extremamente pobres sem a participação desses órgãos fracionários, uma vez que a análise profunda, criteriosa e detalhada dos projetos é realizada no âmbito das comissões, as quais fornecem subsídios relevantes para a votação definitiva pelo Plenário. Este decide com base em critérios predominantemente políticos, enquanto aquelas decidem com fulcro em aspectos preponderantemente técnicos. (RESENDE, 2016, p. 122).

Em atendimento ao art. 60 da Constituição Estadual, a Assembleia Legislativa possui 22 comissões permanentes, que se reúnem semanalmente, com reuniões abertas ao público em geral, para avaliar e discutir os projetos em tramitação afetos a sua área de competência temática e, "entre as atribuições constitucionais desses órgãos, destaca-se o poder de discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma regimental, a competência do Plenário" (RESENDE, 2016, p. 73). Vale lembrar que a Assembleia Legislativa possui também comissões especiais — espécies do gênero comissões temporárias —, que, no âmbito do processo legislativo, têm a função de analisar as propostas de alteração da Constituição Estadual, por meio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), e os vetos do governador às proposições de lei aprovadas pela ALMG, sendo também abertas à participação do público em geral.

4.3 – Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)

De acordo com Resende (2016), na Câmara dos Deputados, no Senado Federal, nas assembleias legislativas e nas câmaras municipais, é necessária a existência de uma comissão encarregada de realizar o controle preventivo de constitucio-

nalidade e legalidade das proposições em tramitação. O autor esclarece que

> diz-se preventivo porque incide sobre o projeto em fase de gestação no âmbito do Poder Legislativo, ou seja, antes de ser transformado em lei, em oposição a controle repressivo, que é realizado pelo Poder Judiciário após a promulgação da norma jurídica. No exercício dessa relevante atribuição, cabe a essa comissão verificar a compatibilidade das proposições com as normas das Constituições Federal e Estadual, bem como com as normas gerais emanadas da União, as quais são vinculantes para os Estados. (RESENDE, 2016, p. 84).

A competência das comissões da ALMG é matéria atinente ao seu Regimento Interno, sendo o controle preventivo de constitucionalidade dos projetos de lei outorgado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). No entanto, Casseb (2009) assevera que

> o parlamentar, enquanto representante eleito pelo povo, tem o dever de insurgir-se contra a inconstitucionalidade eventualmente detectada no curso do processo legislativo, seja quanto ao processamento do projeto seja quanto a seu conteúdo. A atuação parlamentar com tal propósito não se restringe ao trabalho das Comissões de Constituição e Justiça (CCJs), pode ocorrer até mesmo nas discussões das comissões de mérito, nas sessões plenárias e em momentos diversos. (CASSEB, 2009, p. 188).

Kelsen[12] (2003), por seu turno, apresenta críticas quanto à possibilidade de atuação do Poder Legislativo como guarda da Constituição quando afirma que

> Não há hipótese de garantia da regularidade em que possa ser maior a tentação de confiar a anulação dos atos irregulares ao próprio órgão que os produziu do que a da garantia da Constituição. E, em nenhum caso, esse procedimento seria, precisamente, mais contraindicado. [...] Portanto não é com o próprio Parlamento que podemos contar para efetuar sua subordinação à

12 KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional.** . São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 150.

> Constituição. É um órgão diferente dele, independente dele e, por conseguinte, também de qualquer outra autoridade estatal, que deve ser encarregado da anulação de seus atos inconstitucionais – isto é, uma jurisdição ou um tribunal constitucional. (KELSEN, 2003 *apud* DALLARI, 2007, p. 27).

Já Tavares[13] (1998 *apud* DALLARI, 2007, p. 28) sugere que a "função de guarda da Constituição pelo Poder Legislativo poderia e pode ser cumprida por meio da revogação pura e simples das leis supostamente inconstitucionais por outras", configurando-se, assim, não um controle preventivo, mas repressivo. Nesse contexto, Moraes[14] (2004 *apud* DALLARI, 2007, p. 28) esclarece que "não há a possibilidade de a declaração ter efeitos retroativos no tempo, que é a característica fundamental do controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal". Assim, como bem disse Dallari (2007, p. 38), a "CCJ é o órgão jurídico dentro de um Poder político, posição oposta à do Supremo Tribunal Federal, que pode ser considerado a instância política de um Poder Jurídico." Por certo, qualquer que seja a posição adotada, seja a de instância política, seja a de jurídica, dúvidas não sobejam acerca da relevância do papel desempenhado pela CCJ no controle de constitucionalidade brasileiro, por se tratar de filtro primário e fundacional de controle de leis e atos normativos.

As atribuições da Comissão de Constituição e Justiça são as definidas no inciso III do art. 102 do Regimento Interno da ALMG, segundo o qual ela é competente para tratar dos aspectos jurídico, constitucional e legal das proposições, por meio da aplicação do filtro constitucional interno das proposições legislativas em tramitação na Casa. A CCJ é a primeira comissão permanente para a qual todos os projetos são distribuídos para a emissão de parecer sobre sua constitucionalidade, legalidade e juridicidade. O § 1º do art. 184 do Regimento Interno dispõe que "no 1º turno, se a proposição depender de pareceres das

13 TAVARES, André Ramos. **Tribunal e jurisdição constitucional**. São Paulo, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional – IBDC, 1998. p. 25.

14 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed., 2004. p. 606.

Comissões de Constituição e Justiça e de Fiscalização Financeira e Orçamentária, serão estas ouvidas em primeiro e último lugares, respectivamente" (MINAS GERAIS, 1997).

Igualmente, é competência da CCJ a adequação de proposição às exigências regimentais, a fim de se evitar a tramitação de projetos de lei apelidados de *Frankenstein*, ou seja, aqueles que apresentam multiplicidade de assuntos, geralmente polêmicos e de difícil acompanhamento por parte da população em geral, dificultando, por certo, também o controle preventivo de constitucionalidade. Com vistas a impedir essa prática prejudicial, o § 6º do art. 173 do Regimento Interno da ALMG dispõe que "a proposição que versar sobre mais de uma matéria será encaminhada, preliminarmente, à Comissão de Constituição e Justiça para desmembramento em proposições específicas" (MINAS GERAIS, 1997).

Quanto ao recebimento de proposições, de acordo com o art. 173 do Regimento Interno, o presidente da ALMG somente receberá proposição que satisfaça aos requisitos de clareza e observância da técnica legislativa, bem como esteja em conformidade com o Texto Constitucional e com o Regimento Interno da Casa. O § 1º do referido artigo determina que questão relacionada ao recebimento de proposição por inconstitucionalidade será resolvida em definitivo e tempestivamente pelo presidente da Assembleia, desde que ouvida a Comissão de Constituição e Justiça, conforme o disposto nos parágrafos do art. 167[15]. Já o § 3º do art. 185 do Regimento Interno dispõe que

> Será retirada do texto ou deixará de ser submetida a votação, conforme o caso, a matéria que, nos termos do § 2º, receber parecer pela inconstitucionalidade, pela ilegalidade ou pela antijuridicidade, salvo se, submetido à

15 "Art. 167 – A questão de ordem formulada no Plenário será resolvida em definitivo e tempestivamente pelo Presidente da Assembleia. § 1º – Quando a decisão for relacionada com o Texto Constitucional, poderá o Deputado suscitante dela recorrer para o Plenário, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça." (MINAS GERAIS, 1997).

> apreciação do Plenário mediante requerimento, o parecer for rejeitado. (MINAS GERAIS, 1997).

Assim, os §§ 2º e 3º do art. 185 objetivam evitar que emendas apresentadas após a apreciação inicial da CCJ introduzam inconstitucionalidades na proposição.

Não se pode deixar de consignar que o arquivamento de um projeto de lei decorre do disposto no art. 180[16] do Regimento Interno da ALMG, segundo o qual a proposição será arquivada ao final da legislatura ou, no seu curso, quando for considerada inconstitucional, ilegal ou antijurídica (MINAS GERAIS, 1997). Em relação às emendas aos Projetos de Lei do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), de Diretrizes Orçamentárias (LDO), do Orçamento Anual (LOA) e de Crédito Adicional, por força do art. 204 do Regimento Interno da ALMG,

> o Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária proferirá despacho de recebimento das emendas, que serão numeradas e publicadas, e dará publicidade, em separado, às que, por serem consideradas inconstitucionais, ilegais ou antirregimentais, deixar de receber. (MINAS GERAIS, 1997).

Quanto à prejudicialidade, de acordo com o inciso II do art. 284, "consideram-se prejudicadas: a discussão ou a votação de proposição semelhante a outra considerada inconstitucional" (MINAS GERAIS, 1997). Assim, quando a proposição principal for considerada inconstitucional, as proposições a ela anexadas continuarão a tramitar do ponto em que se encontravam no momento, desde que não tenham vício de inconstitucionalidade.

16 "Art. 180 – A proposição será arquivada ao final da legislatura ou, no seu curso, quando: I – for concluída sua tramitação; [...] II – for considerada inconstitucional, ilegal ou antijurídica." (MINAS GERAIS, 1997).

Isso posto, cumpre esclarecer que a CCJ não detém a exclusividade quanto ao controle preventivo de constitucionalidade, visto que, de acordo com Penna e Maciel[17],

> a averiguação da constitucionalidade das proposições constitui "poder/dever" dos parlamentares e deve ser efetuada durante todas as fases do processo legislativo, o que permite inferir que o reconhecimento da inconstitucionalidade de parte ou da íntegra de um projeto tem de ser externado por qualquer parlamentar e pelas demais comissões, assim que o vício for detectado. (PENNA; MACIEL, 2002 apud CASSEB, 2009, p. 188).

Segundo os autores, trata-se de atribuição de elevada e específica capacidade técnica, por vezes, bem desenvolvida pelas assessorias técnicas das casas legislativas. No entanto, em relação aos parlamentares, essas funções podem se distanciar de seu "poder/dever", devido a seus interesses exclusivamente pessoais.

4.3.1 – Parecer pela inconstitucionalidade

"Parecer é o pronunciamento fundamentado, de caráter opinativo, de autoria de comissão ou de relator designado em Plenário, sobre matéria sujeita a seu exame" (SILVEIRA, 2013, p. 123). Necessário é inicialmente informar que, no âmbito do processo legislativo estadual, o parecer deve ser publicado, visando ao amplo conhecimento de seu conteúdo. Por oportuno, convém também ressaltar que "a comissão, salvo no caso de deliberação conclusiva, apenas opina sobre o projeto submetido a sua análise. A competência para aprovar ou rejeitar a matéria é do Plenário, que não é obrigado a seguir a orientação dos pareceres" (SILVEIRA, 2013, p. 123). De qualquer sorte, o Manual de Redação da Assembleia Legislativa exige que os pareceres apresentem fundamentação que

17 PENNA, Sérgio F. P. de O.; MACIEL, Eliane Cruxên B. de Almeida. **Técnica legislativa.** Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 2002. p. 115 e 117.

> consiste na análise dos aspectos da matéria compreendidos no âmbito de competência da comissão. No caso de parecer da Comissão de Constituição e Justiça, a fundamentação deve avaliar: a) a necessidade de legislar; b) a possibilidade jurídica de legislar, que compreende: • competência no âmbito federativo; • competência no âmbito dos Poderes estaduais; • competência no âmbito do instrumental normativo; • iniciativa. c) a legalidade e a constitucionalidade, ou seja, a compatibilidade da matéria com o ordenamento vigente; d) a adequação técnico-legislativa. (SILVEIRA, 2013, p. 125).

Por tais razões, uma proposição legislativa, para receber parecer por sua juridicidade, constitucionalidade e legalidade, precisa passar pela análise da CCJ, tendo por base os requisitos anteriormente especificados. Assim, a juridicidade é caracterizada pela conformidade do texto do projeto de lei com o Direito; a constitucionalidade, pela aderência ao conteúdo constitucional; e a legalidade, pela concordância com as normas jurídicas em vigor. Nesse contexto, destaca-se o fato de que a legalidade e a constitucionalidade consistem em análise prévia sobre a obediência da proposição legislativa às leis em vigor e às Constituições Estadual e Federal.

Ressalta-se também que, "em alguns casos, a ilegalidade de uma proposta pode ser causada pelo modo como o texto é redigido" (SILVEIRA, 2013, p. 35). Portanto, a realização de acertos em sua redação, em alguns casos, seria o suficiente para adequá-la ao contorno definido pelo ordenamento jurídico.

Por outro enfoque, "pode ser considerado antijurídico, por exemplo, o projeto de lei que não traz inovação ao ordenamento jurídico ou que versa sobre objeto absurdo, impossível ou inexistente" (SILVEIRA, 2013, p. 354). Ante o exposto, apesar de o parecer da CCJ valer-se de alguns critérios pontuais e objetivos, logo se vê que o controle preventivo de constitucionalidade realizado pela comissão carrega grande carga de subjetividade em sua análise. E, por fim, é de se dizer, ainda, que na última reforma do Regimento Interno da ALMG, ocorrida em 1º de

dezembro de 2015, pela Resolução nº 5.511/2015, a Comissão de Constituição e Justiça passou a ter poder terminativo sobre as proposições legislativas (MINAS GERAIS, 2015). Vale dizer que, toda vez que a CCJ aprovar um parecer pela inconstitucionalidade de proposições legislativas, elas serão arquivadas, indo a Plenário somente na hipótese de haver requerimento apresentado no prazo regimental. De qualquer sorte, a partir de então, o efeito normal dos pareceres pela inconstitucionalidade é o arquivamento da proposição legislativa, com o consequente encerramento de sua tramitação, salvo no caso de requerimento apresentado ao Plenário, conforme o que define o art. 185 do Regimento Interno da ALMG[18]. Isso porque existe sempre a possibilidade do órgão de deliberação máxima do Poder Legislativo rever o posicionamento das comissões, mediante o instrumento do recurso. Ademais, outra alteração relevante quanto às prerrogativas da CCJ trazida pela Resolução nº 5.511/2015 consiste no fato de a comissão passar a ter competência regimental para emitir parecer sobre Proposta de Emenda à Constituição. Feitas tais considerações, insta observar que se trata de inovações importantes, introduzidas para reforçar o papel da CCJ, e, ao mesmo tempo, ampliar a possibilidade de controle preventivo de constitucionalidade das proposições que tramitam na Assembleia Legislativa.

4.4 – Comissão Especial de Vetos do Governador

A Comissão Especial de Vetos do Governador tem por competência analisar os vetos apostos às proposições de lei aprovadas pela ALMG, caracterizando-se como comissão de caráter temporário, constituída para emitir parecer sobre o

18 "Art. 185 – Quando a Comissão de Constituição e Justiça concluir pela inconstitucionalidade, pela ilegalidade ou pela antijuridicidade de proposição, esta será arquivada, salvo se, no prazo de cinco dias contados da publicação do parecer no Diário do Legislativo, houver requerimento de 1/10 (um décimo) dos membros da Assembleia Legislativa para que o parecer seja apreciado pelo Plenário. (Caput com redação dada pelo art. 73 da Resolução da ALMG nº 5.511, de 1º/12/2015).

referido veto, de acordo com o determinado no art. 111 do Regimento Interno (MINAS GERAIS, 1997).

Destaca-se o fato de o veto à proposição de lei ser classificado no contexto do processo legislativo como sendo uma proposição, a exemplo de um projeto de lei, em conformidade com art. 171, a saber: "São proposições do processo legislativo: I – a proposta de emenda à Constituição; II – o projeto: a) de lei complementar; b) de lei ordinária; c) de lei delegada; d) de resolução; III – o veto a proposição de lei e matéria assemelhada" (MINAS GERAIS, 1997). Nesse sentido, à apreciação do veto aplicam-se as disposições relativas à tramitação do projeto de lei ordinária, por força do que dispõe o art. 223 do Regimento Interno da ALMG.

Por oportuno, convém também ressaltar que, inegavelmente, a Comissão Especial de Vetos do Governador desempenha papel fundamental no âmbito do processo legislativo, na medida em que angaria elementos técnicos substanciais para fins de eventual derrubada do veto jurídico, por meio da análise dos fundamentos apresentados pelo chefe do Poder Executivo, apostos à proposição de lei, devido a sua suposta inconstitucionalidade parcial ou total.

---

§ 1º – Se o Plenário aprovar o parecer, a proposição será arquivada e, se o rejeitar, será a proposição encaminhada às outras comissões a que tiver sido distribuída.

§ 2º – No 2º turno, após o encerramento da discussão e antes do anúncio da votação, a proposição poderá ser devolvida à Comissão de Constituição e Justiça, por uma vez, de ofício ou a requerimento, para, no prazo de quarenta e oito horas, receber parecer sobre a constitucionalidade, a legalidade e a juridicidade de modificação no texto original ou de emenda apresentada no 2º turno.

§ 3º – Será retirada do texto ou deixará de ser submetida a votação, conforme o caso, a matéria que, nos termos do § 2º, receber parecer pela inconstitucionalidade, pela ilegalidade ou pela antijuridicidade, salvo se, submetido à apreciação do Plenário mediante requerimento, o parecer for rejeitado.

§ 4º – O requerimento a que se refere o § 3º deverá ser apresentado, no prazo de dois dias contados da publicação do parecer no Diário do Legislativo, por 1/10 (um décimo) dos membros da Assembleia Legislativa." (MINAS GERAIS, 1997).

4.5 – Gerência de Direito Constitucional e de Administração Pública (GDC)

A estrutura fixa organizacional e de pessoal da ALMG conta com órgãos e servidores ocupantes de cargos efetivos, com formação nas mais diversas áreas do conhecimento, altamente qualificados para o exercício das atividades afetas ao controle preventivo de constitucionalidade das proposições legislativas. Soma-se a isso o fato de o parlamentar ter a liberdade de selecionar profissionais para atuar em seu gabinete, segundo critérios que mais atendam ao seu perfil, para ocupar cargo em comissão de recrutamento amplo — aquele de ocupação transitória, com a nomeação atrelada à relação de confiança existente entre o servidor e o deputado que o nomeou, dispensando, assim, a aprovação em concurso público. Nesse contexto de assessoramento ao parlamentar e à Comissão de Constituição e Justiça, insere-se a Gerência de Direito Constitucional e de Administração Pública (GDC), subordinada, atualmente, à Gerência-Geral de Consultoria Temática (GCT), ligada à Diretoria de Processo Legislativo (DPL). A GDC tem como atribuições prestar consultoria e assessoria técnica à Comissão de Constituição e Justiça e proceder a estudos técnicos para subsidiar o processo legislativo nas questões relacionadas ao direito constitucional. Assim, é ela a gerência responsável pela elaboração de minutas de parecer sobre a constitucionalidade dos projetos de lei para a CCJ, de acordo com o que dispõe a Deliberação da Mesa da Assembleia nº 2.610, de 2 de março de 2015 (MINAS GERAIS, 2015).

Ressalta-se o fato de que os consultores lotados na referida gerência não são vinculados hierarquicamente aos deputados autores dos projetos de lei, nem tampouco aos relatores dos projetos que tramitam na CCJ. Outro ponto fundamental a respeito da elaboração do parecer sobre a constitucionalidade refere-se à solicitação do caráter de urgência para análise das proposições de lei, o que exige celeridade e "reduz o período de reflexão e elaboração de pareceres sobre a matéria" (DALLARI, 2007, p. 37). Destaca-se ainda o fato de que as minutas de pareceres, elaboradas pelos consultores

lotados na GDC de acordo com sua complexidade, apresentam densa fundamentação doutrinária, jurisprudencial e jurídica, sendo apresentadas pelo deputado relator do projeto de lei na Comissão de Constituição e Justiça como parecer de sua própria autoria. No entanto, às vezes, há casos em que o conteúdo do parecer sobre o controle de constitucionalidade necessita de esclarecimentos técnicos jurídicos a serem prestados pelo consultor ao parlamentar na função de relator da proposição de lei em análise.

No entanto, vale lembrar que o parecer apresentado pelo relator na CCJ não vincula os demais parlamentares que compõem a comissão, por possuir caráter opinativo e não definitivo, em virtude da liberdade de consciência que os demais parlamentares possuem em relação à sua aprovação ou não. Como bem sabido, às vezes, a votação favorável ou contrária ao parecer da CCJ se dá devido a forças políticas, o que faz com que a necessária apreciação do conteúdo das proposições legislativas nem sempre venha a ser considerada para a aprovação ou não do referido parecer pela sua constitucionalidade.

5 – Controle preventivo de constitucionalidade pelo Poder Executivo

O ordenamento jurídico brasileiro garante a possibilidade de o chefe do Poder Executivo manifestar-se diante de proposição de lei por ele considerada inconstitucional ou contrária ao interesse público, ainda na fase preventiva. Segundo Hetsper (2012, p. 218), o veto consiste na "faculdade atribuída a poder diverso daquele que detém a incumbência de exercer a atividade legiferante, de obstar a transformação de um projeto de lei em lei propriamente dita". Nesse contexto, importa considerar que, de acordo com importantes vozes da doutrina, o veto obedece a certas formalidades — caráter supressivo, total ou parcial, jurídico ou político, motivado, escrito, irretratável —, não recaindo sobre todas as espécies normativas, como as emendas constitucionais ou resoluções, dentre outras.

A propósito do tema, Amaral (2012, p. 7) afirma que, mesmo com o sistema de freios e contrapesos das funções estatais, "a atuação do chefe do Executivo pode ser superada pelo próprio Legislativo, quando a matéria retorna para reapreciação, quando da rejeição do veto por quórum qualificado". Dallari (2007) também adverte que

> o objetivo por trás do envolvimento dos dois Poderes já na fase de elaboração da norma não é apenas jurídico, mas também, e principalmente, político, inserindo-se no princípio da interdependência e harmonia entre os Poderes como um mecanismo de freios e contrapesos. Ao sancionar uma lei, o Poder Executivo atesta que esta decorre da vontade conjunta dos Poderes, o que, por sua vez, confere maior "segurança política", e consequentemente jurídica, para seu cumprimento. (DALLARI, 2007, p. 39).

Nesse sentido, o autor argumenta ainda que a análise da proposição de lei por parte do Poder Executivo sob a ótica do controle de constitucionalidade preventivo reveste-se de relevância pelo fato de essa ser uma imposição advinda de dispositivo Constitucional. Segundo Veloso[19] (1999 *apud* DALLARI, 2007, p. 29), quando veta um projeto de lei sob a alegação de que ele entra em choque com a Constituição, o chefe do Poder Executivo "assume o papel de guardião da Constituição, exercendo um controle preventivo da constitucionalidade". Em virtude da utilização do veto, certa parece, então, a constatação de que o chefe do Executivo "possui parcela de extrema importância quanto à decisão de ingresso ou não do novo ato normativo no ordenamento jurídico vigente" (MUNGUBA, 2014, p. 54). Segundo o autor, o veto é, então, um ato que ocorre no contexto do processo legislativo, cuja natureza jurídica, ainda hoje, constitui ponto de dissenso doutrinário, pelo fato de alguns autores considerarem-no um poder; outros, um poder-dever; além daqueles que o consideram um direito do chefe do Poder Executivo. Diante desse quadro, Maciel (2007 *apud* DALLARI, 2007, p. 25), em relação ao poder de vetar total ou

19 VELOSO, Zeno. **Controle jurisdicional de constitucionalidade**. Belém: Cejup, 1999. p. 333. MACIEL, Marco. Veto e insegurança jurídica. **Folha de S. Paulo**, 27 set. 2007, p. 3, c. 1.

parcialmente projetos de lei aprovados pelo Legislativo, aduz que "importa, contudo, salientar que a vigência — ou não — da lei vetada ou parte dela somente se completa com a manifestação do Legislativo, com a rejeição ou aprovação do veto". O que comprova que, com efeito, o Poder Executivo não detém a última palavra quanto ao controle preventivo de constitucionalidade. De qualquer sorte, a rejeição de um projeto de lei pelo chefe do Executivo por meio do veto sob a alegação de incompatibilidade com a Constituição configura controle político de constitucionalidade, uma vez que esse ato pode ser influenciado pelas "convicções e valorações de natureza pessoal e sua decisão, que aferirá a adequação ou não da proposição à Constituição, sofrerá, sempre, desse viés ideológico" (AGRA[20], 2008 *apud* MUNGUBA, 2014, p. 60). Assim, com efeito, é possível a utilização de razões de interesse público para justificar, às vezes, motivos não confessáveis e pessoais do chefe do Executivo. Por oportuno, convém esclarecer que o veto jurídico é aquele aposto à proposição legislativa devido a sua suposta inconstitucionalidade, enquanto que o veto por motivação política tem por fundamento a contrariedade do projeto de lei ao interesse público. Diante do exposto, não se pode deixar de consignar que, de acordo com Casseb (2009, p. 187), "mesmo o veto jurídico, motivado na inconstitucionalidade parcial ou total do projeto, constitui ato político, conforme o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1[21]". Desse modo, percebe-se, claramente, os reflexos da interferência do presidencialismo de coalizão na interdependência do diálogo necessário entre Legislativo e Executivo para a boa condução do processo legislativo.

20 AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 564.

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1**. Ministro Neri da Silveira. Brasília, 2000.

6 – Controle preventivo de constitucionalidade pelo Poder Judiciário

O controle preventivo de constitucionalidade por intermédio do Poder Judiciário se dá por meio dos mandados de segurança impetrados por parlamentares. Segundo Amaral (2012),

> o objeto dessa ação, em geral, são as propostas que ofendem as cláusulas pétreas explícitas na Constituição. Porém, deve-se observar, também, que o próprio texto constitucional estabelece algumas normas básicas de processo legislativo. Sujeitam-se, portanto, a vício de inconstitucionalidade formal aqueles projetos que afrontem os preceitos mínimos estipulados. (AMARAL, 2012, p. 8).

No entendimento de Barroso (2009), trata-se do vício de inconstitucionalidade formal. Nessa ordem de ideias, de acordo com Celso de Mello (2001), relator do Mandado de Segurança nº 22.487,

> essa legitimidade se funda, sendo líquido e certo, no direito público subjetivo de cada parlamentar à observância da disciplina jurídico-constitucional regedora das espécies normativas. [...] Essa legitimidade se extingue com o fim do trâmite do processo na respectiva Casa do parlamentar impetrante. Essa superveniente perda de legitimidade impede o prosseguimento do Mandado de Segurança, já que esta ação não pode servir de sucedâneo para Ação Direta de Inconstitucionalidade. (BRASIL, 2001, p. 1).

Ademais, conforme assevera Amaral (2012, p. 8), "para esta via de controle concentrado não está legitimado o parlamentar, tal como se indica no rol taxativo previsto na Constituição". O autor salienta ainda que

> percebe-se que, se por um lado, quão maior for a ingerência do Legislativo pelo Judiciário, maior também será a probabilidade de entrarem em vigor, no ordenamento jurídico, normas que sejam material ou formalmente inconstitucionais; por outro lado, com uma maior intervenção judiciária, corre-se o risco de repri-

> mir e obstruir a atividade legislativa, atividade típica principal do Legislativo. O que se deve considerar é que, caso haja, no decorrer do processo legislativo, um esvaziamento do poder de participação parlamentar, o vício da norma será ainda mais profundo, tão ou mais grave que os vícios que ensejam a sua nulidade (além do formal subjetivo, de iniciativa; ou do material), ao ser mais uma forma de vício formal objetivo, aquele que ocorre no processo de elaboração da norma, uma vez que o ato não refletirá a vontade dos representantes do povo, pressuposto básico da democracia representativa. (AMARAL, 2012, p. 10).

Por sua vez, o ex-ministro do STF Sepúlveda Pertence, em manifestação no Mandado de Segurança 23.047[22], destaca que o controle judicial preventivo "é excepcionalíssimo, por ser, em princípio, de todo avesso ao sistema brasileiro" (CASSEB, 2009, p. 190).

> O STF reconheceu que os parlamentares têm o direito público subjetivo ao devido processo legislativo conforme as normas constitucionais, é um direito líquido e certo à participação de um processo legislativo segundo as normas constitucionais. Portanto, pela via incidental, difusa, à luz dos casos concretos, os parlamentares podem impetrar mandado de segurança para provocar o controle judicial preventivo a fim de questionar atos concretos praticados, por exemplo, por Presidente ou Mesa de Casa Legislativa. (CASSEB, 2009, p. 191).

Com efeito, somente se admite no Poder Judiciário a realização de controle preventivo de constitucionalidade formal e não material, conforme o entendimento acima especificado. Ora, a atuação predominante do Legislativo e do Executivo no controle preventivo de constitucionalidade, acrescida da excepcionalidade da atuação do Judiciário, fomentam uma perspectiva ampliada e responsável, no sentido de expurgar do ordenamento leis ou atos normativos que ofendam a lei mais importante do País antes do seu nascimento.

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 23.047.** Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. 2003.

7 – Produção legislativa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Segundo Bernardes Júnior (2016, p. 25), a edição de leis apresenta-se como um marco no processo civilizatório ao permitir que arbitrariedades e injustiças que afligem o ser humano sejam reduzidas. A lei é a forma de produção do Direito Positivo, e, em uma democracia, "é ato do Poder Legislativo, que estabelece normas de acordo com os interesses sociais. Não constitui, como outrora, a expressão de uma vontade individual (*L'État c'est moi*), pois traduz as aspirações coletivas" (NADER, 2014, p. 167). Nessa perspectiva, a tarefa principal do Poder Legislativo consiste na função legislativa que "cria e modifica o ordenamento jurídico, mediante edição de normas abstratas, gerais, impessoais e com novidade. [...] Depois de pronta a Constituição, a primeira função do poder é legislar" (FIUZA; COSTA, 2018, p. 169). A doutrina enumera uma série de problemas ligados ao momento de criação do Direito, em função de o processo legislativo ser deficiente pelo excesso de leis produzidas e também por se perder em discussões inúteis, que não atendem às exigências da atualidade (SILVEIRA, 2013, p. 190). Nesse contexto, Bernardes Júnior (2016, p. 23) cita também como exemplo "a proliferação de leis inconstitucionais, a edição de leis meramente simbólicas, sem nenhum efeito prático na realidade concreta, hiperinflação legislativa". Para o autor, não menos importante, há problemas também ligados à edição daquilo que se apelidou de

> "legislação do pânico", expressão empregada para designar o imediatismo do legislador, que age na base do improviso, acionando o aparato legislativo do Estado sempre que há um fato que cause comoção social ou mobilize a opinião pública. Temos que desenvolver entre nós a cultura do planejamento legislativo, com um olhar de médio e longo prazo. Tudo isso aponta para graves consequências: descrédito nas instituições, subversão das relações entre os Poderes constituídos, ativismo judicial, explosão de litigiosidade, banalização da atividade legislativa, insegurança jurídica, entre outras. (BERNARDES JUNIOR, 2016, p. 23).

É inegável que a "inflação legislativa", conhecida por "hipertrofia da lei" ou "decretismo", que consiste na expressão utilizada para designar a "produção em massa de leis", gera a excessiva quantidade de leis hoje vigentes, retratando um contexto de inchaço legislativo.

Para Riboredo (2018, p. 156), "a atividade legiferante, que pertence tipicamente a esse Poder, encontra-se sem controle, ostentando notadamente diretrizes levianas, imediatistas e clientelistas, apenas para referir alguns de seus vícios". Por sua vez, Carnelutti[23] afirma que a inflação legislativa éum fenômeno responsável não só pela diminuição da possibilidade de formação cuidadosa e equilibrada das normas como também pelo caos ao ordenamento jurídico. O autor pontua ainda que essa inflação decorre de certo fascínio que a sociedade moderna tem pelas leis. (CARNELUTTI, 2003 *apud* RIBOREDO, 2018, p. 156).

Muitas vezes, avaliações mal-feitas conduzem a legislações desastrosas, com efeitos extremamente negativos para a sociedade. Não é por outra razão que o jurista alemão Hermann Jahrreiss afirmou que "legislar é fazer experiências com o destino humano" (JAHRREISS[24]*apud* BERNARDES JÚNIOR, 2016, p. 46). Concluídas essas premissas, tem-se que, decerto, contabilizar e analisar proposições legislativas e as leis estaduais é tarefa difícil, bem como dizer de sua validade. Assim, orienta-se que os dados apresentados a seguir devam ser compreendidos tomando-se por base a legislação e as fundamentações doutrinária e jurisprudencial anteriormente apresentadas acerca do tema do trabalho. Jahrreiss afirmou que "legislar é fazer experiências com o destino humano" (JAHRREISS *apud* BERNARDES JÚNIOR, 2016, p. 46). Concluídas essas premissas, tem-se que, decerto, contabilizar

23 CARNELUTTI, Francesco. **A morte do direito**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003. p. 9-10.

24 BRASIL. Presidência da República. **Manual de redação da Presidência da República**. Org. Gilmar Ferreira Mendes; Nestor José Forster Júnior. 2. ed. Brasília, 2002.

e analisar proposições legislativas e as leis estaduais é tarefa difícil, bem como dizer de sua validade. Assim, orienta-se que os dados apresentados a seguir devam ser compreendidos tomando-se por base a legislação e as fundamentações doutrinária e jurisprudencial anteriormente apresentadas acerca do tema do trabalho.

De acordo com o resultado de pesquisa realizada no Banco de Dados de Matérias em Tramitação, na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, a partir da Constituição Estadual, mais precisamente de 21 de setembro de 1989 a 21 de setembro de 2021, tramitaram ou ainda estavam em tramitação 30.936 proposições legislativas, sendo 29.872 projetos de leis ordinárias, 503 projetos de leis complementares e 561 propostas de emendas à Constituição.

Computa-se um total de 19 projetos de lei que foram retirados de tramitação a pedido do autor, além de 32 projetos de lei que não foram recebidos por guardarem identidade e semelhança com outra proposição legislativa já em tramitação, nos termos do inciso III do artigo 173 do Regimento Interno.

Foi apresentado pedido de tramitação em regime de urgência para um total de 983 projetos de lei, dos quais 475 foram transformados em normas jurídicas. Destaca-se o fato de que, entre 1º de janeiro de 2020 e 21 de setembro de 2021, devido à necessidade da adoção de medidas para o enfrentamento do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de covid-19, causada pelo coronavírus, houve pedido de tramitação em regime de urgência para 448 projetos de lei. Desse total, 50 foram transformados em normas jurídicas.

Por fim, cumpre destacar que apurou-se que a produção legislativa foi de 14.539 normas jurídicas, a saber: 109 emendas à Constituição; 147 leis complementares; 14.283 leis ordinárias, totalizando uma média anual de criação de 454 normas a partir da Constituição de 1989. No entanto, em

relação às leis ordinárias, há que se destacar que o quantitativo de 10.536 (73%) refere-se às normas de efeito concreto, ou seja, aquelas que não possuem generalidade ou abstração e, a título de exemplo, pode-se citar as que declaram entidades como de utilidade pública, denominam próprios públicos, concedem títulos honorários, criam datas comemorativas, entre outras. Nessa categoria, 189 proposições legislativas receberam parecer pela inconstitucionalidade da CCJ. Assim, para efeito de análise mais profunda da produção da ALMG, serão consideradas as 4.070 normas jurídicas que possuem conteúdo mais relevante em relação à sua temática, geralmente se enquadrando no escopo das políticas públicas estaduais.

8 – Parecer da Comissão de Constituição e Justiça pela inconstitucionalidade

Inicialmente, cumpre informar que o levantamento ora apresentado, resultado de pesquisa realizada no Banco de Dados de Matérias em Tramitação (Mate), refere-se aos dados quantitativos dos pareceres da CCJ pela inconstitucionalidade, sem, contudo, observar o caráter jurídico ou político que supostamente adotam. Assim, no período definido pelo estudo, a ALMG conta com 2.641 proposições legislativas que receberam parecer pela inconstitucionalidade. Em se desprezando as normas de efeito concreto, tem-se, nesse universo, 2.452 (60,24%) proposições legislativas relevantes, sendo oito propostas de emenda à constituição (PEC), 66 projetos de lei complementar (PLC) e 2.378 projetos de leis ordinárias. Desse total, 40 proposições legislativas tiveram o parecer pela inconstitucionalidade derrubado pelo Plenário da Casa e transformaram-se em normas jurídicas, o que representa 1,63%.

Neste ponto do trabalho, cabe esclarecer que a simples derrubada/rejeição do parecer pela inconstitucionalidade pelo Plenário não acarreta a transformação automática do projeto

de lei em norma jurídica, uma vez que o projeto continua tramitando na Assembleia Legislativa. Assim, seguindo seu trâmite, ele é encaminhado às outras comissões permanentes da Casa a que foi distribuído, volta ao Plenário e, depois de aprovado em dois turnos de tramitação, é levado à sanção do Poder Executivo, podendo ser transformado ou não em norma jurídica.

8.1 – Proposição legislativa com parecer pela inconstitucionalidade transformada em norma jurídica

A título de exemplo, citam-se incidentes da tramitação do Projeto de Lei nº 18/2015, de autoria do deputado Doutor Wilson Batista (PSD), que recebeu *parecer pela inconstitucionalidade* e, no entanto, transformou-se na Lei nº 23.449, de 24 de outubro de 2019. A seguir, apresentar-se-á o resumo de sua tramitação com a transcrição das ações legislativas que se enquadram no escopo deste trabalho.

EXTRATO DA TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 18/2015

24/10/2019 Local: Governador do Estado – Ação: Proposição de lei sancionada. Lei 23.449 publicada no Diário do Executivo em 25/10/2019.

03/10/2019 Local: Secretaria-Geral da Mesa – Ação: Ofício 3008 2019 SGM ao Governador do Estado, encaminhando a Proposição de Lei 24.396/2019 para sanção. Data do envio: 3/10/2019. Data máxima para sanção:

24/10/2019. Proposição de lei publicada no DL em 4/10/2019, pág. 1.

02/10/2019 Local: Plenário – Ação: Aprovado em redação final. À sanção. [...]

22/11/2017 Local: Comissão de Saúde – Ação: Primeiro turno. Relator: Dep. Doutor Jean Freire. Parecer pela aprova-

ção na forma do Substitutivo 1. Aprovado. Publicado no DL em 23/11/2017, pág. 144. Recebido na FFO em 22/11/2017.

22/03/2017 Local: Comissão de Saúde – Ação: Primeiro turno. Relator: Dep. Doutor Jean Freire. – 11/11/2015 Local: Plenário – Ação: Rejeitado o parecer pela inconstitucionalidade. À Comissão de Saúde. Decisão publicada no DL em 19/11/2015, pág. 28. Recebido na SAU em 11/11/2015.

16/09/2015 Local: Plenário – Ação: Requerimento do Dep. Doutor Wilson Batista solicitando a inclusão em ordem do dia do parecer pela inconstitucionalidade do projeto. Deferido. Decisão publicada no DL em 18/09/2015, pág. 14.

09/09/2015 Local: Comissão de Constituição e Justiça – Ação: Primeiro turno. Relator: Dep. Isauro Calais

(redistribuído). Parecer pela inconstitucionalidade, ilegalidade e antijuridicidade, Aprovado. Publicado no DL em 12/09/2015, pág. 37.

11/03/2015 Local: Plenário – Ação: Desarquivado. Proposição recebida em Plenário. Publicado no DL em 26/02/2015, pág. 13. Às Comissões de Constituição e Justiça, de Saúde e de Fiscalização Financeira e Orçamentária, para parecer. Recebido na CJU em 26/02/2015.

Fonte: BATISTA, Wilson (Deputado). *Projeto de Lei nº18/2015*. Assegura às mulheres com elevado risco de desenvolver câncer de mama o acesso ao teste de mapeamento genético pelo Sistema Único de Saúde no âmbito do Estado. Belo Horizonte: ALMG, 2015.

Notas: (1) O projeto tramitava na Casa desde o ano de 2013. Ex-Projeto de Lei nº 4.096/2013.

O Projeto de Lei nº 522/2015 foi anexado ao Projeto de Lei 18/2015.

As ações legislativas são apresentadas em ordem decrescente de data.

Importa considerar que, originalmente, o referido projeto de lei tratava-se do Projeto de Lei nº 4.096/2013, publicado em 23 de maio de 2013. Portanto, esse conteúdo

normativo levou seis anos para ingresso no ordenamento jurídico estadual. Em 5 de fevereiro de 2014, o projeto foi encaminhado à CCJ, recebendo, em 25 de fevereiro de 2014, *parecer pela constitucionalidade, legalidade e juridicidade*, o qual somente apontava questões ligadas à técnica legislativa, que foram sanadas por meio da elaboração de substitutivo ao projeto de lei[25].

Posteriormente, em 31 de janeiro de 2015, o projeto foi arquivado, em virtude do final de legislatura. Como se pode observar, no dia 24 de fevereiro de 2015, o projeto foi desarquivado, recebendo a denominação Projeto de Lei nº 18/2015 e sendo publicado no Diário no Legislativo no dia 26 do mesmo mês, data em que foi recebido na CCJ. No dia 9 de setembro de 2015, a comissão aprovou *parecer pela sua inconstitucionalidade, ilegalidade e antijuridicidade*[26], sob a alegação de questões ligadas à Lei de Responsabilidade Fiscal[27], conforme parecer abaixo transcrito.

Neste ponto da exposição, ressalta-se o fato de que, anteriormente, em 25 de fevereiro de 2014, o projeto antes denominado Projeto de Lei 4.096/2013, apresentando o mesmo conteúdo e sob o império da referida Lei Complementar nº 101/2000, recebeu parecer pela *constitucionalidade, legalidade e juridicidade*.

---

25 Alteração sugerida por deputado que modifica substancialmente o conteúdo de uma proposição. Se for aprovado, substitui na íntegra a proposição original.

26 A aprovação do parecer pela inconstitucionalidade se dá nos termos do art. 188, combinado com o art. 102, III, "a", do Regimento Interno do Regimento Interno da ALMG. "Art. 188 – Recebido, o projeto será enviado à publicação e distribuído às comissões competentes para, nos termos dos arts. 102 e 103, ser objeto de parecer ou de deliberação." (MINAS GERAIS, 1997).

"Art. 102 – São matérias de competência das comissões permanentes, observado o disposto no art. 100, especificamente:

III – da Comissão de Constituição e Justiça: a) os aspectos jurídico, constitucional e legal das proposições; [...]." (MINAS GERAIS, 1997).

27 BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

PARECER PARA O 1º TURNO DO PROJETO DE LEI Nº 18/2015 – CCJ

RELATÓRIO

De autoria do deputado Doutor Wilson Batista, o projeto de lei em epígrafe, originário do desarquivamento do Projeto de Lei nº 4.096/2013, tem por objetivo assegurar às mulheres com elevado risco de desenvolver câncer de mama o direito de acesso ao teste de mapeamento genético a ser fornecido pelo Sistema Único de Saúde – SUS.

A matéria foi publicada no Diário do Legislativo de 26/2/2015 e distribuída às Comissões de Constituição e Justiça, de Saúde e de Fiscalização Financeira e Orçamentária.

Vem agora a esta comissão a fim de ser examinada preliminarmente quanto aos aspectos jurídico, constitucional e legal, conforme determina o art. 188, combinado com o art. 102, III, "a", do Regimento Interno. Em cumprimento ao disposto no art. 173, § 2º, do Regimento Interno, a esta proposição foram anexados os Projetos de Lei nºs 522/2015, do deputado Wilson Batista, e 865/2015, do deputado Fred Costa, que contêm objeto semelhante ao propugnado pelo projeto em estudo.

FUNDAMENTAÇÃO

Os Projetos de Lei nºs 18/2015 e 522/2015 pretendem assegurar às cidadãs que forem classificadas como pacientes com alto riso de desenvolvimento do câncer de mama o acesso gratuito, através do Sistema Único de Saúde, ao teste genético identificador da mutação do gene BRCA.

Nos termos das referidas proposições, são consideradas mulheres com alto risco de desenvolver câncer de mama aquelas que apresentem histórico familiar de incidência da doença em sua mãe, irmã ou avó antes de atingirem cinquenta anos de idade.

Por fim, o projeto assegura às mulheres que apresentarem como resultado do exame a mutação do gene BRCA a opção pela realização da cirurgia de mastectomia.

> Com o mesmo objetivo, o Projeto de Lei nº 865/2015 pretende obrigar os hospitais da rede pública de saúde do Estado a realizarem, gratuitamente, o exame que comprova a predisposição genética da paciente para o câncer de mama.
>
> Apresentada essa breve síntese, passamos a opinar sobre as proposições.

Fonte: BATISTA, Wilson (Deputado). *Projeto de Lei nº18/2015*. Assegura às mulheres com elevado risco de desenvolver câncer de mama o acesso ao teste de mapeamento genético pelo Sistema Único de Saúde no âmbito do Estado. Belo Horizonte: ALMG, 2015.

Na sequência, em 16 de setembro de 2015, o Plenário deferiu requerimento do deputado Doutor Wilson Batista, autor do projeto de lei, com a solicitação de inclusão em ordem do dia[28] do parecer aprovado pela CCJ pela inconstitucionalidade do projeto de lei. Em 11 de novembro de 2015, o Plenário rejeitou o referido parecer, dando continuidade à tramitação do projeto, até seu desfecho com sua transformação na Lei nº 23.449, de 24 de outubro de 2019. Por fim, a título de curiosidade, cumpre informar que, até a conclusão deste estudo, a referida lei não havia sido objeto de controle repressivo de constitucionalidade por meio de ação direta de inconstitucionalidade no TJMG ou no STF.

Ante o exposto, resta claro que, no primeiro parecer da CCJ, que concluiu pela constitucionalidade, questões políticas prevaleceram sobre questões técnicas, o que pode ocorrer com relativa frequência no âmbito parlamentar. Como a proposição foi desarquivada, provavelmente, foi designada para um novo deputado relator, que aceitou a minuta de parecer técnico elaborada pela Gerência de Direito Constitucional e de Administração Pública, da Gerência-Geral de Consultoria da ALMG. Sabe-se que não são em todas as situações que o deputado relator aceita o conteúdo da minuta de parecer técnico; às vezes, ele opta por apresentar um parecer político, visando a agradar ao autor do projeto de lei ou a atender às questões políticas que envolvem a

28 Relação das matérias a serem apreciadas numa reunião de Plenário.

proposição legislativa em análise. Assim, no primeiro caso, em relação ao Projeto de Lei nº 4.096/2013, publicado em 23 de maio de 2013, foi dado um parecer político pela sua *constitucionalidade, legalidade e juridicidade,* que acabou sendo aprovado pela CCJ. No entanto, no ano de 2015, quando de seu desarquivamento, no qual recebeu a identificação como Projeto de Lei nº 18/2015, o novo relator, ou seja, outro deputado, emitiu parecer pela *sua inconstitucionalidade, ilegalidade e antijuridicidade*, por contrariar a Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça.

Feita tal consideração, resta claro que nem sempre os pareceres da CCJ são técnicos, em virtude da ocorrência de algumas situações em que o parecer é político, dependendo do perfil de cada deputado relator, bem como dos deputados que compõem a própria comissão, responsáveis por realizar o controle de constitucionalidade das proposições legislativas que tramitam na Casa.

9 – Veto jurídico

A sanção consiste em ato do governador que expressa sua concordância com proposição de lei aprovada pela Assembleia Legislativa, podendo ser expressa, quando realizada em um prazo de 15 dias úteis após seu recebimento, ou tácita, caso não ocorra manifestação nesse prazo (MINAS GERAIS, 2021a).

O Banco de Dados de Matérias em Tramitação (Mate) apresenta um quantitativo de 773 mensagens do governador do Estado à ALMG, encaminhando vetos às proposições de lei; desse universo, 413 são vetos totais e 360 vetos parciais. Em relação às proposições de lei de efeito concreto, o percentual é de 5,34% e para as demais, de 18,50%. Desse universo, 182 vetos foram rejeitados totalmente e 33 rejeitados parcialmente; nesse caso, tendo sido as proposições de lei transformadas em normas jurídicas. Os vetos mantidos pela Assembleia (proposições de lei não transformadas em normas jurídicas) somam o total de 554; quatro mensagens de vetos ainda encontravam-se

em fase de tramitação, tendo-se em vista o período coberto pela pesquisa.

10 – Controle preventivo *versus* controle repressivo de constitucionalidade

Para Dallari (2007, p. 42), a importância do controle de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário "se concentra no fato de ele ter a última palavra acerca da constitucionalidade da norma, podendo retirá-la em caráter definitivo do ordenamento jurídico sem qualquer tipo de revisão de suas decisões por outro órgão ou Poder". Appio[29] (2005 *apud* DALLARI, 2007, p. 45) considera também relevante o fato de que o "controle concentrado também se baseia em seus métodos decisórios, visto que ele ignora as relações entre governo e oposição que no âmbito do Parlamento inviabilizam um controle eficaz de constitucionalidade". É marcante a afirmação de Dallari de que

> todas as declarações de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal seriam demonstrações de que o controle preventivo de alguma forma falhou, seja ao desconsiderar a Constituição Federal ou ao não antever algum efeito inconstitucional da aplicação da norma. [...] O Poder Legislativo e o Poder Executivo não chegam a, de fato, realizar o controle da constitucionalidade de suas proposições, submetendo todo o processo a um controle baseado em interesses e acordos políticos característicos da relação governo/oposição. (DALLARI, 2007, p. 15).

Para o autor, o ponto central dessa constatação seria o entendimento dos motivos pelos quais o controle preventivo realizado pelo Poder Legislativo não foi capaz de detectar a inconstitucionalidade do projeto de lei e impedir que ele, por meio de sua transformação em norma jurídica, "adentrasse o ordenamento jurídico". O fato é que, segundo a doutrina,

29 APPIO, Eduardo. **Controle de constitucionalidade no Brasil.** Curitiba: Juruá, 2005, p. 95

existem aspectos políticos intrínsecos ao controle preventivo que transcendem às questões técnicas envolvidas; por outro lado, no Judiciário, a tecnicidade e a definitividade jurisdicional promovem maior imparcialidade e segurança jurídica ao sistema.

10.1 – Ações diretas de inconstitucionalidade das normas jurídicas

Segundo Barroso (2009), constitucionalização do Direito consiste na "leitura de todo o Direito infraconstitucional, de todo o ordenamento ordinário à luz da Constituição" (BARROSO, 2009, p. 1). Nesse contexto se insere o "controle concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos", exercido perante o Supremo Tribunal Federal ou o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG).

Em consulta ao Banco de Dados de Normas Jurídicas (NJMG), foram identificadas 198 (1,36%) normas que sofreram ação direta de inconstitucionalidade, das quais 60 frente ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais; 157 frente ao STF; e 19 em ambos os tribunais. Desse total, 92 ainda encontravam-se em tramitação até a conclusão deste artigo, e 94 haviam tido sua tramitação encerrada. Computa-se a existência de 59 normas jurídicas que tiveram o resultado procedente como julgamento do mérito, o que representa 62,77%. Desse total, 23 normas (18 leis ordinárias e cinco emendas à Constituição) foram declaradas totalmente inconstitucionais. Assim, 37 normas jurídicas foram consideradas inconstitucionais em parte: a própria Constituição Estadual, em alguns de seus dispositivos; 17 leis ordinárias — duas das quais foram revogadas —; 11 leis complementares; duas emendas à Constituição; e cinco leis delegadas, três das quais foram revogadas.

Quanto à improcedência da ação direta de inconstitucionalidade, pode-se afirmar que 28 normas jurídicas apresentaram esse resultado do mérito, a saber: a própria Constituição Estadual, em alguns de seus dispositivos; 18 leis ordinárias —três

das quais encontram-se atualmente revogadas; sete leis complementares — entre as quais uma foi revogada —; e duas emendas à Constituição. De qualquer sorte, o aludido resultado do estudo quanto às ações diretas de inconstitucionalidade das normas jurídicas estaduais surpreendeu, em virtude de, até o momento, ser baixo o quantitativo de normas tidas como inconstitucionais no todo ou em parte no julgamento do mérito da ação (1,45%), tendo-se em vista o universo de 4.070 normas jurídicas que não são de efeito concreto.

Ressalta-se também o fato de que, dos 40 projetos de lei que receberam parecer pela inconstitucionalidade da CCJ no período definido pelo estudo e que se transformaram em norma jurídica, somente a Lei nº 14.236, de 26 de abril de 2002 — que dispõe sobre a exploração e a fiscalização de loterias de bingo pela Loteria do Estado de Minas Gerais e dá outras providências — submeteu-se ao controle concentrado de constitucionalidade, tendo sido declarada inconstitucional, em 27 de agosto de 2003, pelo TJMG, por meio da ADI nº 2879799-91.2000.8.13.0000 (MINAS GERAIS, 2003).

Dito isso, resta esclarecer que, em pesquisa realizada no Banco de Dados de Jurisprudência disponibilizado no portal do Supremo Tribunal Federal na internet, não foi identificado nenhum mandado de segurança impetrado por parlamentares da ALMG visando ao controle preventivo de constitucionalidade por intermédio do Poder Judiciário.

10.2 – Ações diretas de inconstitucionalidade da Constituição Estadual

Face à Constituição Federal, a Constituição Estadual apresenta um quantitativo de 59 ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) perante o Supremo Tribunal Federal, das quais 45 são referentes a artigos da parte permanente, enquanto 14 são vinculadas aos dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Desse universo, 12 ações encontram-se em tramitação e 47 com tramitação encerrada. Destas, 29 (61,70%) foram julgadas procedentes, portanto, sendo o dispo-

sitivo questionado considerado inconstitucional no todo ou em parte; outras quatro ações foram julgadas improcedentes. Ressalte-se o fato de que 14 dessas ações tiveram sua tramitação encerrada, pelos seguintes motivos: negação de seguimento; não conhecimento por ilegitimidade ativa; não conhecimento por inocorrência de vínculo de pertinência temática; e perda superveniente de seu objeto.

Especificamente em relação ao ADCT, até a conclusão deste estudo, 12 ADIs haviam tido sua tramitação encerrada. Desse total, oito foram julgadas procedentes, com o dispositivo questionado tendo sido considerado inconstitucional no todo ou em parte, enquanto quatro ADIs foram prejudicadas por falta de objeto e tiveram o processo extinto sem julgamento do mérito. Duas outras ADIs ainda se encontravam em tramitação (MINAS GERAIS, 2021c).

11 – Considerações finais

Convém inicialmente concluir que, com base em estudos da doutrina, da legislação e da jurisprudência e na análise dos dados levantados sobre o controle preventivo de constitucionalidade das proposições legislativas, realizado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, correta parece a constatação de que o referido controle vem sendo realizado a contento, com efeitos positivos na tentativa de proteger o ordenamento jurídico, no âmbito estadual, da edição de normas flagrantemente inconstitucionais.

Nesse contexto, importa considerar que não se quer dizer com isso que o universo jurídico não sofra contaminação de normas inconstitucionais, tendo-se em vista que a totalidade das normas estaduais, como era de se esperar, não foi apreciada pelo TJMG ou pelo STF, com o intuito de realizar o controle repressivo de constitucionalidade. Nem tampouco se quer dizer que o controle preventivo de constitucionalidade exercido pela ALMG, em conjunto com o Poder Executivo, seja plenamente efi-

ciente e isento de problemas decorrentes de interferências de ordem política.

Tendo-se em vista a realidade dos fatos, nos últimos 32 anos, 198 normas jurídicas sofreram ação direta de inconstitucionalidade, sendo que, das 94 com tramitação encerrada, apenas 59 leis foram consideradas inconstitucionais no todo ou em parte, em um universo de 14.539 normas. No entanto, ressalta-se o fato de que 62,77% das ações diretas de inconstitucionalidade que tiveram a tramitação encerrada foram consideradas procedentes, ou seja, as normas jurídicas foram julgadas inconstitucionais.

Em que pese essa realidade, diante desse contexto, há que se concluir que, em pouquíssimas situações, o controle preventivo de constitucionalidade das proposições legislativas, que por essência deve se valer de fundamentação jurídica em termos de juridicidade, constitucionalidade e legalidade, fruto da análise criteriosa da CCJ, tornou-se inócuo. Nesses casos, o veto jurídico — que também carrega uma carga de subjetividade —, bem como o controle repressivo de constitucionalidade, exercido pelos tribunais, podem, de certa forma, sanar possível deficiência detectada no controle preventivo realizado pelo Poder Legislativo.

A doutrina considera que, para o controle preventivo de constitucionalidade que ocorre no âmbito do processo legislativo, o mais importante não são os critérios jurídicos, mas, sim, o interesse político vinculado à aprovação de determinado projeto de lei, em virtude de o controle caracterizar-se como fenômeno técnico/jurídico atrelado às circunstâncias políticas. Nessa ordem de ideias, há de se concluir que o controle preventivo de constitucionalidade das proposições legislativas realizado pela CCJ carece de neutralidade, uma vez que traz em seu bojo a análise de ordem objetiva quanto ao aspecto jurídico, porém recheada de interesses/circunstâncias políticas que dominam o ambiente legislativo.

A doutrina também é enfática quanto ao fato de que a declaração de uma norma jurídica como inconstitucional, por meio de uma ação direita de inconstitucionalidade, torna vão o esforço empreendido pelos Poderes Legislativo e Executivo de realizar o controle preventivo de constitucionalidade, bem como evidencia o desperdício de recursos públicos que foram destinados à sua edição, além daqueles, posteriormente, destinados à correção realizada pelos tribunais. Como bem sabido, a norma inconstitucional não só traz prejuízos em relação à segurança e à ordem jurídicas, mas também para a população em geral, pelo potencial que carrega de gerar problemas aos indivíduos nos campos social e econômico.

Por fim, diante de todo o contexto apresentado pelo presente estudo, reconhece-se, de pronto, o impacto positivo decorrente da atuação da Comissão de Constituição e Justiça da ALMG, principal responsável pela análise de constitucionalidade das proposições legislativas sujeitas ao processo legislativo. Diante do quantitativo de 2.641 proposições legislativas que receberam parecer pela inconstitucionalidade, no período definido pelo estudo, somente 40 delas se transformaram em normas jurídicas, fato que reitera como sendo de fundamental importância o trabalho desenvolvido por essa comissão, visando ao controle preventivo da constitucionalidade, associado ao veto jurídico do governador. Ademais, louva-se também a emissão pela CCJ de 2.452 pareceres pela inconstitucionalidade de proposições legislativas referentes a conteúdos não afetos às normas de efeito concreto, pelo fato de serem elas as mais impactantes na vida dos cidadãos aos quais se vinculam.

Desse modo, com a ação da CCJ, é realizado um filtro no início, impedindo-se o nascimento de uma lei ou ato normativo em formação com evidente "anencefalia constitucional", poupando-se tempo e gastos públicos desnecessários com a movimentação da máquina e, acima de tudo, tornando efetiva a responsabilidade republicana que se espera dos protagonistas que atuam no processo legislativo. Por consequência, agradece e aplaude a população brasileira.

12 – REFERÊNCIAS

AMARAL, Paulo Henrique Gurjão de Carvalho. Controle preventivo de constitucionalidade no Brasil. **Caderno Virtual**, v. 1, n. 1, 2012. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/699/47. Acesso em: 31 Ago. 2021.

APPIO, Eduardo. **Controle de constitucionalidade no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional e a constitucionalização do direito**. Brasília, 5 jun. 2009**.** (Programa Aula Magna da Tv Justiça). Disponível em:

https://www.conjur.com.br/2009-mar-07/luis-roberto-barroso-traca-historico-direitoconstitucional-tv. Acesso em: 31 Ago. 2021**.**

BATISTA, Wilson (Deputado). **Projeto de Lei nº 18/2015**. Assegura às mulheres com elevado risco de desenvolver câncer de mama o acesso ao teste de mapeamento genético pelo Sistema Único de Saúde no âmbito do Estado. Belo Horizonte: ALMG, 2015. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2015&n =18&t=PL&aba=js_tabTramitacao. Acesso em: 31 Ago. 2021.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. Processo legislativo, legística e democracia: a interação entre política, direito e técnica na elaboração legislativa. *In*: RESENDE, Antônio José Calhau de (coord.); BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (coord.). **Temas de direito parlamentar**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016. p. 15-72. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/22266. Acesso em: 31 Ago. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 Ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão

fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 31 Ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 22.487**. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em:

https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/862358415/mandado-de-seguranca-ms-22487-df2016-0074996-3/inteiro-teor-862358425 Acesso em: 28 Ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 23.047**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. 2003. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=365460 Acesso em: 28 Ago. 2021.

CASSEB, Paulo Adib. Controle preventivo de constitucionalidade no Brasil. ***NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC***, Fortaleza, v. 29, n. 2, p.187-196, 2009. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=ptBR&as_sdt=0%2C5&q=controle+preventivo+de+constitucionalidade&lr=lang_pt&oq= Acesso em: 31 Ago. 2021.

DALLARI, Paulo Massi. **Aspectos políticos e jurídicos da prática do controle preventivo de constitucionalidade no Brasil**. 2007. 64 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharel em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: http://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/iniciacao-cientifica-paulo-massi-dallariaspectos-politicos-e-juridicos-da-pratica-do-contr-prev-de-const-no-brasil.pdf. Acesso em: 31 Ago. 2021.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros; COSTA, Mônica Aragão Martiniano Ferreira. **Aulas de teoria do Estado**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

HETSPER, Rafael Vargas. O poder do veto no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Informação Legislativa***,* Brasília, v. 49, n. 193, p. 215-226, jan./mar., 2012.

LOBATO, Anderson Cavalcante. Para uma nova compreensão do sistema misto de controle de constitucionalidade: a aceitação do controle preventivo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 32, n. 124, p. 169-178, out./dez. 1994. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176274Acesso em: 31 Ago. 2021.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Deliberação nº 2.610, de 2 de março de 2015**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Assembleia Legislativa. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=2610&ano=2015 &tipo=DLB. Acesso em: 30 Ago. 2021.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Glossário**. Belo Horizonte, 2021a. Disponível em: https://www.almg.gov.br/sobre/glossario.html. Acesso em: 31 Ago. 2021.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Legislação**. Belo Horizonte, 2021b. Banco de Dados de Normas Jurídicas de Minas Gerais: NJMG. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html. Acesso em: 31 Ago. 2021.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Assembleia de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2021c. Disponível em: https://www.almg.gov.br/home/index.html. Acesso em: 31 ago. 2021.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Regimento interno da Assembleia Legislativa**. 10. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015. 367 p. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/20007. Acesso em: 31 Ago. 2021.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Resolução nº 5.511, de 1º de dezembro de 2015**.Altera a Resolução nº 5.176, de 6 de novembro de 1997, que contém o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5511&comp=&ano=2015. Acesso em: 14 Out. 2021.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Tramitação de projetos**. Belo Horizonte, 2021d. Banco de Matérias em Tramitação. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html. Acesso em: 31 Ago. 2021.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 23. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019. 424 p. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/29870. Acesso em: 31 Ago. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2879799-91.2000.8.13.0000**. Relator

Desembargador Hugo Bengtsson, 2003. Disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=2879 7999120008130000&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X& codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=20&select=1&listaProcessos=2879799120008130000&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=0024. Acesso em: 3 Set. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 15. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2004.

MUNGUBA, Filipe Ferreira. **Controle preventivo de constitucionalidade:** uma análise comparativa entre os ordenamentos jurídicos brasileiro e português. 2014. 137 f. Dissertação (Mestrado Científico em Ciências Jurídico-Políticas com menção em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2014. Disponível em: file:///C:/Users/Jo%C3%A3o/Downloads/Controle%20preventivo%20de%20constitucionalid ade%20(5).pdf. Acesso em: 31 Ago. 2021.

NADER, Paulo. A lei. In: ___. **Introdução ao estudo do direito**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 165-175. Disponível em: https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=forums&srcid=MTczNjMwMDEzMTQ4ODMzM TkxODUBMDc4NzAzMzk0OTEyNjQzOTk0NjgBeGc3VW1TZ3Y3dEVKATAuMQEBdjI. Acesso em: 31 Ago. 2021.

RESENDE, Antônio José Calhau de. As comissões parlamentares no Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e sua importância no processo legislativo. *In*:

RESENDE, Antônio José Calhau de (coord.); BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (coord.). **Temas de direito parlamentar**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016. p. 73-126. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/22266. Acesso em: 31 Ago. 2021.

RIBOREDO, Clara *et al*. Inflação legislativa: o fenômeno que põe em risco a efetividade do ordenamento jurídico. **Jornal Eletrônico da Faculdade Viana Júnior**, ed. esp., v. 10, p. 154-168, ago. 2018. Disponível em: http://www.viannajr.edu.br/wpcontent/uploads/2018/08/jornal2018/Art-8-Inflacaolegislativa.pdf. Acesso em: 31 ago. 2021.

SÁ, Vinicius de Oliveira Nery de; CARVALHO, Marcus Motta Monteiro de. **Controle preventivo de constitucionalidade no processo**

legislativo. 2013. Disponível em: https://web.archive.org/web/20180507151909id_/http://www.revista.universo.edu.br/index.ph p?journal=1direitoconstrucao3&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=1773&path%5B %5D=1192. Acesso em: 30 Ago. 2021.

SILVEIRA, Antonio Barbosa (coord.). **Manual de redação parlamentar**. 3. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013. 396 p. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/5229. Acesso em: 30 Ago. 2021.

Data de recebimento: 20 de dezembro 2021
Data de aprovação: 05 de abril de 2022