

CURSO DE DIREITO

Jeferson Marcelo Ortiz

**PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL: A FUNÇÃO DAS COMISSÕES DE
CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

Santa Cruz do Sul
2015

Jeferson Marcelo Ortiz

**PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL: A FUNÇÃO DAS COMISSÕES DE
CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso, modalidade monografia, apresentado ao Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Prof. Ms. Charles Andrade Froehlich
Orientador

Santa Cruz do Sul
2015

TERMO DE ENCAMINHAMENTO DO TRABALHO DE CURSO PARA A BANCA

Com o objetivo de atender o disposto nos Artigos 20, 21, 22 e 23 e seus incisos, do Regulamento do Trabalho de Curso do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – considero o Trabalho de Curso, modalidade monografia, do acadêmico Jeferson Marcelo Ortiz adequado para ser inserido na pauta semestral de apresentações de TCs do Curso de Direito.

Santa Cruz do Sul, 03 de novembro de 2015.

Prof. Ms. Charles Andrade Froehlich
Orientador

Aos meus pais, por todo o amor e compreensão.

Em um estado democrático de direito, como o Brasil proclama ser, no art. 1º da sua Constituição Federal, o desinteresse do parlamentar pelos procedimentos que se relacionam com a construção de uma lei, especialmente quanto à instrução do processo que envolve a sua elaboração, significa o fracasso da representação legislativa e a fragilização institucional do parlamento.

(SOUZA, A. L. B de. *A lei, seu processo de elaboração e a democracia*)

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus familiares pelo incentivo, aos professores e colegas do Curso de Direito pelos ensinamentos e amizade. Ao professor orientador, Charles Andrade Froehlich, pelo encorajamento e sabedoria transmitida na realização desta monografia.

Por fim, a todos e a todas que de uma forma ou outra contribuíram para a chegada deste momento.

RESUMO

O presente trabalho monográfico trata do tema “Processo legislativo municipal: a função das Comissões de Constituição, Justiça e Redação”. Pretende-se, à luz da literatura recente e relevante a propósito da situação em tela, analisar, discutir e apresentar os principais aspectos teóricos que envolvem essa problemática. Para tanto, utiliza-se a metodologia de pesquisa bibliográfica que consiste, basicamente, na leitura, fichamento e comparação das teorias dos principais autores do Direito que tratam desse problema. Partindo-se do pressuposto de que a Constituição Federal de 1988 é a lei maior e, para tanto, precisa ser respeitada no seu conjunto, é de extrema relevância que os mecanismos de controle constitucional desempenhem bem suas funções para que, assim, leis constitucionais sejam postas em vigência e tenham eficácia jurídica. É neste tocante também que verifica-se a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre a função da comissão temática de Constituição, Justiça e Redação, junto à Câmara Municipal, pois são elas no processo legislativo as responsáveis em assegurar a constitucionalidade das leis. Diagnosticar isso, é buscar proporcionar às comissões de Constituição, Justiça e Redação a garantia no desempenho de suas atribuições e conseqüentemente um processo legislativo adequado, e capaz de surtir os efeitos jurídicos para o qual foi criado, bem como considerando os principais aspectos atinentes à literatura em foco, “Processo legislativo municipal: a função das Comissões de Constituição, Justiça e Redação” é um tema que se apresenta como fundamental para todo e qualquer cidadão da modernidade, até porque, é de suma importância promover o controle de constitucionalidade dos projetos de lei e do processo de elaboração das mesmas, a fim de garantir o ingresso de leis constitucionais no ordenamento jurídico.

Palavras-chave: processo legislativo, câmara municipal, comissão temática, função, leis.

ABSTRACT

This article is about the “Municipal Legislative Process: the function of the Constitution Commissions, Justice and Edition”. The objective is to analysis, to discuss and to introduce the principal theoretic aspects that involve that problematic. Therefore, it's used the methodology of bibliographic research that consists, principally in Reading, formulary and comparisons of theories of the principal authors of the Law Course that treat about that problem. The Federal Constitution of 1988 is the greatest law and must be respected in totally, it is of extreme importance that the mechanism of the Constitutional laws vigor in force and so have legal efficiency. It's also checked the necessity of a study in depth about the function of the thematic commission of the Constitution, Justice and Edition, together the Town Council, because they responsible in the legislative process to assure the constitutionally of the laws. To diagnostic it, is to proportion at the Constitution, Justice and Edition a guarantee in the performance of your atributes and consequently and appropriated legislative, able to assure the legal effects. Considering the principal aspects at the literature in question, Municipal Legislative process: the function of the Constitution, Justice and Edition is a theme that introduces as fundamental for every citizens of nowadays. Because it is very important to promote the control of the constitucionally of the laws projects ando f the development process to assure the enrolment of constitution laws in the legal order.

Keywords: legislative process – town council – thematic commission – function – laws.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	DA CONSTITUIÇÃO.....	12
2.1	Conceito	12
2.2	Classificação das Constituições.....	12
2.3	Constituição brasileira.....	16
2.4	Supremacia da Constituição	17
2.5	Princípios fundamentais.....	20
3	DO PROCESSO LEGISLATIVO	24
3.1	Conceito	24
3.2	Processo Legislativo Municipal	26
3.3	Processo Legislativo Municipal: A função das Comissões de Constituição, Justiça e Redação	33
4	DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	39
4.1	Conceito	39
4.2	Espécies de controle de constitucionalidade.....	40
4.3	Controle de constitucionalidade das leis municipais	43
4.4	Mandado de Segurança	47
5	CONCLUSÃO	52
	REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende fazer uma abordagem do processo legislativo, mais especificamente junto à esfera municipal e, com isso, poder elaborar uma análise da função das Comissões de Constituição, Justiça e Redação, junto nas Câmaras Municipais, como controle preventivo de constitucionalidade.

Vale destacar que o processo legislativo é uma ferramenta estratégica na consolidação da democracia e merece ser estudado por todos os cidadãos e cidadãs desse País.

É por meio de um processo legislativo coerente e bem estruturado que projetam-se políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade.

Contudo, não há como falar em processo legislativo e não tratar da importância que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação assume neste contexto, uma vez que é através dela que olhares sobre os mais diversos aspectos são edificados.

Essa comissão temática é o alicerce do processo legislativo e carece ser compreendida como um significativo instrumento em defesa do Estado Democrático de Direito.

Como já dito anteriormente, no processo legislativo brasileiro essa Comissão, tem a incumbência de assegurar a constitucionalidade das leis, ou seja, garantir que a Carta Magna seja respeitada no seu conjunto.

Diagnosticar se de fato a Comissão de Constituição, Justiça e Redação cumpre com sua função legal é o ponto principal deste trabalho.

Pois só assim estaremos consolidando a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como Lei Maior, tornando necessária sua observância pelas demais esferas da federação, e principalmente pelos órgãos encarregados de analisar a constitucionalidade.

Proporcionar às Comissões de Constituição, Justiça e Redação, a garantia no desempenho de suas atribuições é vital para se buscar um processo legislativo adequado, justo e devidamente dentro dos parâmetros legais.

Outro aspecto deste trabalho é a necessidade de promover o controle de constitucionalidade dos projetos de lei e do processo de elaboração das mesmas, a fim de garantir o ingresso de leis constitucionais no ordenamento jurídico.

O processo legislativo, de construção da lei é o momento em que governantes e sociedade unem-se num compromisso de fortalecimento da Nação, tornando-a mais soberana e democrática.

Assim sendo, esta obra visa traçar um caminho com pontos relevantes do sistema constitucional, possibilitando construir uma compreensão mais abrangente e qualificada sobre essa comissão temática.

É preciso compreender quais as consequências de um processo legislativo adequado e correto, bem como saber se a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, atende aos pressupostos para os quais foi criada e como é a atuação parlamentar dentro dela.

É neste tocante que verifica-se a grande necessidade de identificar se as Comissões de Constituição, Justiça e Redação exercem realmente, na prática, esse papel.

Para tanto, procurando responder ao questionamento posto, o presente trabalho foi organizando da seguinte maneira:

No segundo capítulo uma abordagem sobre constituição e as classificações dessas. Procurou-se abordar a Constituição Federal de 1988, sua supremacia e os princípios fundamentais.

Logo após, já no capítulo terceiro, tratou-se do processo legislativo, fazendo um destaque maior junto a esfera municipal e a função das Comissões de Constituição, Justiça e Redação.

E já no quarto capítulo procurou-se destacar o controle de constitucionalidade, as espécies de controle, como ocorre o controle de constitucionalidade de leis municipais e por fim um destaque do Mandado de Segurança.

2 DA CONSTITUIÇÃO

2.1 Conceito

Detentora de vários nomes, a Constituição, também conhecida por alguns como Carta Política e Carta Magna, é no ordenamento jurídico o instrumento de maior relevância e superioridade, na organização social do Estado Nação.

A palavra **constituição** tem origem no verbo latim *constituere*, e significa organizar, constituir, delimitar, estabelecer.

Estando no topo da pirâmide estrutural das leis de um país, a Constituição é um conjunto de normas jurídicas, no qual se estabelecem direitos, prerrogativas, garantias, competências, deveres. Dispõe sobre a forma de governo da referida Nação, da garantia das liberdades públicas, é onde se estabelece as funções dos poderes constituídos, bem como o modo de aquisição e o exercício do poder.

Para a professora Mônia Leal (2003, p. XVI),

[...] a Constituição é o complexo de normas fundamentais de um dado ordenamento jurídico, ou a ordem jurídica fundamental da comunidade, acrescentando, ainda, que ela estabelece os pressupostos de criação, de vigência e de execução das normas do resto do ordenamento, determinando amplamente seu conteúdo, bem como se converte em elemento de unidade da comunidade em seu conjunto, colocando-se ela, em razão disso, como base como ponto de partida e como fundamento da validade de todo o sistema.

É por meio da Constituição que visualizamos o perfil de cada Estado Nação, os princípios que a regem e os elementos que a compõem.

Para Bonavides (1996, p. 63), “não há Estado sem Constituição, Estado que não seja constitucional, visto que toda sociedade politicamente organizada contém uma estrutura mínima, por rudimentar que seja”.

2.2 Classificação das constituições

As constituições classificam-se de modos diferentes. Há classificações quanto ao conteúdo, à forma, à essência, à extensão, à ideologia, ao modo de elaboração, quanto à origem e à estabilidade.

Quando tratar-se da classificação quanto ao conteúdo teremos constituições materiais, que conforme a doutrina mais especificamente os ensinamentos do

professor José Afonso da Silva (2012, p.40, grifo original),

a *constituição material* é concebida em sentido amplo e em sentido estrito. No primeiro, identifica-se com a organização total do Estado, com regime político. No segundo, designa as normas constitucionais escritas ou costumeiras, inseridas ou não num documento escrito, que regulam a estrutura do Estado, a organização de seus órgãos e os direitos fundamentais. Neste caso, constituição só se refere à matéria essencialmente constitucional; as demais, mesmo que integrem uma constituição escrita, não seriam constitucionais.

E constituições formais, também conhecidas como constituições procedimentais, que para Silva (2012, p.41), trata-se de um “peculiar modo de existir do Estado, reduzido, sob forma escrita, a um documento solenemente estabelecido pelo poder constituinte somente modificável por processos e formalidades especiais nela própria estabelecidas”.

Quanto à forma, são subdivididas em dois tipos:

[...], as constituições são escritas ou não escritas, conforme se acham consolidadas em texto formal e solene, ou se baseiem em usos e costumes, convenções e textos esparsos, bem assim na jurisprudência sedimentada em torno desses elementos de índole constitucional. (MENDES; COELHO; e BRANCO, 2007, p. 15).

Importante destacar que a constituição escrita, é a lei maior e fundamental de um povo. A constituição escrita é tida com um mecanismo garantidor dos direitos fundamentais. Já a não escrita é aquela que não consta de forma documental formal e solene. Mas é encontrada nos usos e costumes do povo.

Quando tratar-se da classificação quanto ao modo de elaboração, encontrar-se-á constituições dogmáticas e históricas. Para Silva (2012, p. 41, grifos originais),

o conceito de *constituição dogmática* é conexo com o de constituição escrita, como o de *constituição histórica* o é com constituição não escrita. *Constituição dogmática*, sempre escrita, é a elaborada por um órgão constituinte, e sistematiza os *dogmas* ou ideias fundamentais da teoria política e do Direito dominantes do momento. *Constituição histórica* ou *costumeira*, não escrita, é ao contrário, a resultante de lenta formação histórica, do lento evoluir das tradições, dos fatos sociopolíticos, que se cristalizam como normas fundamentais da organização de determinado Estado, e o exemplo ainda vivo é o da Constituição inglesa.

Prosseguindo com o entendimento do professor José Afonso da Silva (2012), no que tange as classificações das constituições, ao tratar de constituições quanto à origem, se verificará uma divisão entre populares (democráticas) e outorgadas.

Assim sendo, vale destacar que a constituição popular, também identificada como democrática, promulgada ou votada é aquela que emana da participação popular. Já a outorgada não dispõe de participação.

Conforme entendimento doutrinário verificamos que,

são *populares* (ou democráticas) as *constituições* que se originam de um órgão constituinte composto de representantes do povo, eleitos para o fim de as elaborar e estabelecer, como são exemplos as Constituições brasileiras de 1891, 1934, 1946 e 1988. *Outorgadas* são as elaboradas e estabelecidas sem a participação do povo, aquelas que o governante – Rei, Imperador, Presidente, Junta Governativa, Ditador – por si ou por interposta pessoa ou instituição, outorga, impõe, concede ao povo, como foram as Constituições brasileiras de 1824, 1937, 1967 e 1969. [...]. (SILVA, 2012, p. 41, grifos originais).

Através da doutrina verifica-se mais três classificações, quanto à origem. São de constituições históricas; pactuadas e cesaristas.

Entende-se por históricas as que originam-se dos usos e costumes, na tradição, das relações econômicas e políticas. Nessa constituição não há como identificar o titular do poder constituinte, pois é elaborada por toda comunidade ou parte dela.

Por constituições pactuadas, como o próprio nome diz, origina-se por meio de um pacto entre Rei e Poder Legislativo. Também chamada de dualista.

E constituições cesaristas, onde há a participação popular através de dois instrumentos: o plebiscito e o referendo. Servem para legitimar o poder daquele que a possui. Não trata-se de constituição democrática, nem outorgada.

Classificado quanto à essência, encontra-se constituições normativas, que segundo Bulos (2012, p. 115), “seriam aquelas perfeitamente adaptadas ao fato social. Além de juridicamente válidas, estariam em total consonância com o processo político [...]”

Já quanto as constituições semânticas,

[...], encontram-se submetidas ao poder político prevalecente. Trata-se de um documento formal criado para beneficiar os detentores do poder de fato, que dispõem de meio para coagir os governados. Se inexistisse constituição formal ou escrita, a vida institucional não sentiria qualquer diferença. O aparato coativo do Estado, posto a dispor dos poderosos, funcionaria do mesmo jeito, a fim de privilegiá-los de alguma maneira. (BULOS, 2012, p. 115).

Ainda dentro da classificação quanto à essência, encontra-se as constituições nominais, conforme entendimento de Bulos (2012, p.115),

[...]. Nelas, a dinâmica do processo político não se adapta às suas normas, embora elas conservem, em sua estrutura, um caráter educativo, com vistas ao futuro da sociedade. Seriam constituições prospectivas, isto é, voltadas para um dia serem realizadas na prática [...].

Ao longo desses anos no Brasil, as Cartas de 1891, 1934 e 1946 foram consideradas nominais. As dos anos de 1937, 1967 e a Emenda Constitucional 1/69, consideradas semânticas. Desta forma, a Carta Magna de 1988 é considerada nominal.

No que tange à sistematização, encontram-se constituições unitárias, unitextuais, reduzidas ou codificadas. Ou seja,

são aquelas em que a sistematização das matérias se apresenta num instrumento único e exaustivo de todo o seu conteúdo. Nelas, os assuntos não se repartem em documentos normativos variados, concentrando-se em um só. O Direito Constitucional formal do Estado é posto num único instrumento, inexistindo as chamadas *leis com vigor constitucional* (leis que funcionam como se normas constitucionais fossem, embora não o sejam). (BULOS, 2012, p. 115, grifo original).

Como constituições variadas, pluritextuais ou não codificadas, são as normas espalhadas em diversos documentos legais. Ou seja, o inverso do exposto anteriormente.

Ainda na linha das classificações, encontra-se quanto à extensão. Sendo sintéticas, também chamadas de tópicas, breves ou curtas. Assim, a matéria constitucional apresenta-se de forma reduzida, sem maiores detalhamentos.

Ou analítica, longa, ou seja, quando há um aprofundamento da matéria constitucional, observando-se detalhes e minuciosamente expondo o regramento fundamental. Constituem-se de em artigos, incisos, alíneas e parágrafos ao longo do texto.

Por fim, quanto à estabilidade, as constituições se classificam em rígidas, flexíveis e semirrígidas.

No entendimento de Mendes; Coelho; e Branco (2007, p. 16), “dizem-se rígidas as constituições que, mesmo admitindo emendas, reformas ou revisões, dificultam o processo tendente a modificá-las, que é distinto, por essa razão, do processo legislativo comum”. Ou seja, para que haja alguma mudança, somente através de processo complexo e rigoroso, por meio de um órgão reformador.

Já quanto as constituições flexíveis, são as de fácil modificação pelo legislador, sem grandes e complexas burocracias. Passando a valer do momento que é

promulgado um dispositivo legal contrário a ela. O órgão competente para proceder as alterações é o legislativo ordinário.

E as constituições semirrígidas são para Silva (2012, p. 42) as “que contém uma parte rígida e outra flexível, como fora a Constituição do Império do Brasil, à vista de seu art. 178”. Também conhecidas como constituições mistas.

2.3 Constituição brasileira

A última Carta Magna brasileira em vigor, ou seja, de 1988, classifica-se como democrática, nominal, eclética, unitária, analítica, formal, escrita e rígida.

Trata-se de uma constituição democrática, pois durante o processo de criação, houve uma imensa participação popular que contribui na elaboração da mesma.

Nominal porque ao ser criada a Constituição brasileira de 1988 estabeleceu-se dois modelos de democracia: a democracia social e a liberal.

Verifica-se uma Constituição eclética, pois nasce de inúmeras ideologias e na busca de interesses antagônicos, vindo a resultar de uma conciliação ao final do processo.

A Carta Magna de 1988 é unitária, também conhecida como reduzida, codificada, porque as matérias foram dispostas em um único instrumento de forma bastante exaustiva.

Assim como é uma Constituição analítica, pois é minuciosa, detalhista em seu texto, diferentemente dos textos sintéticos.

Outra característica é quanto ao seu conteúdo. Trata-se de uma Constituição formal, que exige um procedimento de requisitos solenes e específicos para sua reforma, por meio de emenda ou revisão.

É assegurado dentro da própria Constituição Federal de 1988 um artigo específico prevendo a maneira como poderá a mesma vir a ser emendada,

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
II - do Presidente da República;
III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.
§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas [...].

Já quanto a sua forma, observa-se um documento escrito, solene, formal, único e exaustivamente trabalhado, contendo em detalhes os assuntos por ela disciplinados.

Por fim, verifica-se uma Constituição rígida. Ou seja, uma Constituição que necessita seguir um trâmite de total cumprimento de requisitos para poder sofrer qualquer alteração. Diferentemente do que se visualiza para criar outras leis de caráter ordinárias, onde as exigências não são tamanhas e o procedimento é muito mais rápido e menos complexo.

Outro ponto que vale destacar é quanto as vantagens de se ter uma constituição rígida. Isso permite uma garantia maior de estabilidade, capaz de impedir qualquer tipo de reforma constitucional inoportuna.

Essa rigidez permite a garantia do Estado Democrático e de Direito, resguarda direitos e garantias fundamentais e estabelece o balizamento do controle de constitucionalidade das leis, evitando desta forma a violação da supremacia constitucional.

2.4 Supremacia da Constituição

Como já referido no subcapítulo anterior, é por meio desta caracterização rígida que a constituição se torna o instrumento de maior supremacia legal do ordenamento jurídico. Ou seja, é desta rigidez que nasce o **princípio da supremacia da constituição**.

Nessa perspectiva, colecionamos o entendimento do professor José Afonso da Silva (2012, p. 45, grifo original), onde diz que a constituição,

é, enfim a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as *normas fundamentais* de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas.

A supremacia da constituição é a subordinação dos atos públicos e privados à constituição de um Estado, ou seja, todas as leis e atos normativos devem adequar-se a ela.

Essa supremacia nasce do entendimento de que a constituição é soberana, está no topo do ordenamento jurídico.

Como lei fundamental da Nação, lei máxima, a lei de todas as leis (*lex legum*), não há qualquer tipo de possibilidade de violação dessa supremacia.

Desta preeminência constitucional, acarreta a sujeição dos atos legislativos, administrativos e jurídicos. Difundindo-se desta forma a força normativa da constituição em todos os segmentos.

O Supremo Tribunal Federal em várias assentadas tem manifestado a necessidade de respeito à supremacia da Constituição Federal de 1988, nas mais variadas ocasiões do contexto jurídico.

Para a Suprema Corte tanto o poder legislativo, como o executivo e o judiciário devem observar o princípio da supremacia constitucional, tornando-o indispensável para o exercício de suas atividades, bem como para vigência de seus atos.

Nesse entendimento José Afonso da Silva (1996), citado por Della Giustina (2001, p. 23), assevera em sua obra que,

nossa Constituição é rígida. Em consequência, é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos. Por outro lado, todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional, só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal.

Conforme Pinto Ferreira (1983), citado por Bulos (2012, p. 130), o princípio da supremacia constitucional é julgado como a “pedra angular, em que se assenta o edifício do moderno direito político”.

Vale destacar que está supremacia divide-se em: formal e material. Ou seja, supremacia formal constitui-se na superioridade da Constituição diante dos atos públicos e privados. É o mecanismo capaz de possibilitar a distinção entre a Lei Máxima e as demais leis do ordenamento jurídico.

Desta forma, a Constituição Federal de 1988 encontra-se situada no topo hierárquico da pirâmide jurídica, orientando e norteando os demais atos. Tudo deve ser feito a partir do estabelecido na Carta Magna.

Já a supremacia constitucional material possui um viés mais sociológico. Depende muito do posicionamento humano. Não se trata de ser regrada por um documento escrito, mas sim pela consciência.

Para que haja efetividade ou eficácia social, a constituição seja ela de supremacia material ou formal, carece de força normativa. E para que essa força apresente resultados, é necessário que se possua o elemento subjetivo, que é a vontade de constituição.

E essa força normativa é medida durante a vivência, quando diante de momentos. Somente assim para conhecer sua capacidade de sustentação e supremacia.

Conforme Konrad Hesse (1992), citado por Bulos (2012, p. 133),

a intensidade da força normativa da constituição apresenta-se, em primeiro plano, como uma questão de vontade normativa, de vontade de constituição. Nenhum poder do mundo, nem mesmo a constituição, pode alterar as condicionantes naturais. Tudo depende, portanto, de que se conforme a constituição a esses limites. Se os pressupostos da força normativa encontrarem correspondência na constituição, se as forças em condições de violá-las ou de alterá-las mostrarem-se dispostas a render-lhes homenagem, se, também em tempos difíceis, a constituição lograr preservar a sua força normativa, então ela configura verdadeira força capaz de proteger a vida do Estado contra as desmedidas investidas do arbítrio. Não é em tempos tranquilos e felizes que a constituição normativa vê-se submetida à sua prova de força [...].

Assim, mister se faz a obediência e o devido respeito à supremacia constitucional e à Carta Magna de 1988, que caminham juntas no ordenamento jurídico-democrático brasileiro.

É de responsabilidade de cada cidadão, de cada agente público, primar para que a ordem e os preceitos constitucionais sejam assegurados e tenham eficácia.

Compreender a Constituição Federal e acatar o que por ela é estabelecido é essencial para que se tenha o devido processo legal. É a partir dessa compreensão, de soberania da Carta Maior, que as demais leis são criadas, dentro de um contexto legal e de enquadramento nos preceitos estabelecidos por ela.

Uma lei criada fora desta visão constitucional, passa a ser uma afronta ao estado democrático e de direito, uma afronta ao devido processo.

Como bem destaca o doutrinador Uadi Lammêgo (2012, p. 136),

[...], a Constituição de 1988 é o alicerce, a base, o documento estruturante do Estado e da sociedade. O dever de observância aos seus pinaculares princípios e preceitos fazem a excelência de sua efetividade (eficácia social).

Portanto, supremacia constitucional e cumprimento da Carta Maior são olho e pálpebra, veia e sangue, carne e unha, forma e substância, respeito e acatamento.

2.5 Princípios fundamentais

A Constituição Federal de 1988 está inserida de muitos princípios, que possuem a missão de dar um sentido mais amplo, porém determinado ao Estado.

Desta forma, primeiramente mister se faz destacar o que significa os princípios fundamentais.

Insculpidos na Constituição Federal de 1988, mais precisamente no Título I, artigos 1º a 4º, os princípios são linhas que configuram o Estado, delineando sua forma e modo de ser.

Esses princípios são indispensáveis para a solidificação do Estado Democrático e de Direito. Pois são considerados a base do constitucionalismo. É por meio deles que alicerçam-se direitos inalienáveis, como cidadania, direitos humanos, dentre tantos outros.

Princípios constitucionais são estabelecidos em duas categorias. Na primeira temos princípios político-constitucionais que conforme Silva (2012, p. 93), “constituem-se daquelas decisões políticas fundamentais concretizadas em normas conformadoras do sistema constitucional positivo [...]”.

Conforme Carl Schmitt (1928), citado por Silva (2012, p. 93), “são decisões políticas fundamentais sobre a particular forma de existência política da nação.” Encontram-se estabelecidos nos artigos 1º a 4º do Título I da Carta Magna de 1988.

E em outra categoria temos os princípios jurídico-constitucionais, que no entendimento doutrinário nada mais são do que,

princípios constitucionais gerais informadores da ordem jurídica nacional. Decorrem de certas normas constitucionais e, não raro, constituem desdobramentos (ou princípios derivados) dos fundamentais, como o princípio da supremacia da constituição e o consequente princípio da constitucionalidade, o princípio da legalidade, o princípio da isonomia, o princípio da autonomia individual, decorrente da declaração dos direitos, o da proteção social dos trabalhadores, fluente de declaração dos direitos sociais, o da proteção da família, do ensino e da cultura, o da independência da magistratura, o da autonomia municipal, os da organização e representação partidária, e os chamados princípios-garantias (o do *nullum crimen sine lege* e da *nulla poena sine lege*, o do devido processo legal, o do juiz natural, o do contraditório entre outros, que figuram nos incs. XXXVIII a LX do art. 5º) [...]. (SILVA, 2013, p. 93, grifos originais).

A Constituição de 1988 possui uma esquematização própria do que tange a questão dos princípios fundamentais. Na primeira organização identificamos a estrutura do Estado, seu tipo e sua forma. Conforme descrito no artigo 1º da Carta

Maior constitui-se de Estado Democrático de Direito, por meio de uma soberania declarada de República Federativa do Brasil.

Para melhor compreensão, é importante fazer-se algumas referências quanto ao Estado Democrático de Direito.

Trata-se da união do Estado de Direito com o Estado Social de Direito, visando buscar a participação ativa e permanente da população na coisa pública, no exercício de construção de uma Nação mais humana e popular e no fortalecimento dos direitos e das garantias. O cidadão brasileiro precisa ser sujeito deste processo de transformação.

Conforme o professor José Afonso da Silva (2012, p. 119, grifos originais),

a configuração do *Estado Democrático de Direito* não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*.

Num segundo momento temos a forma de governo e a estruturação dos poderes, onde também localiza-se no artigo 1º e complementa-se com o artigo 2º, a identificação como República, e separação de poderes.

Aqui vale destacar que a palavra República, que tem origem do latim *res publica*, significa coisa pública. Onde o povo exerce o governo para este mesmo povo, (do povo para o povo), por meio do processo de escolha de seus representantes junto as esferas do poder constituídas na Carta Magna.

Sendo uma República a forma de governo do Brasil, o poder é constituído do Executivo, Legislativo e Judiciário. O Presidente da República, Governadores e Prefeitos, fazem parte do Poder Executivo. Já no poder Legislativo é o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. E no Poder Judiciário o Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais de Justiça dos Estados, Justiça Federal, Militar e do Trabalho, dentre outras.

De acordo com José Afonso da Silva (2012, p. 109)

a divisão de poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: (a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; assim, às assembleias (Congresso, Câmaras, Parlamento) se atribui a função Legislativa; ao Executivo, a função executiva; ao Judiciário, a função jurisdicional; (b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada

órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação. Trata-se, pois, como se vê, de uma forma de organização jurídica das manifestações do Poder.

Já referente a organização da sociedade, a Constituição estabelece no artigo 3º, inciso I a livre organização social, convivência justa e solidariedade entre os cidadãos e cidadãs.

Quanto ao regime político é estabelecido no artigo 1º, parágrafo único, os princípios da dignidade da pessoa humana, do pluralismo, da soberania popular, da cidadania, da participação popular direta e da representação política.

Conforme entendimento doutrinário de Silva (2012, p.119),

a democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art.3º, I), em que o poder emana do povo, e de ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício.

A Carta da República no artigo 3º, incisos II, III e IV, trata da prestação positiva do Estado, destacando os princípios da independência e desenvolvimento nacional, da justiça social e da não discriminação.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

E quanto os relativos à área internacional, apresenta-se os princípios de independência nacional, do respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, da igualdade dos Estados, da solução pacífica dos conflitos e da defesa da paz, dentre outros promulgados no artigo 4º da Carta da República.

Ademais, vale destacar que os princípios fundamentais exercem função e relevância notável para o Estado Democrático de Direito.

Como função verifica-se uma característica ordenadora, ou seja, capaz de estruturar as relações políticas e constitucionais.

Conforme entendimento doutrinário de Miranda (1983), citado por Silva (2012, p.95), assegura-se que a “ação imediata dos princípios consiste, em primeiro lugar, em funcionarem como critério de interpretação e de integração, pois são eles que dão coerência geral ao sistema”.

Desta maneira, mister se faz estabelecer os princípios como peças fundamentais de consolidação e estruturação do mundo jurídico.

3 DO PROCESSO LEGISLATIVO

3.1 Conceito

O processo legislativo está consagrado nos artigos 59 a 69, Seção VIII do Capítulo I do Título IV, da Constituição Federal de 1988, como um importante mecanismo de fortalecimento da democracia.

De imediato há a possibilidade de visualizar o que compreende o processo legislativo, dentro da Carta Magna de 1988:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Nesse sentido, Souza (2013, p. 15), conceitua o processo legislativo como

[...] o conjunto de procedimentos que assegura legitimidade à elaboração de uma lei. A sua percepção, pelo governo e pela sociedade, deve refletir responsabilidade e compromisso com a democracia. É um equívoco tratar o processo legislativo como uma mera burocracia

É por meio do processo legislativo que são elaboradas as leis, que nada mais são do que instrumentos que regulam a vida do cidadão individualmente, em sociedade e as ações do Poder Público.

Conforme estabelece a Carta Fundamental em seu,

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (EC nº. 45/2004)

II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

A Carta Magna de 1988 trata a lei como expressão do interesse público, com fundamental significado para as relações pessoais e interpessoais. Para o professor André Leandro Barbi de Souza “é pela lei que transitam os direitos e constroem-se os deveres, é pela lei que a sociedade se organiza e é pela lei que o governo atua”.

A lei deve ser compreendida como uma importante tarefa de criar condições de igualdade na sociedade, permitindo que todos se sintam capazes e comprometidos com o desenvolvimento do País. E nisto está a forma como se dá o processo legislativo.

Na visão de Geraldo Ataliba (1994), citado por Della Giustina (2001, p. 76),

a lei – e, pois, o princípio da legalidade – está no cerne de todo o sistema constitucional. Ela é a base e o fundamento de toda atividade pública. Por isso, deve a lei resultar da conjugação de esforços, da colaboração entre Legislativo e Executivo. Aí a expressão máxima da harmonia entre os Poderes, especialmente os de cunho político.

Tamanho é a relevância do processo legislativo insculpido na Constituição da República que, com base no princípio da simetria, deverão suas regras servir de modelo para as Constituições Estaduais e para as Leis Orgânicas dos Municípios.

O processo legislativo exige o cumprimento de uma sucessão de etapas, necessárias e ordenadas para atingir seu objetivo principal, que é a criação da lei.

Conforme Della Giustina (2001, p. 77), “a lei não é um produto pronto. Sofre ela uma elaboração, que se concretiza aos poucos, e por etapas, até seu acabamento final”.

São cinco fases essenciais, que serão aprofundadas no decorrer do projeto: iniciativa, instrução, deliberação, revisão e executiva.

Outro aspecto do processo legislativo é quanto ao controle constitucional, toda norma que não respeita o devido processo legislativo, carece ser questionada e extirpada.

Destarte, também há necessidade de controle sobre os projetos de lei em tramitação, mesmo antes de virarem lei ou ato normativo.

Sendo assim, havendo prejuízos durante o trâmite do processo legislativo, poderá ser proposto o ajuizamento de mandado de segurança, por parte dos parlamentares que são as únicas partes legitimadas a fazer.

Conforme entendimento doutrinário de Moraes (2012, p. 757),

[...]. Desta forma, os parlamentares são possuidores de legítimo interesse para o ajuizamento de mandado de segurança em defesa de direito líquido e certo de somente participarem de um processo legislativo constitucional e legal, em conformidade com as normas da Constituição Federal e das resoluções, instrumentos formais que trazem os regimentos internos, não sendo, portanto obrigados à participação e votação de um processo legislativo viciado, quer pela inconstitucionalidade, quer pela flagrante ilegalidade.

Porém alguns doutrinadores entendem que não há possibilidade de qualquer ação por parte do Judiciário quando o assunto for referente a questionamentos de interpretações regimentais, pois para eles trata-se de assunto interno, não cabendo ao Poder Judiciário interferir em questões de organização interna de outro Poder, preceito estabelecido na Constituição da República do Brasil de 1988.

Conforme Ferreira Filho (1995), citado por Moraes (2012, p. 758),

se a observância dos preceitos constitucionais é rigorosa, absoluta, a dos regimentais não o é. A violação regimental, por isso, é suscetível de convalidação, expressa ou implícita. Destarte, no caso das normas regimentais, o Judiciário, só pode verificar se a violação desta impediu a manifestação da vontade da Câmara. Nesse caso, então, deverá reconhecer a invalidade das regras assim editadas.

3.2 Processo legislativo municipal

Segundo a Constituição de 1988, em seu Art. 18. “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (EC nº. 15/96)”.

Essa autonomia prevista no referido artigo, possibilita que cada ente, legisle de acordo com sua competência e suas atribuições.

É a partir da Carta Magna de 1988, que os municípios passaram a ter uma valorização maior. Deixando de serem simples integrantes da Federação, passando a ocupar um papel estratégico na consolidação do Estado brasileiro, como sujeitos de transformação, desempenhando uma participação nunca antes vista nas anteriores constituições, conforme entendimento de Bonavides (1997), citado por Rocha (2002, p. 89, grifos originais),

a inovação trazida pelo novo texto constitucional alargou profundamente o raio de autonomia municipal no quadro da organização política da República Federativa do Brasil, fazendo do Município peça essencial ao sistema federativo brasileiro, impondo-se como ente federado de terceiro grau. Essa significativa mudança introduzida na Federação brasileira por obra da Constituição de 1988, que alterou radicalmente a tradição do federalismo duas, com a adoção de uma terceira dimensão básica, faz-se patente no art. 18 da Lei Suprema, que insere definitivamente, o Município na organização político-administrativa do Estado brasileiro.

Com a vigente ordem constitucional, a autonomia municipal, no Brasil, *“alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes”*.

Nesse sentido Silva (1989), citado por Della Giustina (2001, p. 73), revela que a

autonomia municipal é detentora de

quatro capacidades: a) capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria; b) capacidade de autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais; c) capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar; d) capacidade de auto-administração [...].

O processo legislativo em nível de Município, compete à Câmara Municipal a função de legislar, observado as disposições contidas nos art. 29 e 30 da Lei Fundamental e de acordo com o estabelecido na Lei Orgânica e no seu Regimento Interno.

Vale frisar que a Câmara Municipal possui também competência deliberativa, fiscalizadora e julgadora, neste caso, refere-se ao julgamento das contas do Chefe do Executivo e das infrações político-administrativas.

Ao falar em Lei Orgânica, estará se falando na Constituição Municipal, responsável por estabelecer a linha de atuação do município, bem como a responsabilidade dos seus agentes e de seus órgãos institucionalizados.

De acordo com Castro (1996, p. 54),

é uma lei, em sentido formal e material, de cuja feitura não participa o Executivo, que, em nosso ordenamento jurídico-constitucional, possui funções co-legislativas. O Executivo apenas poderá propor Emendas à Lei Orgânica, só; exercita-se aí apenas o poder de impulso, na iniciativa da Emenda à Lei Orgânica emendada (art. 29, caput, CF).

Vale destacar que, o processo legislativo municipal obedece simetricamente o estabelecido pela Constituição Federal e pela Constituição do Estado. E está assentado dentro do regimento interno da Câmara Municipal.

Desta forma aos municípios caberá, conforme o preconizado na (Carta da República de 1988, art. 30, I e II), “I - legislar sobre os assuntos de interesse local”, e “II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.

Conforme o entendimento de Ferrari (2003, p. 59),

[...] por interesse local deve-se entender aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distintas do grupo, que não vivem os problemas locais.

Quanto à iniciativa das leis municipais, existem três possibilidades, baseadas

no princípio da simetria. A primeira trata-se da iniciativa geral, também conhecida como iniciativa comum, na qual aos vereadores, ao prefeito, as comissões da Câmara ou até mesmo aos cidadãos, por meio da conhecida iniciativa popular, é cabível a apresentação de lei.

A outra alternativa é por iniciativa reservada, como o próprio nome já diz, é reservada a determinado titular de poder apresentá-la, objetivando tratar de uma determinada matéria de sua competência.

Para Ferreira Filho (2009, p. 192), “o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante.”

E por fim, mas não menos importante é a iniciativa vinculada. Essa iniciativa não é facultativa, mas sim trata do cumprimento de uma obrigação imposta por uma lei superior, que neste caso seria a Constituição.

Existem três tipos de ritos no processo legislativo municipal. São eles: ordinário ou comum, sumário e o especial.

Quanto ao procedimento legislativo ordinário observa-se que trata do procedimento que cumpre de forma natural todos os prazos, sem sobrestamento de matéria e muito menos sem alterações dos procedimentos. São analisados nesse rito os projetos de lei comum.

Já quanto ao procedimento sumário, conhecido como o regime de urgência no qual tramitam alguns projetos, por solicitação do Prefeito Municipal, que deverá demonstrar a importância de ser analisado de forma diferenciada. Nesse sistema há prazos que deverão ser observados pelas Câmaras Municipais.

Cumprir mencionar, que nenhuma etapa do processo legislativo é desconsiderada nesse rito, apenas será reduzido o tempo de apreciação em cada uma.

São matérias sujeitas à tramitação em regime especial: proposta de emenda à Lei Orgânica do Município; projetos orçamentários (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária, Lei Orçamentária Anual); julgamento das contas do governo; veto; projeto de alteração do regimento interno, bem como outros.

O regime especial compreende uma tramitação diferenciada, para análises de matérias complexas, de extrema relevância para a sociedade.

No processo legislativo municipal encontram-se Emendas à Lei Orgânica, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Decretos Legislativos e Resoluções.

Quanto às Emendas à Lei Orgânica, proposta apresentada tanto pelo Prefeito

quanto por 1/3 (um terço) dos vereadores, visa complementar, suprimir ou alterar os dispositivos da Constituição Municipal. Votada em dois turnos e obedecendo um período de 10 (dez) dias entre um e outro, necessita de 2/3 (dois terços) dos vereadores para ser aprovada.

Leis complementares visam codificar algumas matérias, como Código de Obras, Código Tributário do Município, Estatuto dos Servidores Municipais, dentre outros e para aprovação carece de maioria absoluta. Tal proposta pode ser apresentada pelo Prefeito, Vereadores, Comissões ou por cidadãos (cinco por cento do eleitorado).

Já as leis ordinárias disciplinam assuntos de abrangência privativa do município, regulando competências comum e suplementar.

As Resoluções e os Decretos Legislativos, tratam de assuntos de competência da Câmara. Não são submetidos ao Executivo e não são leis, mesmo podendo vir a ser votadas.

Conforme Meirelles (1996), citado por Dela Giustina (2001, p. 79),

não é lei porque lhe faltam a normatividade e generalidade da deliberação do Legislativo sancionada pelo Executivo; não é simplesmente ato administrativo porque provém de uma apreciação política e soberana do plenário na aprovação da respectiva proposição.

Vale destacar que o decreto legislativo tem efeito externo, tendo como exemplo a concessão de títulos, aprovação de contas, remuneração do prefeito. Já a resolução, efeito interno, tratando da administração interna do Legislativo Municipal, bem como aprovação do Regimento Interno.

Como mencionado no subcapítulo anterior, o processo legislativo é dividido por fases, que comprometendo qualquer uma delas, comprometer-se-á o processo no seu conjunto.

No entendimento de Moraes (2012, p. 672),

o desrespeito às normas do processo legislativo constitucionalmente previstas acarretará a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido, possibilitando pleno controle repressivo de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário [...].

A fase de iniciativa trata da capacidade conferida a algum órgão ou a alguma pessoa para propor um projeto de lei. Essa iniciativa poderá ser, dependendo da matéria, proposta por qualquer vereador ou comissão do Poder Legislativo e/ou pelo

Prefeito Municipal ou por qualquer cidadão, chamada de iniciativa extraparlamentar.

Segundo Ferreira Filho (2001), citado por Tavares (2012, p. 1276) em sua obra, a fase iniciativa “não é propriamente uma fase do processo legislativo, mas sim o ato que o desencadeia”.

A fase seguinte é de instrução, na qual é oportunizado o debate, o estudo, e o aprimoramento da matéria apresentada. Essa fase desencadeia-se nas comissões temáticas, que são permanentes. Essas comissões são responsáveis por emitir os pareceres técnicos, que após são levados ao conhecimento e deliberação do Plenário.

O número de comissões permanentes, bem como os atos necessários para a funcionalidade das mesmas, compete a cada Parlamento definir em seu Regimento Interno, de acordo com sua necessidade e compreensão. Porém, duas comissões permanentes deverá haver, uma responsável pela análise constitucional prévia dos projetos em tramitação e outra responsável por verificar a parte financeira.

Aproveita-se para destacar que junto às Câmara Municipais, também poderá vir a funcionar as comissões temporárias, que cumprem uma função especial, de investigação ou representação e as comissões representativas que atuam no recesso parlamentar.

A outra fase é a de deliberação, responsável por decidir se o projeto será ou não aprovado. Esse momento é precedido do debate político entre os vereadores e a posterior votação, quando deverá ser observado o número necessário para aprovação, dependendo do tipo de projeto em tramitação.

O processo legislativo municipal, na fase de votação, compreende de três tipos de votação: a simbólica, a nominal e a secreta. Estas duas últimas deverão estar expressas no regimento das Câmaras e esclarecer em quais momentos que deverão ser aplicadas.

Não são em todas as votações que o legislador que preside a sessão participa. Este somente virá a se manifestar em decisões que requeiram quórum, votações secretas ou para desempatar possível votação.

Outro ponto que merece destaque, é quanto a responsabilidade do legislador, que é o representante do povo no parlamento, em não se omitir de manifestar sua posição frente ao projeto que está em análise.

Nesse entendimento Souza (2013, p.41, grifo original),

é importante destacar que o parlamentar, ao votar um projeto de lei,

manifesta-se não em seu nome, mas em nome do povo, que é o titular do poder, conforme consta no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal. Se o poder é delegado pelo povo aos seus representantes, por meio de eleição, não pode o parlamentar *abster-se injustificadamente de votar*, sob pena de negar a natureza do seu mandato. O parlamentar é eleito para votar e não para se omitir. A abstenção do voto do parlamentar só é possível se ele expuser publicamente as razões de seu impedimento ou até mesmo de sua suspeição. É inadmissível, no entanto, que a abstenção de voto de um determinado parlamentar encobre a fuga de sua responsabilidade de decidir. Abster-se injustificadamente de votar no poder legislativo é ausentar-se de sua responsabilidade pública e de sua representação política.

A penúltima fase trata da revisão. Esse é o momento de proporcionar qualidade ao texto, introduzir as normas estabelecidas na Lei Complementar 95, de 1998.

Essa fase visa tornar a redação clara e precisa, evitando entendimentos diversos do que é proposto. Esta fase fica a cargo da comissão de constituição, justiça e redação.

E a última fase trata-se da executiva. Ou seja, como o nome já refere, é quando o Poder Executivo marca sua participação na análise da lei, sancionando ou vetando.

Mister se faz neste momento destacar o significado da palavra sanção. Conforme estabelecido pelo doutrinador José Afonso da Silva (2012, p. 528), sanção “é, pois, a adesão do Chefe do Poder Executivo ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo”.

Já o veto trata-se da discordância com o referido projeto de lei que foi aprovado pela Câmara, por compreendê-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público.

Há duas maneiras do Prefeito expressar a sanção ao projeto aprovado. A primeira maneira pode ser expressa, assinando o projeto, e a segunda de forma tácita, ou seja, silencia pelos quinze dias subsequentes.

Um ponto de grande relevância no processo legislativo é quanto ao princípio da publicidade, que está na essência do processo legislativo, sendo necessariamente uma peça-chave na transparente tramitação do mesmo e, assim, colaborando para que todos tenham conhecimento dos atos praticados pelo legislador municipal.

Como princípio constitucional, seu atendimento deverá estar presente, para que seja considerado válido o processo. Conforme entendimento de Barbi de Souza (2013, p. 29), “[...], cinco são os atos do processo de elaboração de leis que exigem divulgação [...]”.

Primeiro é o projeto de lei no seu original, logo após o protocolo, devendo ser exposto para que todos possam ter conhecimento da matéria em tramitação. O

projeto é exposto em lugar de livre acesso e fácil visualização por parte de todos os interessados. Importante destacar que,

o projeto de lei, em sua redação original, deve ser publicado e divulgado para que os parlamentares e a sociedade possam acessar não só o seu conteúdo como a sua justificativa, em razão de neles conter o fato que lhe deu causa e que é o fundamento para a tramitação da matéria, bem como a solução escolhida pelo autor e a explicação do interesse público para a sua aplicação. O projeto de lei e a sua justificativa são documentos legislativos que marcam o exercício da iniciativa da lei. (SOUZA, 2013, p.29).

O outro ato que carece de publicidade são os pareceres das comissões temáticas. Pareceres que tratam da análise, por parte de um grupo de vereadores, da matéria em tramitação, buscando nesse momento verificar a constitucionalidade, bem como as possibilidades orçamentárias do texto debatido.

Conforme o entendimento de Souza (2013, p.30),

os pareceres das comissões permanentes ou especiais que atuam na tramitação legislativa devem ser publicados e divulgados porque neles constam as emendas, os substitutivos, as sugestões apresentadas pela sociedade, o resumo das audiências públicas, os estudos técnicos e a avaliação política da matéria, com os respectivos posicionamentos temáticos. São informações e dados que, processualmente acumulados e organizados, subsidiam a fase de deliberação. São, portanto, de amplo interesse público. A divulgação e a disponibilização desses documentos registra a publicidade da fase de instrução legislativa.

Seguindo, o próximo momento que necessita de publicidade é a ordem do dia, que consta da relação dos projetos a serem apreciados pela Câmara. Nessa ordem do dia, consta os projetos de lei em tramitação, como também os recebidos naquela data, assim como as proposições apresentadas pelos vereadores.

A redação final do projeto aprovado é o outro ato que necessariamente precisa respeitar o princípio da publicidade.

É a forma como o texto foi aprovado pela Câmara, podendo constar emendas e as demais alterações que, porventura, vierem a ocorrer no texto original. Ou seja,

a redação final do projeto de lei é o texto-base da lei a ser encaminhado ao poder executivo, para fins de sanção (ou veto). Esse texto deve ser publicado e divulgado para que a sociedade saiba como foi finalizado no parlamento, em sua versão definitiva. Trata-se de transparência aplicada à fase de revisão do texto normativo aprovado no parlamento. (SOUZA, 2013, p.30).

E o último ato a receber a atenção é o veto. Meio pelo qual, o Prefeito demonstra sua contrariedade com a lei aprovada e utiliza-se do mecanismo a sua

disposição para impedir a vigência da determinada norma aprovada pela Câmara.

Para o professor André Leandro Barbi de Souza (2013, p. 31),

o veto, suas razões e o resultado de sua deliberação também exigem divulgação porque expressam a contrariedade do poder executivo em relação ao projeto de lei aprovado no poder legislativo, bem como o acolhimento ou não do veto pela casa legislativa. É a transparência aplicada à fase executiva de elaboração da lei.

Mas estando a lei de acordo com a Constituição Federal e ter seguido todos os passos do processo legislativo a mesma é sancionada pelo Prefeito e posta em vigência.

3.3 Processo legislativo municipal: a função das Comissões de Constituição, Justiça e Redação

A lei capaz de gerar efeitos para o qual foi criada é resultado de um processo legislativo maduro, de muitas fases, na busca de resultados positivos para toda a sociedade e de leis de maior qualidade.

E um dos momentos mais relevantes desse processo legislativo municipal, é a fase de análise por parte das Comissões de Constituição, Justiça e Redação.

Órgão de natureza consultiva, tem o papel de verificar a compatibilidade da proposta apresentada com o texto da Constituição Federal. Ou seja, é a comissão mais importante no Parlamento. Seu parecer é emitido antes de qualquer outra comissão. É esta comissão que definirá se o projeto de lei poderá ter seguimento.

Conforme expressado no capítulo anterior, nesta fase é feita a análise técnica do projeto de lei, já que a fase política é debatida em plenário.

Nesse entendimento afirma Meirelles (2001, p.618, grifo original),

o parecer dessas comissões cingir-se-á ao assunto de sua especialidade, a ser emitido do ponto de vista *técnico*, e não político. As opiniões políticas cabem ao plenário, nunca aos órgãos especializados chamados a opinar sobre matérias em discussão. O parecer das comissões é de alta valia para nortear o plenário na votação das proposições, devendo informá-lo acerca da constitucionalidade e legalidade do assunto em pauta [...].

Vale pontuar neste aspecto que a instrução processual, deve se basear pela observância a alguns elementos, tais como: problema; solução; viabilidade técnica; possibilidade de realização e apuração do interesse público.

Chegado o projeto de lei na Câmara Municipal, o mesmo é distribuído às

comissões temáticas pela Mesa Diretora, para o qual é designado pelo Presidente da respectiva comissão, entre seus membros, o Relator.

Conforme entendimento doutrinário estabelecido acerca da relatoria do projeto de lei após sua chegada na Câmara Municipal,

o parlamentar que atua como relator tem a responsabilidade de estudar o projeto de lei, sob o ângulo temático da comissão que integra, a fim de confirmar a viabilidade técnica e analisar a consequência da inserção fática e política da futura lei no ambiente em que ela produzirá uma intervenção. (SOUZA, 2013, p. 37).

Em reunião da comissão temática o projeto é debatido. Caso necessite, poderá ser realizada audiência pública ou consulta popular para aprofundar a análise do projeto em tramitação, quando tratar de matéria de elevada repercussão.

Encerrada a etapa de discussões, o relator disponibiliza seu voto que passa por deliberação dos demais membros da comissão e, havendo concordância dos demais, com o voto do parlamentar-relator, emite-se o parecer técnico favorável, que é assinado pelos membros da comissão e levado ao plenário para apreciação dos demais vereadores, antes do projeto de lei. Porém, caso um dos parlamentares discorde do voto do relator, este poderá apresentar seu voto contrário em separado, com as devidas justificativas.

Outro aspecto interessante trata da posição do parlamentar quanto ao projeto em tramitação. Poderá o vereador votar favorável ao parecer técnico de determinado projeto, porém em Plenário esse mesmo representante adotar posicionamento político contrário quanto ao projeto.

Conforme Barbi de Souza (2013, p. 38), “o exame na comissão de constituição e justiça é decisão dotada de viés técnico, a deliberação em plenário é decisão de natureza jurídica”.

Cumprido destacar que os prazos para tramitação dos projetos seguem o deliberado pelo Regimento Interno da Câmara Municipal.

Como destacado no subcapítulo anterior, o controle de constitucionalidade é basicamente dois, ou seja, o difuso e o concentrado. Entende-se como controle difuso, aquele onde o juiz de qualquer instância pode analisar a constitucionalidade, e o concentrado remete a um específico tribunal ou órgão administrativo.

Estabelecido pela Carta Maior de 1988, o projeto de lei no processo legislativo municipal passa por dois controles de constitucionalidade.

O primeiro controle de constitucionalidade é feito por meio da comissão de

constituição, justiça e redação que assume o controle preventivo da matéria estudada.

Mesmo que a pauta seja da esfera municipal, mas com base no princípio da isonomia, apresenta-se como exemplo o que diz a Constituição Federal de 1988, referente ao controle político realizado pelas Casas Legislativas de nível federal,

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

E assim segue-se analisando o que dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que reuniu a comissão de constituição, justiça e cidadania no

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

IV - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

- a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões;
- b) admissibilidade de proposta de emenda à Constituição;
- c) assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto neste Regimento;
- d) assuntos atinentes aos direitos e garantias fundamentais, à organização do Estado, à organização dos Poderes e às funções essenciais da Justiça;
- e) matérias relativas a direito constitucional, eleitoral, civil, [...].

Já o Senado Federal estabeleceu em seu Regimento Interno a comissão de constituição, justiça e cidadania e procurou detalhar de forma clara e objetiva quais as áreas de atuação dentro do processo legislativo,

Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete:

I - opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário;

II - ressalvadas as atribuições das demais comissões, emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, especialmente as seguintes:

- a) criação de Estado e Territórios, incorporação ou desmembramento de áreas a eles pertencentes;
- b) estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal (Const., art. 49, IV), requisições civis e anistia; [...].

Levantada a inconstitucionalidade da proposição em tramitação, dependendo do Regimento Interno, a matéria é arquivada automaticamente. Em outros casos, é submetida ao plenário que concordando com o devido parecer arquiva o projeto por

vício de constitucionalidade, ou rejeita a análise da comissão temática e possibilita que o projeto seja remetido às outras comissões.

Esse posicionamento tem o entendimento do professor Souza (2013, p. 60),

a discussão especial é o encaminhamento do parecer de inconstitucionalidade dado pela comissão de constituição e justiça, referente ao projeto de lei, para o plenário, com o objetivo de deliberar se o mesmo será acatado. Na hipótese de o plenário da casa legislativa concordar com o parecer de inconstitucionalidade, o projeto de lei é arquivado. Se, no entanto, o parecer de inconstitucionalidade da comissão de constituição e justiça for derrubado em plenário, o projeto de lei retorna à fase de instrução e segue para análise das demais comissões permanentes. A discussão é especial porque não alcança o mérito do projeto de lei, apenas delibera a preliminar suscitada na comissão de constituição e justiça.

Destaca-se que caso o projeto seja questionado por força formal, por uso de técnica legislativa inadequado, é possível que ocorra emenda ou seja apresentado um substitutivo.

O projeto vindo a ser aprovado pela Câmara Municipal é remetido ao Poder Executivo, para o seguimento dos trâmites.

É nesta fase que surge a segunda possibilidade de controle de constitucionalidade preventivo, por meio do veto jurídico, quando o Prefeito verificando tratar-se de pauta inconstitucional, utiliza-se de sua prerrogativa para vetar a proposta.

Assim como no Legislativo Municipal, o Prefeito dispõe de duas possibilidades de veto: o veto jurídico, que trata da inconstitucionalidade do projeto de lei e o veto político, aquele que analisa a conveniência pública.

Quanto ao prazo para apresentação do veto, é de quinze dias, mais quarenta e oito horas para comunicação ao presidente do parlamento das devidas justificativas.

O veto pode ser parcial ou total. Conforme entendimento da doutrina,

quando o veto é parcial, é possível promulgar a parte da lei não vetada, desde que conste o indicativo dos artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens vetados. Se o poder legislativo derrubar o veto, faz-se a promulgação e publicação da parte normativa alcançada pelo veto não acatado, observado o mesmo número de lei. Por outro lado, se o poder legislativo acatar o veto, os artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens permanecem com a palavra “vetado”, não podendo ser reaproveitados. (SOUZA, 2013, p. 47, grifo original).

Em seguida, o veto e os argumentos jurídicos, são encaminhados ao Poder Legislativo, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que mais uma vez se manifestará, porém nesta oportunidade favorável ou contrário ao veto.

As atividades desenvolvidas pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação junto as Câmaras Municipais, simetricamente aplica-se ao estabelecido na Constituição Federal e nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Como já visto anteriormente, a lei é a ferramenta mais importante de um Estado Democrático de Direito, e para tornar-se um mecanismo de efetiva ação, carece de muito preparo e comprometimento na sua fase de elaboração, principalmente junto às comissões de constituição, justiça e redação, visando atingir seu objetivo final.

Conforme Souza (2013, p. 79, grifos originais),

em muitas câmaras, assembleias legislativas e até mesmo no Congresso Nacional, percebe-se que não há interesse, por parte dos parlamentares, em atuar nas comissões e em valorizar a instrução dos processos de elaboração de leis. Em algumas situações, as comissões têm suas reuniões realizadas apenas “no papel”, sendo difícil, às vezes, conseguir mesmo a atenção do “legislador” quanto à leitura do projeto que está sendo instruído.

O papel desempenhado pela comissão de constituição, justiça e redação é primordial para o fortalecimento do estado democrático e de direito e principalmente da cidadania. Possibilitar a análise por parte desta comissão é valorizar o princípio da supremacia constitucional.

Desta forma, ensina Barbi de Souza (2013, p. 79, grifo original),

a não realização da instrução processual legislativa, pelas casas legislativas, em suas respectivas comissões, além de violar os princípios que dão suporte ao estado democrático de direito, contamina o processo de elaboração da lei e marca a omissão do poder legislativo quanto a sua obrigação de “bem legislar”, produzindo um declínio na escala de representação política, situação que desagrega o exercício da cidadania.

Por fim, destaca-se que derrubado o veto ou sancionada pelo Prefeito, a lei após ter percorrido todos os trâmites do processo legislativo, e já sancionada, deverá ser promulgada e publicada para vir a gerar seus efeitos. Promulgar a lei é dar identidade à mesma e possibilitá-la de ingressar no ordenamento jurídico.

Compete ao Prefeito Municipal a promulgação, caso este venha a se negar, caberá, em quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara. E em último caso, obrigatoriamente ao vice-presidente da Casa Legislativa.

Por fim, vale destacar que ainda existe o controle de constitucionalidade repressivo, como uma segunda possibilidade de verificação aos ditames

constitucionais estabelecidos pela Carta Maior de 1988, porém, destaca-se que este assunto será pauta de maior abrangência no próximo capítulo.

Mister, se faz analisar a avaliação de Bonavides(2002), citado pelos doutrinadores Froehlich; e Hammes (2009, p. 91),

ainda que se diga que o Brasil possui um controle político de constitucionalidade das leis, exercido previamente à existência da lei, é necessário também, que se acentue que os atos das comissões e o veto do Presidente da República são atribuições próprias e privativas dos Poderes Legislativo e Executivo, respectivamente. Nessa esteira, ressalta-se que, diferentemente do que ocorre em outros países, como na França, por exemplo, não se confere ao órgão exercitante de controle político uma posição de preeminência do Estado, trata-se de mera atribuição dos Poderes Legislativo (comissões) e Executivo (veto) motivo pelo qual não é pacífico o reconhecimento do controle político de constitucionalidade no Brasil.

4 DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

4.1 Conceito

Primeiramente se faz importante destacar que o controle de constitucionalidade é o mecanismo pelo qual se busca, conforme já demonstrado nos capítulos anteriores, garantir a devida supremacia da constituição, neste caso da Constituição Federal de 1988.

Assim sendo, trata-se do instrumento que assegura que todas as ações por parte dos poderes constituídos estejam de acordo com o estabelecido pela lei maior.

Para Bulos (2012, p. 186, grifos originais), “a *inconstitucionalidade* é a *doença* que contamina o comportamento desconforme à constituição, o *controle* é o *remédio* que visa restabelecer o estado de hígidez constitucional”.

É a partir da Carta Magna de 1988 que o tema de controle de constitucionalidade ganha mais destaque e passa a ser tratado como ponto fundamental da ordem do Estado Democrático de Direito, evitando qualquer tipo de violação e agressão constitucional.

Desta forma, vale destacar os ensinamentos do constitucionalista Clèmerson Merlin Clève (1997), citado por Della Giustina (2001, p. 36),

com a Constituição de 1988, o sistema brasileiro (combinação do modelo difuso-incidental com o concentrado-principal) de fiscalização de constitucionalidade foi aperfeiçoado. Com efeito, (i) ampliou-se a legitimação ativa para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade (antiga representação); (ii) admitiu-se a instituição, pelos Estados-membros, de ação direta de declaração de inconstitucionalidade de ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição Estadual; (iii) instituiu-se a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção; (iv) exigiu-se, ademais, a manifestação do Procurador-Geral da República em todas as ações de inconstitucionalidade, bem como nos demais processos de competência do Supremo Tribunal Federal; (v) exigiu-se a citação do Advogado-Geral da União que, nas ações diretas, deverá defender, na qualidade de verdadeiros curador, o ato impugnado [...].

Prosseguindo, o constitucionalista Clève (1997), citado por Della Giustina (2001, p. 37, grifo original), ainda aproveita para destacar que com a Carta de 1988, foram limitadas as competências do Supremo Tribunal Federal, no que tange o julgamento objetivando interpretações, porém assegurou a criação de novo mecanismo e também procedeu alterações em recurso,

[...] (vi) não atribuiu ao Supremo Tribunal Federal competência para julgar

representação para fins de interpretação, instrumento que, criado pela Emenda Constitucional 7/77 ('pacote de abril'), foi suprimido pela nova Lei Fundamental; (vii) previu a criação de um mecanismo de arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição que não foi, ainda, regulamentado; e, finalmente, (viii) alterou recurso extraordinário, que passou a ter feição unicamente constitucional.

4.2 Espécies de controle de constitucionalidade

Neste contexto de garantir a supremacia da constituição, buscando evitar a inconstitucionalidade de atos, criaram-se espécies de controle de constitucionalidade, que sintonizadas desempenham um importante papel de fortalecimento e proteção do Estado Democrático de Direito.

O controle de constitucionalidade deve permanentemente ser aprimorado e utilizado, pois atender a sua função, pois sabe-se que

as leis cada vez mais e em maior profusão são editadas, visando a disciplinar a vida da sociedade. Elas, de direito, regulam o comércio, a indústria, a agricultura, os bens dos cidadãos, as relações entre estes e o Estado, o matrimônio, o funcionamento do Estado, enfim, as mais diversas políticas dos governantes.

Assim, importa submetê-las a um controle constitucional, criando-se um sistema que possa conferir se a legislação está ou não adequada à Constituição, pois, é normal que em meio a esta pletera legislativa, muitos ou alguns diplomas legais ou atos de governo, afrontem princípios ou normas estabelecidas na Constituição da República e nas Constituições dos Estados federados. (DELLA GIUSTINA, 2001, p. 26)

Para a maioria dos doutrinadores há três espécies de controle: o controle político; controle jurisdicional e o controle misto.

O controle político é realizado pelo Poder Legislativo ou até mesmo pelo Poder Executivo. Possui análise política, de juízo de conveniência. Este controle ocorre no período de elaboração da lei, antes de entrar em vigor, ou seja, ainda em fase de projeto de lei.

Para José Tarcízio de Almeida Melo (1996), citado pelo professor Luiz Fernando Ximenes Rocha (2002, p. 48), é muito mais significativo e oportuno a aplicação do controle político pelo Poder Legislativo, tendo em vista

[...] que aquele que emenda a Constituição é que a deve interpretar, porque pode a leitura da Constituição ter o alcance de emendá-la. A legitimidade do Poder Legislativo para a jurisdição constitucional é maior do que a aptidão do Poder Judiciário para o controle da constitucionalidade das leis.

Porém, contrapondo essa visão, muitos outros doutrinadores, compreendem

que o controle político trata-se de um controle fraco, sem eficácia, como aponta Ferreira Filho (1989), citado por Rocha (2002, p. 48), “a experiência tem demonstrado que esse controle é ineficaz”.

Já o controle jurisdicional é desempenhado pelo Poder Judiciário. Verifica-se tratar de um controle técnico e imparcial, diferentemente do controle político.

Pode vir a ser concentrado, onde cabe ao Supremo Tribunal Federal, exercer a fiscalização sobre leis e atos federais e estaduais. Acaba sendo o controle concentrado abstrato, provocado pelos agentes estabelecidos na Carta Magna de 1988. No processo legislativo não há possibilidade de utilização do controle concentrado visando a garantia da supremacia constitucional. Compete sim, ao controle difuso.

O ensinamento de Antônio César Lima da Fonseca (1994), citado por Vasco Della Giustina (2001, p. 48, grifos originais) é de que,

trata-se de controle direto porque exercido via de ação principal por parte especialmente designada (*rectius*, legitimada) pelo texto constitucional federal ou estadual. A norma é atacada *in abstracto* e quando declarada a sua inconstitucionalidade forma-se uma decisão *erga omnes*, isto é, decisão que ampara todos aqueles que estão sob o manto da juricidade federal ou estadual violada.

Vale destacar que a Constituição Federal de 1988, estabeleceu a possibilidade de perante o Tribunal de Justiça estadual, realizar o controle abstrato das leis estaduais ou municipais conforme verifica-se no

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.
§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

E pode ser difuso, também conhecido como via de exceção, indireta, ou incidental, que para Bulos (2012, p. 200, grifos originais) é aquele

realizado por juízes e tribunais, nos processos de sua competência (CF, art. 97). O Supremo Tribunal Federal também o pratica em sede recursos extraordinário (art. 102, III, a, b e c) e de recurso ordinário ou quando aprecia a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos que se tenham fundado em decisões recorridas (art. 102, II). O Superior Tribunal de Justiça exercita o controle incidental via recurso especial (art. 105, III, a, b, c).

Novamente destaca-se o entendimento de Antônio César Lima da Fonseca,

citado por Della Giustina (2001, p. 49, grifos originais) compreendendo que,

no controle indireto a declaração de inconstitucionalidade, pode-se dizer, é *a posteriori*. Diz-se que é por exceção, pois tem relação íntima com a resposta do réu, onde tal alegação vem deduzidas. A norma é atacada *in concreto*, os seus efeitos são *inter partes*.

Na defesa do controle jurisdicional, encontra-se os ensinamentos doutrinários de Anna Cândida da Cunha Ferraz (1979, p. 183),

o Poder Judiciário, cercado de garantias constitucionais, é quem tem mais condições, dentre os órgãos e poderes, de assegurar a intangibilidade da Constituição Federal, colocando-a acima de todo sistema jurídico do estado; por outro lado, em razão de suas funções próprias, está o Poder Judiciário mais preparado para apreciar, em profundidade com clareza, imparcialidade e certeza, o confronto entre a obra do Poder Constituinte originário e a dos poderes dele derivados, resguardando a primeira, garantindo a segunda. Assim, exsurge o controle jurisdicional como sistema mais adequado para a defesa da Constituição Federal.

Como referido anteriormente, o controle preventivo é realizado pelo Poder Legislativo e Executivo antes da entrada em vigor da lei, ainda em fase de projeto. Mas também há a possibilidade após a entrada em vigor das leis por meio do controle constitucional repressivo, onde cabe ao Poder Judiciário, o cuidado para que a nova lei não agrida o estabelecido pela Constituição, como explica o doutrinador Alexandre de Moraes (2007, p. 697),

no direito constitucional brasileiro, em regra, foi adotado o controle de constitucionalidade repressivo jurídico ou judiciário, em que é o próprio Poder Judiciário quem realiza o controle da lei ou do ato normativo, já editados, perante a Constituição Federal, para retirá-los do ordenamento jurídico, desde que contrários à Carta Magna.

E o controle misto, adotado principalmente pelo Brasil, é a união do controle político e do controle judiciário. É um tipo de controle capaz de harmonizar as relações entre os dois outros controles. Ou seja, há uma divisão bem qualificada de competências, onde há matérias que são unicamente tratadas pelo controle político e outras tratadas pelo controle judiciário.

Para melhor compreensão, verifica-se que existe o controle quanto ao momento da fiscalização. Ou seja, o momento que o controle de constitucionalidade pode vir a ser invocado.

Diante disso, encontra-se o primeiro momento ainda na fase de elaboração e análise do projeto de lei. Fala-se então do controle preventivo.

E o segundo momento seria após a produção das leis, após a publicação, surgindo aí o controle repressivo.

4.3 Controle de constitucionalidade das leis municipais

Conforme manifestado já anteriormente, o controle de constitucionalidade das leis municipais é de extrema relevância, para que se mantenha assegurada e fortalecida a democracia e a supremacia da Constituição.

Desta forma, destaca-se que é somente a partir da publicação da Carta Magna de 1988 que foi assegurado aos Estados a garantia de controle de constitucionalidade das leis municipais, conforme visto anteriormente.

Porém vale destacar novamente, como já mencionado em outro capítulo, os Municípios são autônomos, possuem regras próprias estabelecidas por meio de sua Constituição, que é a Lei Orgânica.

De acordo com Baracho (1986), citado por Rocha (2002, p. 93, grifos originais),

embora para muitos possa parecer evidente a relação de hierarquia normativa entre a Constituição do Estado-membro e a lei municipal, não se pode ignorar, porém, que no respeitante às matérias de competência exclusiva do Município conferidas pela Constituição Federal, não há falar em hierarquia da lei estadual em face da lei municipal, visto que cada uma dessas pessoas componentes da Federação brasileira tem seu campo de autonomia próprio. Aliás, mesmo antes do advento da atual Carta Política, a doutrina já entendia que o Estado deveria evitar interferir na atividade peculiar do Município, para que este permanecesse suficientemente autônomo, *“naquilo que envolve fins próprios, distintos daqueles que são específicos ao Estado”*.

Mas essa autonomia concedida aos municípios não significa a possibilidade de descumprimento constitucional, capaz de ferir a lei superior.

Os municípios possuem legitimidade para se autoadministrar, de acordo com os preceitos constitucionais, e com suas necessidades,

entretanto, não se verificando restrição da autonomia municipal, representada pela invasão de sua competência exclusiva, é inegável que as leis municipais devem ajustar-se aos princípios contidos na Carta Estadual (art. 29, caput, e 35, IV, da CF), cabendo ao Estado-membro zelar pela supremacia de sua Lei Maior.

Diante do reconhecimento de superioridade retromencionada, as normas municipais devem buscar seu fundamento de validade naquelas que lhe são superiores, como a Lei Orgânica e as Constituições Federal e Estadual, de forma que havendo conflito entre elas, esse venha a ser resolvido, para restabelece-se a harmonia do sistema jurídico. (ROCHA, 2002, p. 94).

Seguindo a orientação estabelecida na Carta Maior, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul estabeleceu em seu ordenamento essa diretriz, onde repassou ao Tribunal de Justiça tal competência, conforme verifica-se no

Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:
XII - processar e julgar:
d) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e de municipal perante esta, inclusive por omissão;

E ainda procedeu concedendo competência aos tribunais de segunda instância para que também declare a inconstitucionalidade, conforme os ditames da Carta da República de 1988, que vedou a um único órgão a atribuição da legitimação para agir.

Sendo assim foi repassado aos Tribunais de Alçada, Tribunal de Justiça e Tribunal Militar a devida competência, como se verifica no,

Art. 93. Compete aos Tribunais de segunda instância, além do que lhes for conferido em lei:
IX - declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo, pela maioria absoluta de seus membros ou do respectivo órgão especial.

Porém oportuno se faz destacar que o Tribunal de Alçada não mais existe, restando apenas as outras duas Cortes.

Ademais, vale lembrar que o trecho **Constituição Federal**, antes estabelecido na Constituição Sul-Rio-Grandense mais precisamente no artigo 95 foi retirado por força da Ação Direta de Inconstitucionalidade, conforme manifestação do relator Ministro Sepúlveda Pertence (2002, p. 1):

Controle abstrato de constitucionalidade de leis locais (CF, art. 125, § 2º): cabimento restrito à fiscalização da validade de leis ou atos normativos locais - sejam estaduais ou municipais -, em face da Constituição estadual: invalidade da disposição constitucional estadual que outorga competência ao respectivo Tribunal de Justiça para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de normas municipais em face também da Constituição Federal: precedentes. ADIn 409-3/STF, Rel. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/03/2002, DJ 26/04/2002, p. 1. (Grifado no original).

O Tribunal Pleno compreendeu que não é passível ao Tribunal de Justiça do Estado avaliar ações que tratam de inconstitucionalidade das normas municipais em face da Carta Magna. Isso provocaria um desequilíbrio constitucional e abarrotaria

os tribunais estaduais de ações, prejudicando o devido processo legal.

O entendimento doutrinário de Della Giustina (2001, p. 86), é de que,

em síntese, se a lei ou o ato normativo municipal estiver em confronto com a Constituição Federal, não há como se aplicar, em nível estadual, o sistema de controle concentrado de constitucionalidade. Todavia, se as disposições constitucionais federais estiverem reproduzidas na Carta Estadual, a análise da constitucionalidade é viável, [...].

Prosseguindo, outro ponto que merece destaque, é quem são os agentes legitimados a propor a ação de inconstitucionalidade de atos normativos e leis municipais.

De acordo com o Vasco Della Giustina (2001, p. 84, grifos originais),

no § 2º do artigo 95, definiu a Carta Estadual quem tem a legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, ou por omissão: “o Governador do Estado; o Procurador-Geral de Justiça; o Prefeito Municipal; a Mesa da Câmara Municipal; Partido político com representação na Câmara de Vereadores; Entidade sindical; o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; o Titular da Defensoria Pública; as Entidades de defesa do meio ambiente, dos direitos humanos e dos consumidores legalmente constituídos; Associações de bairro e Entidades de defesa dos interesses comunitários legalmente constituídas há mais de um ano.”

Possibilitar ao Tribunal de Justiça o controle de constitucionalidade de atos normativos e leis municipais, é assegurar o fortalecimento de leis mais qualificadas e capazes de atender com seus objetivos. Sem sombra de dúvidas, possibilita uma aproximação maior do Tribunal de Justiça com os municípios, e demonstra uma colaboração para a agilidade dos processos, visando a solução de impasses jurídicos.

Outro mecanismo fundamental para o fortalecimento da Constituição Federal como lei máxima é a chamada Ação Direta de Inconstitucionalidade interventiva no Município, visando o respeito aos princípios sensíveis. Ou seja,

por sua vez a Constituição Sul-Rio-Grandense estatui no seu art. 15, IV, que “o Estado não intervirá nos Municípios, exceto quando o Tribunal de Justiça der provimento a representação para prover a execução de lei, de ordem ou decisão judicial, e para assegurar a observância dos seguintes princípios: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) probidade administrativa.” (DELLA GIUSTINA, 2001, p. 89, grifos originais).

Ainda sobre o debate em torno dos princípios sensíveis, o doutrinador

Alexandre de Moraes (2001), citado por Della Giustina (2001, p. 89), aproveita para complementar, destacando que

os chamados princípios sensíveis, quais sejam, além dos anteriormente enunciados, (art. 15, IV, da Constituição Estadual), a autonomia municipal, a prestação de contas da administração pública, direta e indireta, a aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de receitas de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, (art. 34, VII, da Carta Federal), quando não observados, acarretam a sanção da intervenção.

Para complementar, caberá ao Governador do Estado a decretação de intervenção municipal. Onde será primeiramente declarada a inconstitucionalidade do referido ato ou lei inconstitucional e posteriormente declarada a intervenção.

Outro ponto que merece atenção é quanto a diferença entre a ação direta de inconstitucionalidade com intervenção e a ação direta de inconstitucionalidade normal.

Conforme entendimento doutrinário de Silva (1993), citado por Vasco Della Giustina (2001, p. 90, grifos originais),

“[...] Visa não apenas obter a declaração de inconstitucionalidade, mas também restabelecer a ordem constitucional do Estado ou Município, mediante intervenção. A sentença já não será meramente declaratória, pois, então, já não cabe ao Senado a suspensão da execução do ato inconstitucional. No caso, a Constituição declara que o decreto (do Presidente da República ou do Governador do Estado, conforme o caso) se limitará a suspender a execução do ato impugnado, se esta medida bastar ao restabelecimento da normalidade. Daí se vê que a decisão, além de decretar a inconstitucionalidade do ato, tem um efeito condenatória, que fundamenta o decreto de intervenção”.

Ou seja, de um lado há a possibilidade de apenas ser declarada a inconstitucionalidade de tal norma e retirá-la do ordenamento jurídico para que não provoque consequências indesejáveis.

E de outra ponta, existe a possibilidade de declarar tal norma inconstitucional e assim, motivado pela gravidade das situações já elencadas anteriormente, quando perde-se o controle governamental do município, aplicar a intervenção municipal.

Vale destacar que também é possível a intervenção estadual por parte da esfera federal.

4.4 Mandado de Segurança

O mandado de segurança assume um papel fundamental no que tange a manutenção da ordem constitucional, impedindo a violação ao direito líquido e certo.

Como é sabido, quando haver prejuízos durante o trâmite do processo legislativo, o mandado de segurança poderá ser acionado, por parte dos parlamentares que são as únicas partes legitimadas a fazer.

O mandado de segurança está estabelecido na Constituição Federal (1988, artigo 5º, LXIX, grifos originais), no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais e no Capítulo I – Dos direitos e deveres individuais e coletivos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

O mandado de segurança na visão do doutrinador Helly Lopes Meirelles (1997), citado por Moraes (2007, p. 146, grifos originais) trata-se

o meio constitucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual, ou universidade reconhecida por lei, para proteção de direito individual ou coletivo, líquido e certo, não amparado no *habeas corpus* ou *habeas data*, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

O mandado de segurança trata-se de uma ação constitucional de natureza civil e também pode vir a ser preventivo e repressivo.

Preventivo quando se prevê que a possível violação de direito líquido e certo possa vir a ocorrer.

Desta forma, conclui-se conforme aponta a doutrina que,

na análise da constitucionalidade do projeto de lei em face da Constituição Federal, ainda na seara do controle preventivo, é possível uma forma de controle judicial. Necessário, no entanto, para tal entendimento, a distinção de duas formas de inconstitucionalidade: a formal e a material. (FROEHLICH; HAMMES, 2009, p. 91).

Como apontam os doutrinadores, a inconstitucionalidade material é revelada

quando a matéria contida na lei ou no projeto de lei não respeita os preceitos constitucionais estabelecido na Lei Maior. Acaba desta forma vindo a ferir princípios fundamentais.

Já a inconstitucionalidade formal é detectada durante a fase de elaboração da lei, quando verifica-se que não se observou o devido processo legislativo.

No entendimento dos professores Froehlich; Hammes (2009, p.92),

[...] cabe, simultaneamente ao processo legislativo, a interposição de mandado de segurança por parlamentar, para fazer retornar aos trilhos um processo legislativo desvirtuado, para que não se tenha, após a publicação da lei aprovada, a possibilidade de tal lei ser questionada e declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário.

Desta forma é passível de interposição por parte de qualquer vereador ou partido político que esteja inserido no debate do referido projeto de lei, conforme comprova-se nos ensinamentos dos doutrinadores Froehlich; Hammes (2009, p. 93),

dessa forma, é permitido, a qualquer parlamentar, que participe de processo legislativo para a feitura de qualquer lei junto ao Legislativo, recorrer ao Poder Judiciário para que este se manifeste sobre a observância do processo legislativo previsto na Constituição Federal. Importa salientar que a legitimidade de propor mandado de segurança nesses casos é restrita a parlamentar ou partido político que tenha participação no processo de discussão e votação do projeto de lei. O direito líquido e certo a ser tutelado pelo Judiciário em sede de mandado de segurança, é referente à garantia dos parlamentares no exercício de seu direito a somente participarem da atividade [...].

Outro ponto que merece atenção, é quanto a interferência do Poder Judiciário, buscada por meio do mandado de segurança, para tratar de inconstitucionalidade material. Tem entendido o Supremo Tribunal Federal, que não é cabível mesmo que visualize-se a inconstitucionalidade do judiciário intervir no curso do processo legislativo para dirimir dúvidas quanto a análise.

Em síntese, não pode o judiciário antecipar análise de mérito de matéria que está sendo tratada pelo parlamento.

Qualquer atitude diferente a esta, estar-se-ia comprometendo o Estado Democrático de Direito, e colocando em confronto os Poderes constituídos. O que é possível sim fazer, é aguardar a aprovação pela Casa Legislativa e após a publicação levantar o questionamento judicial.

Como já referido, o mandado de segurança tem seu cabimento estabelecido conforme a doutrina quando presente o direito líquido e certo.

Ademais de acordo com a doutrina, há requisitos que podem identificar o mandado de segurança.

Nesse entendimento manifesta-se Alexandre de Moraes (2007, p. 148),

ato comissivo ou omissivo de autoridade praticado pelo Poder Público ou por particular decorrente de delegação do Poder Público;
ilegalidade ou abuso de poder;
lesão ou ameaça de lesão
caráter subsidiário: proteção do direito líquido e certo não amparado por habeas corpus ou habeas data. [...].

Importante também frisar, que há situações que vedam a possibilidade de mandado de segurança. Essas hipóteses devem sempre ser observadas para que não ocorra nenhuma infringência da parte legal. Assim sendo, as hipóteses são:

quando houver recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução; contra decisão judicial ou despacho judicial para o qual haja recurso processual eficaz, ou possa ser corrigido prontamente por via de correição; contra ato disciplinar, a menos que praticado por autoridade incompetente ou com inobservância de formalidade essencial. (MORAES, 2007, p. 148).

Porém, destaca-se que havendo a violação do direito líquido e certo durante a aplicabilidade das hipóteses elencadas anteriormente, poderá ser invocado o mandado de segurança.

Mas diante de decisão judicial transitada em julgado e contra as famosas leis em tese não há possibilidade de mandado de segurança

Assim sendo, verifica-se na doutrina que,

[...]. O que diferencia essa hipótese daquela não permitida pela jurisprudência do STF é justamente a *descrição da ameaça na petição inicial com ligação concreta à esfera jurídica do impetrante*. Vale dizer: o fato de a legislação ser de aplicação vinculada pelo administrador já constitui elemento suficiente para afastar a cogitação de se tratar de mandado de segurança contra lei em tese. (SARLET; MARINONI; e MITIDIERO, 2012, p. 690, grifos originais).

Para a doutrina considera-se direito líquido e certo, como o próprio nome já diz, aquele que é provado de pronto, possível de ser comprovado.

Desta forma, não é admissível que ainda se tenha que gerar a construção de provas num mandado de segurança.

A doutrina trata o direito líquido e certo como,

a caracterização do direito líquido e certo obedece à especial condição da alegação de fato no processo, cuja veracidade pode ser idoneamente aferida mediante prova documental pré-constituída. (SARLET; MARINONI; e MITIDIERO, 2012, p. 692).

O prazo estabelecido para impetração do mandado de segurança é de 120 (cento e vinte) dias, contados do conhecimento do ato a ser impugnado, conforme observa-se no artigo 23 da lei 12.016 de 2009.

Nesta mesma linha, encontra-se os ensinamentos de Buzaid (1989), citado por Alexandre de Moraes (2007, p. 153, grifo original) onde diz que

o prazo para impetrar mandado de segurança, que é de cento e vinte dias, começa a fluir da ciência, pelo interessado, do ato a ser impugnado (Lei nº 1.533/51, art. 18). Geralmente conta-se o prazo a partir da publicação no *Diário Oficial* ou pela notificação individual do ato a ser impugnado, que lesa ou ameaça violar direito líquido e certo. Estas são as duas formas conhecidas de publicidade do ato administrativo. A comunicação pessoal, feita ao titular do direito, depois de decorrido o prazo de cento e vinte dias, não tem a virtude de reabrir o prazo já esgotado. Tal prazo extintivo, uma vez iniciado, flui continuamente; não se suspende nem se interrompe.

No mandado de segurança possui legitimidade ativa, o também chamado impetrante, aquele detentor do direito líquido e certo. No entendimento do jurista Alexandre de Moraes (2007, p. 150, grifos originais),

sujeito ativo é o titular do direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*. Tanto pode ser pessoas física ou pessoas jurídica, nacional ou estrangeira, domiciliada ou não em nosso País, além das universidades reconhecidas por lei (espólio, massa falida, por exemplo) e também os órgãos públicos despersonalizados, mas dotados de capacidade processual (chefia do Poder Executivo, Mesas do Congresso, Senado, Câmara, Assembleias, Ministério Público por exemplo). O que se exige é que o impetrante tenha o direito invocado, e que este direito esteja sob a jurisdição da Justiça brasileira.

Vale aqui destacar que o Supremo Tribunal Federal tem considerado o parlamentar como sujeito dotado de legitimidade para impetrar mandado contra os atos praticados no decorrer da aprovação das leis que são consideradas violadoras dos princípios constitucionais.

Já a legitimidade passiva é destinada à autoridade coatora, aquela que é responsável pela prática do ato violador por meio de ação ou de omissão.

Diferentemente do mandado de segurança preventivo que visa impedir uma grave ameaça ao direito líquido e certo, o mandado de segurança repressivo é aquele que visa rever uma ilegalidade já cometida pela autoridade coatora para que

assim possa restabelecer o direito líquido e certo da pessoa.

O Supremo Tribunal Federal analisou recentemente o Mandado de Segurança impetrado pela Presidente da Comissão Mista de Plano, Orçamentos Públicos e Fiscalização da Câmara dos Deputados, e através de decisão relatada pelo Ministro Roberto Barroso (2015, p.1),

DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDA LIMINAR. JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL, EM SESSÃO CONJUNTA DE AMBAS AS CASAS.

30. [...] não constitui, como se constata singelamente, intervenção do Judiciário em matéria interna *corporis* do Parlamento, mas sim da fixação do devido processo legislativo em um de seus aspectos constitucionais mais importantes – a definição do órgão legislativo responsável pelo julgamento das contas anuais do Presidente da República, matéria sensível no equilíbrio entre os Poderes –, razão pela qual a discussão ora em exame não se resume a uma querela regimental. [...]. MS 33729 MC/DF, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, MONOCRÁTICA, julgado em 13/08/2015, DJ 18/08/2015, p. 161. (Grifado no original).

Prosseguindo com seu entendimento, o eminente Ministro Roberto Barroso (2015, p. 1), complementa sua decisão, destacando que sua decisão não é inconstitucional e em nenhum momento invade competência do Poder Legislativo.

Pelo contrário, sua decisão reforça o entendimento que cabe ao Congresso Nacional em decisão conjunta de ambas as Casas a análise das contas,

[...]. MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDA LIMINAR. JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL, EM SESSÃO CONJUNTA DE AMBAS AS CASAS.

[...]orientação adotada na presente decisão não afronta – ao contrário, prestigia – a interpretação conferida à matéria pelo próprio Congresso Nacional. [...], o STF, ao longo de sua história, tem entendido que a discricionariedade das medidas políticas não impede o seu controle judicial, desde que haja violação a direitos assegurados pela Constituição. Mantendo essa postura, o Supremo Tribunal Federal, na última década, tem atuado ativamente no tocante ao controle judicial das questões políticas [...]. MS 33729 MC/DF, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, MONOCRÁTICA, julgado em 13/08/2015, DJ 18/08/2015, p.161. (Grifado no original).

5 CONCLUSÃO

E assim, após uma longa e detalhada análise sobre o aspecto constitucional brasileiro, verifica-se claramente a necessidade de manter-se a supremacia constitucional para que assim o Estado Democrático de Direito seja assegurado em sua plenitude.

É por meio do respeito ao devido processo legislativo, de observância a todo trâmite, em especial ao trâmite realizado junto a Comissão de Constituição, Justiça e Redação que possibilita-se a criação de leis de extrema importância e relevância social. Ou seja, garantir o pleno exercício desta comissão temática é colaborar sem sombra de dúvidas para que a Constituição Federal de 1988 seja sim a Lei Maior desta Nação e surta os efeitos para o qual foi criada.

Ao longo deste trabalho, verificou-se que muito ainda precisa ser aprimorado e trabalhado para que de fato a comissão permanente de Constituição, Justiça e Redação, seja um verdadeiro controle de constitucionalidade preventivo e venha cumprir com suas responsabilidades.

Enquanto a fase junto a esta comissão permanente nas Câmaras Municipais, for tratada pelos Vereadores, como uma mera formalidade, a sociedade brasileira não estará imune de que leis inconstitucionais e insignificantes sejam colocadas em vigor. Onde restará ao Poder Judiciário entrar em campo para manter a ordem constitucional.

Para executar esse trabalho procurou-se buscar doutrinadores renomados, com forte atuação na área constitucional, para que assim fosse possível traçar alguns pontos acerca do tema principal que trata do processo legislativo municipal, mais especificadamente a função da comissão mais importante do parlamento, que detém de controle preventivo.

Primar pela observância aos princípios constitucionais, pela valorização à supremacia da Carta Magna de 1988 e pelo Estado de Democrático de Direito passa antes de mais nada pelo regular processo legislativo, respeitando todas as suas fases.

No decorrer desta obra, ficou claro que a análise técnica que deveria ser feita por esta comissão permanente, que assume o controle constitucional preventivo, é deixada de lado, e a vontade política e de conveniência é posta em primeiro lugar.

Urge a necessidade deste sistema ser alterado para que a vontade política não se sobressaia à Constituição Federal. Os ritos junto ao processo legislativo

municipal, em especial junto a Comissão de Constituição, Justiça e Redação precisam ser atendidos.

Respeitar o trabalho desta Comissão é possibilitar o desenvolvimento com mais qualidade de vida e dignidade de todos os cidadãos e cidadãs brasileiros. As leis só terão significado, se o processo legislativo for feito com transparência, respeito, qualidade, técnica e legalidade.

Compete ao parlamento municipal, aprofundar-se e qualificar-se cotidianamente, a fim de corresponder com as expectativas depositadas pela sociedade.

Ademais, mister se faz tratar a Comissão de Constituição, Justiça e Redação com excelência, dando-lhe o suporte necessário para executar sua missão. Não há a possibilidade de olhar esta valiosa comissão permanente como um entrave e sim deve ser vista como um mecanismo principal de segurança jurídica constitucional.

Uma lei bem elaborada, bem estruturada e dentro daquilo que dita a Carta Maior, é uma lei que terá eficácia e trará resultados positivos. Mas isso também e principalmente é significado de um correto e aperfeiçoado processo legislativo.

Violar o processo legislativo é violar os princípios que dão sustentação à democracia brasileira. O que hoje os legisladores, sejam eles de nível federal, estadual ou municipal, precisam saber que não interessa é a quantidade de leis, mas sim sua qualidade.

Outro ponto que procurou-se destacar neste trabalho, foi aprofundar o estudo sobre a Constituição, buscando compreender seu funcionamento e sua estrutura. Assim como a possibilidade de utilização do mandado de segurança, como importante mecanismo que possibilita o controle de constitucionalidade pelos legisladores municipais.

Dispor de um subcapítulo ao mandado de segurança é aproveitar a oportunidade para demonstrar sua relevância ao processo legislativo.

Desde o capítulo sobre a constituição e seus aspectos, passando pelo capítulo do processo legislativo, pelo controle de constitucionalidade até chegar no mandado de segurança, há a intenção de chamar a atenção do leitor para uma melhor compreensão do mundo constitucional brasileiro.

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil é a base como já referido em outras oportunidades, da construção de uma sociedade sólida, baseada em princípios fundamentais que norteiam as relações humanas, estabelecendo deveres e direitos aos homens e mulheres deste País.

Por fim, espera-se que este trabalho, desperte em cada leitor, o olhar crítico e que demonstre de fato da necessidade de mantermos sempre fortes e constituídos nossos controles de constitucionalidade.

Que desperte o interesse sobre o papel da comissão de constituição, justiça e redação e instigue a cada um e a cada uma a buscar o pleno exercício desse valioso mecanismo de controle constitucional, que até o presente momento vem sendo ignorado pelos nossos representantes.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Roberto. MS 33729 MC/DF. Julgado em 13/08/2015. DJ 18/08/2015, p. 161. Disponível em: <<http://stf.jus.br>>. Acesso em: 29 out.2015.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo:Malheiros, 1996.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno*, estabelecido pela Resolução nº. 17, de 1989. Disponível em: <http://camara.gov.br>. Acesso em: 17 de out.2015.
- BRASIL. Senado Federal. *Regimento Interno*, estabelecido pela Resolução nº. 93, de 1970. Disponível em: <http://senado.gov.br>. Acesso em: 17 de out.2015.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo:Saraiva, 2012.
- CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte:Del Rey, 1996.
- DELLA GIUSTINA, Vasco. *Leis municipais e seu controle constitucional pelo Tribunal de Justiça. Ação direta de inconstitucionalidade e incidente de inconstitucionalidade*. Porto Alegre:Livraria do Advogado, 2001.
- DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. 5. ed. São Paulo:Saraiva, 2001.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Controle de constitucionalidade das leis municipais*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2003.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do estado-membro*. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1979.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo:Saraiva, 2009.
- FROEHLICH, Charles Andrade; HAMMES, Elia Denise. *Manual do controle concentrado de constitucionalidade*. Curitiba:Juruá, 2009.
- LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *A constituição como princípio. Os limites da jurisdição constitucional brasileira*. Barueri:Manole, 2003.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo:Saraiva, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 12. ed. São Paulo:Malheiros, 2001.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 22. ed. São Paulo:Atlas, 2007.

_____. *Direito constitucional*. 28. ed. São Paulo:Atlas, 2012.

PERTENCE, Sepúlveda. ADIn. 409-3/STF. Julgado em 13/03/2002. DJ 26/04/2002, p. 1. Disponível em: <<http://stf.jus.br>>. Acesso em: 15 out.2015.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, RS: Assembleia Legislativa, 1989.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. *Controle de constitucionalidade das leis municipais*. São Paulo: Atlas, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed. São Paulo:Malheiros, 2012.

SOUZA, André Leandro Barbi de. *A lei, seu processo de elaboração e a democracia*. Porto Alegre:Livre Expressão, 2013.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo:Saraiva, 2012.