

INTRODUÇÃO

O Bloco de Constitucionalidade é o parâmetro pelo qual se passam as normas infraconstitucionais, em aspectos materiais e processuais. Entrementes, no que tange ao último, haveria a necessidade de se explicitar a pertinência temática para a contestação da constitucionalidade de um ato legislativo maculado formalmente, pois, em tese, adentraria no exercício da autonomia da casa legislativa editora da norma.

Salta-se a magnitude do tema uma vez que, frente à possibilidade da convalidação dos vícios que imbuem determinado ato normativo e a eminente inércia dos demais legitimados universais, mormente o Congresso Nacional, em relação à propositura de ações em sede de controle abstrato de constitucionalidade, o ato permaneceria vigente e a constituição continuaria a ser deliberadamente fraturada, tudo isso sob a cortina de não poder atentar contra a autonomia do Poder Legislativo e da não existência de pertinência temática dos legitimados especiais.

O presente trabalho tem por escopo, propedeuticamente, demonstrar quais são os aspectos limitadores que o instituto da pertinência temática traz aos legitimados ativos especiais, bem como assinalar as principais mazelas que este cenário de tolhimento ocasiona ao restringir o movimento democrático que modificou o controle de constitucionalidade pátrio.

Para esse fim, será feita a devida pesquisa bibliográfica, que permitirá alicerçar com solidez o decorrer deste trabalho, bem como realizar-se-á pesquisa documental, que trará subsídios na exata dimensão do objeto ora em comento, a partir do que está previsto na lei e do que leciona a doutrina.

1. DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO E A PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Nos países que possuem constituições com mutações rígidas, como no sistema jurídico brasileiro, há o ressaltado da força normativa do Princípio da Supremacia Constitucional. Este princípio concede ao texto da Lei Maior o status de paradigma, uma vez que deve ser sempre contemplada no seio do processo legislativo de normas infraconstitucionais, bem como deve ser observada na elaboração de Emendas Constitucionais que devem estar em conformidade com os princípios sensíveis e com as cláusulas pétreas.

Posto isto, decorre o conceito de Bloco de Constitucionalidade, que nada mais é que o parâmetro de avaliação, pelo qual se confere a conformidade dos textos infraconstitucionais com a Carta Constitucional. Os termos constitucionalidade e inconstitucionalidade, no controle

abstrato, designam a relação que existe entre uma coisa – Constituição – e outra coisa – Ato Normativo Infraconstitucional, esse nexos de índole normativa que qualifica tais termos faz lograr a obrigatoriedade do texto constitucional e a ineficácia de todo e qualquer ato normativo contraveniente (MENDES, 2015, p. 1043).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, houve o alargamento dos legitimados ativos para propositura de ações em sede de controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, consignados nos incisos do artigo 103 da Carta Magna.

Saiu-se de um sistema de legitimidade unitário, onde quem detinha o poder de questionar a inconstitucionalidade de uma norma era o Procurador-Geral da República, e instituiu-se um sistema de legitimidade concorrente, tendo legitimados ativos de cunho público e privado. A inclusão dos entes de natureza privada acarretou na profusão das vias de participação dos cidadãos nos provimentos estatais, no caso em tela, no sistema de controle de constitucionalidade abstrato.

Devido ao caráter objetivo atribuído ao processo abstrato de normas, não se discutem matérias individuais, uma vez que o intuito maior que aqui se pretende é o de fiscalizar a adequação dos atos normativos à Carta Constitucional, fazendo com que tome feições próprias e diferenciadas. É o controle abstrato uma verdadeira função política do Supremo Tribunal Federal, apesar de possuir os contornos das funções jurisdicionais (QUEIROZ NETO, 2003).

Desta feita, ao se deparar com inúmeras ações de controle concentrado propostas após a promulgação da Constituição Cidadã, o Supremo Tribunal Federal, no uso de suas atribuições, entabulou novos entendimentos no que se refere a Controle Abstrato, principalmente em relação à legitimidade para a propositura de ações, restringindo o acesso dos legitimados privados

Os legitimados dos incisos I, II, III, IV, VII e VIII, do artigo 103 da CRFB – Presidente da República, o Procurador-geral da República, as mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – não possuem reserva de matéria para propositura de ações, uma vez que o controle de constitucionalidade está imbricado em suas missões institucionais.

Segundo jurisprudência defensiva do Pretório Excelso, em se tratando dos incisos V, VI e IX do artigo supracitado, para ajuizarem ações em sede de controle concentrado de constitucionalidade deverão demonstrar pertinência temática, respectivamente, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal e a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Não

demonstrando, a petição inicial será declarada inepta.

Nas lições do Doutor André Ramos Tavares (2008, p.305) o instituto da pertinência temática refere-se à necessidade de demonstração, por alguns legitimados, que são denominados pela doutrina de legitimados especiais em contraposição aos legitimados universais, de que o objeto da instituição guarda relação, elo ou pertinência com o pedido da ação direta proposta.

Para além disso, muito bem ensina sobre o tema o Professor Marcelo Vicente de Alkmim Pimenta. É dicção, *in verbis*:

Muito embora a Constituição Federal de 1988, contemple em seu art. 103 o rol das pessoas legitimadas a ingressarem com representação de inconstitucionalidade no âmbito do controle concentrado, faz-se necessário que essas pessoas constitucionalmente legitimadas (não todas), no momento da propositura da ação, demonstrem a relação existente entre a norma impugnada e o âmbito de atuação da entidade que ingressa com a ação, o que é chamado de pertinência temática. (2007, p.221)

Desta feita, em certa medida, a demonstração da pertinência temática se equipara ao interesse de agir no processo civil, como nas hipóteses de ações ajuizadas pelos legitimados especiais, citados no parágrafo retro. Em tais ações deve ser demonstrado na petição inicial o liame entre o conteúdo do ato normativo questionado e a missão institucional da entidade. Somente não se configura como interesse de agir, por não ser o processo de natureza subjetiva, pois, segundo jurisprudência secular do Supremo Tribunal Federal, o processo de controle de constitucionalidade abstrato é de natureza objetiva.

2. DO PROCESSO LEGISLATIVO E A INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL PROPRIAMENTE DITO

A expressão processo significa, a priori, um conjunto de atos com uma finalidade específica. Já com o acréscimo da qualificação “legislativo”, passa a ter significado de atos subsequentes e concatenados que são as regras que delineiam os passos que o projeto de norma deve cursar e que embasam a atuação dos órgãos legislativos competentes.

Segundo ensinamentos do Dr. André Ramos Tavares, um dos baluartes do direito constitucional pátrio, é dicção, *in verbis*:

Pode-se falar em devido processo legislativo, significando a íntima relação existente entre o princípio da legalidade e a formação das leis. Estando o indivíduo em um Estado Democrático, apenas obrigado por força de lei, não se pode deixar de considerar como obrigatório para o Estado o cumprimento

dos requisitos para a formação das leis que, posteriormente, atingirão os cidadãos. (2008, p.1135)

Quando o ato normativo é maculado em seu procedimento de edição, podendo ser vício de índole subjetiva ou objetiva, se configurará vício formal, ou seja, advém da inobservância de princípios e normas de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de competência para propositura do projeto.

Esta mácula de natureza formal acarreta, por conseguinte, em inconstitucionalidade formal do ato resultante do projeto, podendo ser objeto de ações em sede de controle abstrato ou controle concreto constitucionalidade.

Salienta-se que a jurisprudência é remansosa quanto ao que se diz respeito a normas procedimentais *interna corporis* das casas legislativas, uma vez que o judiciário não pode se imiscuir no exercício da atividade legiferante, que no caso em tela seria de autonomia inerente ao Poder Legislativo ao elaborar uma norma. O Poder Judiciário somente tem prerrogativa para analisar processo legislativo de ato normativo que infrinja a Constituição da República ou outras normas infraconstitucionais, nas três esferas de governo.

A despeito do tema, com brilhantismo, leciona Gilmar Ferreira Mendes que:

Posteriormente a Corte passou a entender que se a questão discutida disser respeito ao processo legislativo previsto na Constituição Federal, principalmente no que for atinente ao trâmite de emenda constitucional (art. 60), é possível a discussão judicial, uma vez que ela passa a ter estatura de controvérsia constitucional. Outrossim, norma regimental ofensiva à Constituição também autoriza o exame judicial. (212, p.343)

Devido à delicadeza do tema, surge aqui uma importante questão em sede de controle de constitucionalidade concentrado: quais são os legitimados ativos especiais que possuem pertinência temática para arguir a (in) constitucionalidade do processo legislativo de um ato normativo.

3. A PERTINÊNCIA TEMÁTICA NA ADI 4757: LEGITIMIDADE ATIVA DE ENTIDADE DE CLASSE PARA QUESTIONAR PROCESSO LEGISLATIVO

No dia 09 de abril de 2012, foi protocolada no Pretório Excelso Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4757 pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente – ASIBAMA – que questiona material e formalmente a constitucionalidade da Lei Complementar 140 de 2011.

Com relação ao questionamento de natureza formal, é arguido pela associação o descumprimento do processo legislativo constitucional na aprovação da lei supramencionada, tendo o pedido fulcro nos artigos 65 e 225 da Constituição Federal. A inconstitucionalidade estaria no fato de a tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional não ter obedecido à regra prevista nos referidos artigos.

A lei *in casu* foi proposta e aprovada na Câmara dos Deputados, sob o nome de Projeto de Lei 12 de 2003, que, em observância ao rito processual do artigo 65 da Constituição Federal, foi enviado ao Senado Federal, recebendo nova nomenclatura: Projeto de Lei Complementar 01/2010, para apreciação e votação.

Na casa revisora, o projeto sofreu inovações legislativas significantes, razão pela qual deveria, em tese, ter sido enviado novamente a casa iniciadora para que pudesse ter as emendas acrescidas revisadas e votadas. Todavia, isso não ocorreu, configurando uma flagrante fratura ao texto constitucional, e dando lastro de ilegitimidade, uma vez que a casa que representa o “povo” não revisou a norma antes de ir para a sanção presidencial.

O retorno à casa iniciadora é uma norma do processo legislativo insculpida no próprio texto constitucional que não foi obedecida no caso em tela, resultando em vício formal de constitucionalidade. A norma constitucional invocada não é uma norma procedimental interna da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou do Congresso Nacional, pois norma *interna corporis* não está sujeita ao controle de constitucionalidade repressivo.

Os partidos políticos com representantes no Congresso Nacional não ajuizaram ações abstratas de constitucionalidade com a finalidade de questionar o procedimento legislativo viciado, convalidando vício de formalidade. Assim sendo, a Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente – ASIBAMA não porta pertinência temática para questionar o processo legislativo da Lei Complementar 140, uma vez que não há questionamento por parte dos congressistas, e até mesmo por outros legitimados universais, somente possuindo pertinência temática em relação ao conteúdo da Lei Complementar 140 de 2011.

Isto se deve à natureza jurídica das entidades de classe, que são pessoas jurídicas de direito privado, não possuindo, desta feita, interesse genérico para defesa da supremacia constitucional como os legitimados universais, apenas dispendo de interesses específicos, atinentes à missão institucional para a qual foi criada (QUEIROZ NETO, 2003, p.66).

CONCLUSÃO

À luz da melhor doutrina e da jurisprudência no que se refere ao devido processo legislativo, a Lei Complementar 140/2011 foi concebida de modo viciado configurando a incidência de inconstitucionalidade formal pois não obedeceu ao rito previsto na Constituição Federal.

Ao interpretar a aludida norma, amparando-se na ótica material e processual constitucional, tem-se que Entidades de Classe não possuem pertinência temática para questionar normas procedimentais de ato normativo, uma vez que somente possuem legitimidade ativa para arguir a (in) constitucionalidade os legitimados universais que, devido à sua natureza de direito público, são defensores naturais do texto constitucional.

Já quando se analisa esta celeuma sob a ótica da doutrina, da jurisprudência e da legislação de direito ambiental, mormente no que se refere ao texto do artigo 225 analisado concomitantemente com o artigo 23, parágrafo único, da Carta Magna, temos que a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e sua essencialidade à sadia qualidade de vida é dever de todos, pessoa jurídica ou física, de natureza pública ou privada.

Mas tal argumentação subsiste quanto ao conteúdo da norma, não prevalecendo no que se refere a devido processo legislativo, uma vez que a (in) constitucionalidade formal do ato normativo não guarda elo com a atuação da ASIBAMA, nem mesmo por vias reflexas. Pois aqui, diferentemente da (in) constitucionalidade material que tem a norma como objeto e o texto constitucional como parâmetro, tem-se como objeto os fatos concatenados de elaboração da norma dentro das casas legislativas e como parâmetro se tem o devido processo legislativo constitucional, ou seja, analisa-se a condução do procedimento de elaboração da norma.

Por fim, ressalta-se que seria uma grande ruptura à Democracia e ao Texto Constitucional a concessão de pertinência temática a entidade privada para arguição de (in) constitucionalidade formal do processo legislativo, mesmo que o conteúdo da norma seja de cunho difuso, como é a matéria ambiental tratada na Lei Complementar 140.

REFERÊNCIAS

ANGHER, Anne Joyce (Org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel**. 23.ed. São Paulo: Rideel, 2016.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 20 ed. ver. Atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkimim. **Teoria da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

QUEIROZ NETO, Luiz Vicente Medeiros. **A Pertinência Temática como Requisito da Legitimidade Ativa para o Processo Objetivo de Controle Abstrato de Normas**. *In*: Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região, Brasília, v. 15, n. 7, jul. 2003.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **A Constituição Reinventada pela Jurisdição Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.