

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

**Universidade de Brasília
Faculdade de Estudos Sociais Aplicados
Departamento de Administração
Programa de Pós-Graduação em Administração
Curso de Especialização em Gestão Legislativa**

**Controle Legislativo de Constitucionalidade
de Proposições:
Recurso contra Pareceres da Comissão de
Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos
Deputados**

Táisa Maria Viana Anchieta

BRASÍLIA - DF
2003

**Controle Legislativo de Constitucionalidade
de Proposições:
Recurso contra Pareceres da Comissão de
Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos
Deputados**

**Universidade de Brasília
Faculdade de Estudos Sociais Aplicados
Departamento de Administração
Programa de Pós-Graduação em Administração
Curso de Especialização em Gestão Legislativa**

**Controle Legislativo de Constitucionalidade
de Proposições:
Recurso contra Pareceres da Comissão de
Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos
Deputados**

Táisa Maria Viana Anchieta

Monografia apresentada como requisito para
a conclusão do Curso de Especialização em
Gestão Legislativa, realizado por meio de
Convênio entre a Câmara dos Deputados e
a Universidade de Brasília.

Orientador: João Ricardo Carvalho de Souza

BRASÍLIA - DF
2003

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Moésio e Lúcia, por me fazerem acreditar.

Ao meu marido Marcos, pelo apoio e carinho.

À minha querida irmã Tájla, pela disposição em ajudar.

A João Pedro, pelo amor e colo.

Aos colegas do curso que contribuíram para o debate sobre o assunto.

À querida Luciana Botelho, a quem devo o aprendizado do Regimento Interno,
e, principalmente, por sua amabilidade no modo de ensinar.

À Rejane Salete Ramos, com quem aprendi uma maneira descontraída de
tratar sobre o Regimento Interno.

Ao prezado Professor João Ricardo Carvalho de Souza,
pela orientação e, em especial pelo pulso firme, fonte de um aprendizado real.

À Câmara dos Deputados, ao CEFOR e à UnB,
por terem viabilizado este trabalho.

“Temos que formar nossos alunos para que no futuro eles sejam profissionais comprometidos com a construção de uma sociedade em que o Direito seja instrumento de convivência e de Justiça, e não aparelho legitimador de um mundo onde poucos têm carta de alforria para usufruir de todos os privilégios e a maioria não tem nem mesmo o que comer. Qual o papel do Direito num país do Terceiro Mundo?”

(João Baptista Herkenhoff *in* “Para Onde Vai o Direito? p. 63)

RESUMO

Após avaliação das circunstâncias da atual técnica de defesa da Constituição adotada na Câmara dos Deputados, este trabalho pretende propor a maneira mais adequada de se proceder a esse controle. Com fundamento na revisão de literatura, identificam-se os pressupostos teóricos, procurando descrevê-los e aplicá-los à hipótese proposta. Os principais pontos do estudo estão em analisar as formas de controle de constitucionalidade no Brasil e no Direito Comparado, a natureza dos pareceres da CCJR e a necessidade de recorribilidade contra os chamados pareceres terminativos. Tem-se como finalidade o aperfeiçoamento do processo legislativo, inclusive por meio de alteração no Regimento Interno da Casa, no controle de constitucionalidade, não obstante o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação – CCJR concluir pela constitucionalidade de proposições.

LISTA DE SIGLAS

CCJR	Comissão de Constituição e Justiça e de Redação
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	3
2	DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO ESTUDO	5
3	DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO	6
3.1	Controle de Constitucionalidade	6
3.1.1	Formas de Controle de Constitucionalidade no Direito Comparado	7
3.1.1.1	Controle Político	8
3.1.1.2	Controle Jurisdicional	9
3.1.1.3	Controle Misto	12
3.1.2	Controle de Constitucionalidade no Brasil	13
3.1.2.1	Papel do Supremo Tribunal Federal	14
3.1.2.2	Papel da Câmara dos Deputados no “Controle de Constitucionalidade”	16
3.1.3	Comparação entre Economia Processual e Danos Sofridos pelos Cidadãos Quando a Norma é Posteriormente Considerada Inconstitucional	18
3.1.4	Normas Constitucionais e Inconstitucionais e a Importância da Ampliação dos Meios para o Efetivo Controle de Constitucionalidade das Leis	19
3.2	O Processo Legislativo Regimental da Câmara dos Deputados	21
3.2.1	O Sistema de Comissões no Brasil	22
3.2.1.1	A Distinção entre Pareceres Conclusivos e Terminativos	23
3.2.1.2	Voto em Separado	29
3.2.2	Competência da CCJR	30
3.2.3	Recursos Previstos no RICD	32
3.2.3.1	Dispositivos Originais do Regimento	32
3.2.3.2	Recurso Contra a Conclusividade das Comissões	34
3.2.3.3	Recurso Contra Parecer Terminativo na Prática da Casa	35
4	CONCLUSÃO	40
	PROJETO DE RESOLUÇÃO	41
5	BIBLIOGRAFIA	43

1. INTRODUÇÃO

Como é de conhecimento geral, não se cogita um Estado Democrático de Direito sem Constituição. Cite-se, nesse sentido, o lapidar magistério do insigne jurista Jorge Miranda¹: “Qualquer Estado, seja qual for o tipo histórico a que se reconduza, requer ou envolve institucionalização jurídica do poder; em qualquer Estado podem recortar-se normas fundamentais em que assenta todo o seu ordenamento”.

Esta Lei Fundamental há de possuir supremacia dentro do ordenamento jurídico. Para tanto, afigura-se irrefragável a necessidade de um sistema de controle de constitucionalidade das leis infraconstitucionais, sem o qual a supremacia não saltaria da natureza de princípio para a de realidade.

O controle de constitucionalidade conhece várias classificações e é realizado de diferentes maneiras pelos diversos países, seja por órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, ou por órgãos exteriores a esses Poderes. Também pode incidir antes ou após a elaboração da norma.

Enfocaremos neste trabalho a função legiferante da Câmara dos Deputados, no que tange, especialmente, ao controle legislativo de constitucionalidade das proposições submetidas à sua apreciação.

Consoante o *caput* do art. 44 de nossa Constituição da República “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

A Carta Política também estabelece que o processo legislativo compreende² a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, com vistas a disciplinar o processo legislativo previsto na Constituição, determina que a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) examine a constitucionalidade das proposições, e conclua, em parecer terminativo, nos termos do art. 54. A

¹ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, tomo II. 4. ed.. Coimbra Editora, 2000, p. 7.

² Art. 59 da Constituição Federal de 1988.

interpretação dada pelos órgãos de direção prática da Casa, corroborada pelo entendimento majoritário dos Parlamentares, reconhece o cabimento de recurso apenas contra o parecer que conclui pela inconstitucionalidade.

Trata-se de interpretação restritiva de dispositivos regimentais relativos a recursos contra o parecer terminativo da CCJR, que pode implicar a aprovação de projetos de lei inconstitucionais.

O assunto objeto deste estudo se revela como problema quando, *exempli gratia*, um projeto de lei de apreciação conclusiva das Comissões da Câmara é julgado constitucional pela CCJR e é aprovado. Não havendo abertura de prazo para recurso, tem-se por encerrada a fase de apreciação do projeto pela CD. A CD perde uma oportunidade de proceder a uma nova etapa do controle de constitucionalidade *lato sensu*. O projeto segue para o Senado Federal, e, sendo aprovado, segue à sanção presidencial.

Tendo em vista que a CCJR é o órgão técnico da CD competente para o exame dos aspectos de constitucionalidade e juridicidade das proposições legislativas, mas que pode ter sua decisão revista pelo Plenário, órgão soberano da Casa, pode-se afirmar que o parecer terminativo da CCJR, tanto no sentido negativo quanto no positivo, deve estar sujeito a recurso.

Nesse contexto situa-se a motivação do presente estudo, que, por meio de revisão da literatura sobre o assunto, tem por finalidade a obtenção de elementos que confirmem a hipótese proposta, bem como a busca de alternativa possível para aperfeiçoar-se o processo legislativo do controle de constitucionalidade, não obstante o parecer da CCJR concluir pela constitucionalidade de proposições.

2. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO ESTUDO

O estudo tem por objeto o controle de constitucionalidade no processo legislativo, realizado pela Câmara dos Deputados, em especial o realizado pela CCJR.

O objetivo geral do presente concentra-se no aperfeiçoamento desse controle legislativo no âmbito da Câmara baixa do Congresso Nacional.

Apresenta-se como problema o fato do surgimento de leis sem a devida fiscalização de compatibilidade com a Constituição, tendo em vista a apreciação em única instância por órgão próprio com tal mister, que, *data venia*, não pode ser o único a proferir a sentença de constitucionalidade, cabendo também a toda a Casa o direito, que se configura também como dever, de zelar pela Constituição Fundamental do Brasil.

Tem-se como hipótese que o processo do controle legislativo da constitucionalidade das proposições, para ser eficaz, deve prever a possibilidade de recurso ao Plenário contra a decisão da CCJR que conclua pela constitucionalidade, e não só contra a decisão que conclua pela inconstitucionalidade, como de praxe.

Sobre o tema, cite-se o entendimento de Luiz Henrique Cascelli Azevedo³, Consultor Legislativo da Câmara, que, com experiência no cargo de Secretário da CCJR, bem como de acadêmico voltado a pesquisas sobre o assunto, reconhece que a interpretação posta em prática é no sentido de só se permitir deliberação pelo Plenário em caso de a CCJR opinar pela inconstitucionalidade ou injuridicidade. Entretanto, numa interpretação extensiva, admite que o parecer positivo da CCJR pode dar ensejo a recurso ao Plenário.

³ AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli. *O Controle Legislativo de Constitucionalidade*. Ed. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 2001, p. 73.

3. DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO

3.1 Controle de Constitucionalidade

Para a definição dos pressupostos teóricos que irão fundamentar a conclusão, pretende-se desenvolver estudos relativos às possíveis formas de “controle de constitucionalidade”.

Como enuncia José Afonso da Silva⁴, nossa Constituição é rígida, e é, portanto, “a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro”. Os poderes e as entidades da União são limitados pelas normas contidas na Carta Magna. Além disso, todas as demais normas de nosso ordenamento jurídico encontram seu fundamento de validade na Lei Suprema, e somente serão válidas se em conformidade com ela.

O constitucionalista Paulo Bonavides⁵ assevera que da supremacia da lei constitucional sobre as demais regras decorre a necessidade de um controle de constitucionalidade, sem o qual restaria inócua a supremacia. Aduz que tal controle ora se apresenta como controle formal, estritamente jurídico, ora como material, que se reveste de elevado teor de politicidade.

Legitimada a existência do controle de constitucionalidade, faz-se necessária a apresentação de seu conceito indicado pela doutrina.

Segundo o jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁶ “controle de constitucionalidade é, pois, a *verificação da adequação de um ato jurídico* (particularmente da lei) à Constituição. Envolve a verificação tanto dos *requisitos formais* – subjetivos, como a competência do órgão que o editou – objetivos, como a forma, os prazos, o rito, observados em sua edição – quanto dos *requisitos substanciais* – respeito aos direitos e às garantias consagrados na Constituição – de constitucionalidade do ato jurídico”.

Alguns autores, por maior rigor, aceitam o uso da expressão “controle de constitucionalidade” apenas em relação à norma já perfeita,

⁴ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21. ed.. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 46.

⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, pp. 267-270.

promulgada. Entretanto, tendo em vista o reconhecimento da possibilidade de um controle prévio, que antecede a votação da lei, é que trataremos aqui de controle de constitucionalidade *lato sensu*, isto é, de modo a abranger a técnica de defesa da Constituição, nos termos a seguir expostos.

3.1.1 Formas de Controle de Constitucionalidade no Direito Comparado

Há várias maneiras de se classificar a fiscalização de constitucionalidade.

Oswaldo Luiz Palu⁷ procede a diversas classificações do controle de constitucionalidade, quais sejam: quanto ao objeto (se a inconstitucionalidade provém de ação ou omissão; se a fiscalização incide apenas sobre um texto, ou sobre várias normas; se a inconstitucionalidade é material, orgânica ou formal, etc.); quanto à natureza do órgão exercente (jurisdicional ou político); quanto ao tempo (preventivo ou sucessivo); quanto ao sistema de verificação (difuso ou concentrado, e, ainda, concreto ou abstrato); quanto ao modo processual (incidental ou principal); quanto ao meio de se provocar o órgão jurisdicional (por via de exceção - ou de defesa -, ou por via de ação); quanto à finalidade (subjetivo ou objetivo). Palu alerta para o fato de que tais classificações podem não ter correspondência em outros sistemas.

O doutrinador Ferreira Filho⁸ explica, de forma didática, que “**quanto à natureza** do órgão chamado a conhecer das questões de constitucionalidade, o controle pode ser *judiciário* ou *político*”. Afirma, então, que, quando o órgão controlador não for pertencente ao Poder Judiciário, o controle pode ser chamado de político.

Porém, como se verá mais adiante, existem peculiaridades que devem ser consideradas nessa afirmação de Ferreira Filho.

⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 28. ed., atualizada. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 34.

⁷ PALU, Oswaldo Luiz. *Controle de Constitucionalidade – conceitos, sistemas e efeitos*. 2. ed.. São Paulo: 2001, pp. 65-68.

⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p. 37.

A classificação de Palu é mais apropriada, pois distingue a fiscalização da constitucionalidade, quanto à natureza do órgão exercente, em (i) política e (ii) jurisdicional. Esta pode ser realizada judicialmente ou por órgão exterior ao Poder Judiciário, com certo caráter político¹⁰, mas com jurisdição constitucional.

José Afonso da Silva¹¹, ao considerar que o controle de constitucionalidade das leis é, na realidade, apenas um aspecto da “jurisdição constitucional”, afirma que há, de fato, três sistemas de controle de constitucionalidade: “o político, o jurisdicional e o misto”.

Tendo em vista que o presente estudo tem por objeto os trabalhos da comissão afeita à fiscalização de constitucionalidade e juridicidade no âmbito da Câmara dos Deputados, enfocaremos o controle de constitucionalidade quanto à natureza do órgão fiscalizador.

3.1.1.1 Controle Político

Sobre o controle político, Celso Ribeiro Bastos¹³ ensina que “certas Constituições criam um órgão com a função específica de controlar os atos legislativos, editados ou a serem editados (daí a distinção entre controle *a posteriori*, no primeiro caso, e prévio, no segundo).” No controle político, pode-se criar um órgão à parte, sem vinculação aos poderes existentes, para que lhe seja dada a autonomia necessária. Bastos conclui que, “na verdade, nada nessas chamadas *Cortes Constitucionais* (ou por vezes de Senado, como no caso da França) contribuía para que seu julgamento fosse fundado na legitimidade ou constitucionalidade do ato, tendo-se mostrado invencível a

¹⁰ Oswaldo Luiz Palu afirma que “Hans Kelsen rebateu tal postura e contradisse Schmitt ao dizer que a diferença entre o caráter ‘político’ (em acepção contrária de ‘jurídico’) da atividade legislativa e da atividade da jurisdicional é meramente quantitativa e não qualitativa, sendo que tanto o legislador como o tribunal criam normas (gerais ou individuais, não importa) e a jurisdição não é mera atividade reprodutiva das normas gerais criadas pelo legislador, mas também tem poder de escolher e optar por caminhos deixados, consciente ou inconscientemente, pelo legislador”. *Op. cit.*, pp. 90-91.

¹¹ SILVA, José Afonso *Op. cit.*, p. 49.

¹² PALU, Oswaldo Luiz. *Op. cit.*, p. 112.

¹³ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed., atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001, pp. 406-407.

tendência para apreciá-lo segundo um critério de conveniência e oportunidade, numa desnecessária duplicação do poder controlador”.

Na França, em virtude de haver uma certa desconfiança da fiscalização da constitucionalidade exercida pelo Judiciário, não é de se admirar, segundo Clève¹⁴, “que, mesmo adotando Constituições rígidas, o direito francês jamais tenha atribuído aos órgãos judiciários competência para o exercício da fiscalização da constitucionalidade. Tratar-se-ia, evidentemente, de nítida intromissão do Judiciário no âmbito de atuação do Parlamento.” Mesmo porque, para os franceses, “a lei constitui expressão da vontade geral, por isso a soberania da nação reside no Parlamento”. É nesse contexto que sempre se observou na França um mecanismo de controle de constitucionalidade com feição nitidamente política¹⁵. Assinale-se, ademais, que a fiscalização exercitada pelo Conselho Constitucional é meramente preventiva, sendo que, “após a promulgação, não haverá lugar, portanto para a manifestação de qualquer mecanismo de aferição da legitimidade constitucional da lei”.

Apanágio do controle político, para Oswaldo Luiz Palu¹⁶, é o “de ser exercido pelo próprio órgão criador da norma ou outro *ad hoc*, mas sem garantias de independência, normalmente *preventivo* e largamente discricionário”.

Como ensina Palu¹⁷, muitas vezes o intento, ao se adotar o sistema político, consiste em tirar do Judiciário a possibilidade de interferir na atividade legislativa. Alguns países, como a Inglaterra e a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), optaram por entregar o controle de constitucionalidade ao Parlamento.

3.1.1.2 Controle Jurisdicional

O jurista Clèmerson Merlin Clève¹⁹ esclarece que “a fiscalização jurisdicional tanto pode ser atuada por órgão jurisdicional exterior à

¹⁴ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 2. ed.. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000, pp. 59-62.

¹⁵ Impende alertar que o controle adotado na França não é considerado como político por alguns, como bem nos instrui PALU, *Op. cit.*, p. 99.

¹⁶ PALU, Oswaldo Luiz. *Op. cit.*, p. 98.

¹⁷ PALU, Oswaldo Luiz. *Op. cit.*, p. 112.

estrutura do Judiciário (as Cortes Constitucionais, salvo a da Alemanha²⁰) como por órgãos integrantes do Poder Judiciário (Brasil e Estados Unidos, por exemplo).” Assim, depreende-se que o controle de constitucionalidade jurisdicional pode ser judicial ou não²¹.

O controle jurisdicional, conforme a douda lição de José Joaquim Gomes Canotilho²², pode ser realizado por “qualquer juiz chamado a fazer a aplicação de uma determinada lei a um caso concreto submetido a apreciação judicial”, caso em que será chamado de controle difuso; ou pode ser reservado à competência de um único órgão, para julgar definitivamente sobre a constitucionalidade, quando será denominado controle concentrado. Pode ser um órgão da jurisdição ordinária ou um órgão especialmente criado para tal função. O emérito jurisconsulto português aponta tal sistema como consagrado na Itália, Alemanha, Espanha e Portugal.

3.1.1.2.1 Controle Jurisdicional Judicial

Clève registra que o sistema judicial tem origem nos Estados Unidos: “a *judicial review* foi definitivamente incorporada ao direito constitucional americano em 1803 com a decisão do *Chief Justice Marshall* no célebre caso *William Marbury v. James Madison*”²³. Palu²⁴ acrescenta: “obviamente que somente em um país que fez sua revolução contra um órgão parlamentar, no caso o Parlamento inglês, poderia superar os entraves que na Europa turbaram tal tipo de controle de constitucionalidade das leis”.

¹⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. *Op. cit.*, pp. 406-407.

¹⁹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Op. cit.*, p. 75.

²⁰ A Alemanha integrou sua Corte Constitucional à organização do Poder Judiciário.

²¹ Palu adverte: “Parece ser inaceitável o mero critério orgânico, muito em voga, para definir jurisdição a partir dos órgãos encarregados de seu exercício: o Poder Judiciário é encarregado da jurisdição; a jurisdição é a função que compete ao Poder Judiciário. Além da petição de princípio contida, o raciocínio é falso, posto que outros órgãos exercem funções de jurisdição e o Poder Judiciário, por seu turno, exerce também funções não-jurisdicionais (v.g., art. 96 da Constituição Federal). É o que em feliz síntese aduz Nelson de Sousa Sampaio: ‘Nenhum Poder possui o monopólio de cada função estatal. O Legislativo não faz apenas leis, o Executivo não se limita a praticar atos executivos e o Judiciário não se reduz a decidir as lides jurídicas’”. *Op. cit.*, p. 95.

²² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Direito Constitucional”. 5. ed.. Coimbra: Almedina, 1992, pp. 979-980.

²³ CLÈVE, Clèmerson Merlin, *Op. cit.*, p. 64.

²⁴ PALU, Oswaldo Luiz. *Op. cit.*, pp. 114-117.

Nos Estados Unidos, o controle é difuso, no qual se discute o conflito no caso concreto. Quanto ao sistema de verificação da inconstitucionalidade daquele país, o ilustre Ministro Gilmar Ferreira Mendes²⁵, “vê-se, pois, que inexiste no sistema americano uma modalidade de controle alheia ao conflito de interesse entre as partes”.

Segundo Clève²⁶, o modelo americano de controle exercido pelo Judiciário foi adotado por diversos países como o Brasil, a Argentina, o Canadá, entre outros.

Palu²⁷ assevera que “o *controle jurisdicional* tem como características o de ser exercido por órgãos com garantia de independência (ou pelo Poder Judiciário), não partícipes da criação da lei, agindo provocada (voluntariamente ou *ex lege*), definitiva e em geral *sucessivamente* à publicação da lei (a Constituição deve prevalecer sobre as leis que já estão editadas), bem como por se utilizar de um modo técnico-jurídico para dirimir a questão (*processualizar a decisão*), com pouca discricionariedade em relação às opções advindas do processo de controle”.

Importante assinalar que alguns doutrinadores chamam de misto o controle judicial que vislumbra o sistema difuso e concentrado, como no caso do Brasil.

3.1.1.2.2 Controle Jurisdicional Não-Judicial

Palu²⁸ assinala as restrições europeias ao *judicial review*, afirmando que tal sistema não repercutiu na Europa “eis que em vários países havia dificuldade de entregar o controle da constitucionalidade das leis aos juízes ordinários, por razões diversas. Foi quando Kelsen, na Constituição da Áustria de 1920 (alterada em 1929), criou o que se pode chamar de modelo europeu de controle de constitucionalidade das leis”.

²⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade – Aspectos Jurídicos e Políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 129.

²⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Op. Cit.*, p. 63.

²⁷ PALU, Oswaldo Luiz. *Op. cit.*, pp. 98-99.

²⁸ PALU, Oswaldo Luiz, *Op. Cit.*, p. 91.

O austríaco Hans Kelsen²⁹ formulou o controle jurisdicional com a intenção de minimizar o poder dos juízes ao interpretar a Constituição, deixando a cargo de um Tribunal Constitucional o poder de declarar a inconstitucionalidade.

Trata-se de controle com feições “políticas”³⁰, realizado por um órgão à parte. Não se examina o caso concreto, a “injustiça” da lei, mas somente sua validade, por meio da lógica racional. Ressalte-se que não há lide nesse sistema de fiscalização. Cria-se um órgão desvinculado dos três poderes, que terá uma função não judicial, mas legislativa. “Sendo atividade legislativa, não há dificuldades teóricas em ter a decisão de inconstitucionalidade com ‘força de lei’ e evidentemente *erga omnes*. A decisão seria *constitutiva* e não declaratória como no sistema norte-americano; vale dizer os efeitos seriam *ex nunc* e não *ex tunc*, algo como a *revogação* da lei.”³¹

Palu esclarece, quanto à jurisdição constitucional, que “é a atividade que visa garantir a aplicação dos princípios e normas da Constituição às controvérsias e dúvidas surgidas, concreta ou abstratamente, atividade advinda de órgão que atua com a independência em relação aos órgãos ou poderes elaboradores do texto normativo objeto da fiscalização, ou do Executivo, de modo definitivo e imparcial. (...) Assim, a principal função da jurisdição constitucional é o controle da constitucionalidade das leis”³².

Na Itália, adotou-se o sistema jurisdicional não-judicial, pois sua Corte Constitucional não está inserida no Poder Judiciário. Assim como em Portugal, há a realização de um controle preventivo (interferência na elaboração da lei) que, segundo Palu³³, a par de possuir certa carga de politicidade, é “externa, técnico-jurídica, provocada, independente e definitiva”.

3.1.1.3 Controle Misto (Político e Jurisdicional)

O controle misto, conforme ensinamento de José Afonso, é a

²⁹ KELSEN, Hans. *La giustizia costituzionale*, p. 242, *Apud* PALU, Oswaldo Luiz, *Op. cit.*, p. 92.

³⁰ Vide nota 10.

³¹ PALU, Oswaldo Luiz, *Op. cit.*, p. 91.

³² PALU, Oswaldo Luiz, *Op. Cit.*, p. 94.

³³ PALU, Oswaldo Luiz, *Op. Cit.*, p. 99.

fusão dos sistemas jurisdicional e político; Na Suíça³⁴, consiste na divisão do controle das leis em certas categorias: as leis locais se submetem ao controle político da Assembléia Nacional; as leis federais se sujeitam ao crivo do controle jurisdicional.

3.1.2 Controle de Constitucionalidade no Brasil

O controle de constitucionalidade no Brasil é o Jurisdicional, que ocorre sob a apreciação do Poder Judiciário, e pode se dar pelo modo difuso, em que se discute a constitucionalidade da lei no caso concreto, entre as partes, ou pelo modo concentrado, em que a constitucionalidade da lei, em tese, é discutida por apenas um órgão, o Supremo Tribunal Federal.

José Afonso da Silva³⁵ afirma que o sistema foi instituído no Brasil “com a Constituição de 1891, sob a influência do constitucionalismo norte-americano”.

Ronaldo Poletti³⁶ pondera que “no sistema judicial, como o misto³⁷ adotado no Brasil, concentrado e difuso, há também uma forma de controle político, só que preventivo, feito durante a elaboração legislativa”, por meio do qual não se realiza um controle de constitucionalidade de lei, mas um procedimento em que se visa evitar que a lei seja incompatível com a Constituição. Conclui que “por isso, o projeto sofre, ou deveria sofrer, profundo exame das Comissões de Constituição e Justiça das Casas do Congresso”.

Sobre a adoção dos sistemas pelos diversos países, Palu³⁸ adverte que “dificilmente se encontrará na prática um sistema teoricamente puro”, e cita o caso do Brasil que “também tem um controle político da constitucionalidade das leis, cuja nota característica é o de ser discricionário e elaborado pelo próprio Poder que cria a norma ou que participa de sua formação (veto e sanção), e um controle jurisdicional (atribuído ao Poder Judiciário)”. Dá como exemplos do controle político no Brasil a atuação das

³⁴ SILVA, José Afonso. *Op. cit.*, p. 49.

³⁵ SILVA, José Afonso. *Op. cit.*, p. 50.

³⁶ POLETTI, Ronaldo. *Controle de constitucionalidade das leis*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 117.

³⁷ O que Poletti chama de misto não é o controle misto assim classificado por José Afonso da Silva (jurisdicional e político, em conjunto), mas sim o controle de constitucionalidade referente ao sistema de verificação pelo modo difuso ou concentrado, no bojo do controle judicial.

Comissões de Constituição e Justiça das Casas do Congresso Nacional, o veto do Chefe do Poder Executivo – na hipótese prevista no art. 66, § 1º da CF –, e o chamado veto legislativo, “onde atos executivos podem ser sustados por deliberação congressual quando ‘exorbitem do poder regulamentar’” – hipótese prevista no art. 49, V, da CF.

Por essas peculiaridades, há quem³⁹ considere que o Brasil adota o sistema misto (jurisdicional e político, simultaneamente). Segundo Azevedo: “Outro exemplo de sistema misto, para o mesmo autor [Anderson Cavalcante Lobato], é justamente o sistema pátrio, inaugurado com a Constituição de 1934. Dentro da perspectiva do controle percebe que ‘a inconstitucionalidade de uma lei pode ser detectada em dois momentos bem distintos. O primeiro momento seria antes da entrada em vigor da norma, ou seja, antes da promulgação da lei pelo Chefe de Estado. Este modo de controle denominamos de controle preventivo ou *a priori*, posto que ocorre durante o processo de elaboração da norma. O segundo momento seria após a entrada em vigor da lei, o qual denominamos controle repressivo ou *a posteriori*.”

3.1.2.1 Papel do Supremo Tribunal Federal

Na lição ainda atual de Dalmo de Abreu Dallari⁴⁰, “O Supremo Tribunal Federal exerce, por força da organização federativa e da divisão do poder, dois papéis relevantes e absolutamente distintos: é o órgão de cúpula do Poder Judiciário federal e é guarda da Constituição”, além de ter a atribuição “de unificador do sistema jurídico”, o que envolve o controle de constitucionalidade.

Essa afirmação é reiterada por Pinto Ferreira⁴¹, que garante: “Uma razão simples milita em favor da existência de um Tribunal Supremo Federal, que é a necessidade de manter a unidade de direito federal (...) Tanto nos Estados Unidos como no Brasil há uma só Suprema Corte; é um monismo

³⁸ PALU, Oswaldo Luiz, *Op. Cit.*, p. 68.

³⁹ LOBATO, Anderson Cavalcante. “Para uma nova compreensão do sistema misto de constitucionalidade: a aceitação do controle preventivo” in *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.31, nº 124, out./dez. 1994. *Apud* AZEVEDO, Luiz Henrique Cascellli. *Op. cit.*, pp. 78-79.

⁴⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. “O Controle de Constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal” in *O Poder Judiciário e a Constituição*. Porto Alegre: Coleção AJURIS 4, 1977, pp. 161-164.

⁴¹ FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed., São Paulo: Saraiva, 2001, p. 420.

de realização do direito”.

O Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição da República e é aquele que, em última análise, confronta a lei com a Carta Magna, quando impulsionado ao controle de constitucionalidade, seja quando do controle difuso, em sede de recurso extraordinário, seja quando do controle concentrado.

Nossa Lei Fundamental, inspirada no princípio da separação de poderes definido por Montesquieu, preconiza em seu art. 2º:

“Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

É para preservar a harmonia entre os poderes que, na lição de José Afonso da Silva⁴², “há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados”.

Cabe observar a delicada conjuntura política do Supremo Tribunal Federal diante da teoria da separação dos poderes. Segundo Celso Ribeiro Bastos⁴³ “a princípio, não cabe ao Poder Judiciário anular uma lei quando puder de alguma maneira preservá-la em nosso ordenamento jurídico num dos sentidos que ela comporte e que esteja em consonância com a Lei Maior. Sempre que possível, a norma deve ser interpretada de forma a ser dotada de eficácia, só devendo ser declarada sua inconstitucionalidade e conseqüente banimento do ordenamento jurídico *ultima ratio*, é dizer, quando a inconstitucionalidade do dispositivo em questão for flagrante e incontestável. Nesse sentido, a interpretação conforme à Constituição funciona como fator de autolimitação da atividade do Poder Judiciário, que acaba por respeitar a atuação dos demais Poderes, Legislativo e Executivo, e conseqüentemente por obedecer ao princípio da separação dos Poderes”

Assim, vê-se que o STF tem a difícil tarefa de realizar a interpretação conforme a Constituição com o cuidado de não invadir o mérito

⁴² SILVA, José Afonso. *Op. cit.*, p. 110.

⁴³ BASTOS, Celso Ribeiro. *Op. cit.*, p. 69.

legislativo.

Convém assinalar o magistério de Jorge Miranda⁴⁴: “a interpretação conforme a Constituição não consiste então tanto em escolher entre vários sentidos possíveis e normais de qualquer preceito o que seja mais conforme com a Constituição quanto em discernir no limite – na fronteira da inconstitucionalidade – um sentido que, embora não aparente ou não decorrente de outros elementos de interpretação, é o sentido necessário e o que se torna possível por virtude da força conformadora da Lei Fundamental”.

Em contrapartida, porém *a priori*, o papel do Congresso Nacional na elaboração de leis não pode repousar em uma discricionariedade absoluta. Deve-se levar em conta a Carta Fundamental e buscar a adequação do diploma normativo que se quer editar, em harmonia com a lei maior, sem que se exorbite da competência legislativa.

3.1.2.2 Papel da Câmara dos Deputados no “Controle de Constitucionalidade”

À Câmara dos Deputados cabe a função legiferante dentro da separação dos poderes. Sua missão é criar leis, e, para tanto, deve procurar adequar os atos legislativos à lei maior, sem o quê pode incorrer em excesso de poder, configurado pelo vício de inconstitucionalidade.

Gilmar Ferreira Mendes⁴⁵ adverte que, apesar de o papel do Poder Legislativo envolver uma certa discricionariedade, ela deverá estar “dentro de limites estabelecidos pela Constituição”, vedando-se o excesso de poder.

A CCJR, e a Câmara dos Deputados como um todo, deve atentar para não ultrapassar os limites de sua competência estabelecida pela repartição dos poderes. Como informa o Ministro Gilmar Mendes⁴⁶ “Não é preciso ressaltar a singular relevância do vício por excesso de poder legislativo na moderna sistemática do controle de constitucionalidade. Indubitavelmente, somente a perquirição da compatibilidade da lei com os fins

⁴⁴ MIRANDA, Jorge. *Op. cit.*, pp. 267-268.

⁴⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. *Op. cit.*, p. 41.

⁴⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. *Op. cit.*, p. 54.

constitucionalmente prescritos poderá fornecer em muitos casos, a resposta adequada ao juízo de constitucionalidade. Por outro lado, não se deve olvidar que o princípio da proporcionalidade, enquanto postulado que expressa a idéia de limites ao exercício dos poderes e do próprio Estado de Direito democrático, encontra pleno arrimo no ordenamento constitucional brasileiro”.

Especificamente quanto ao excesso de poder legislativo, o Ministro⁴⁷ assevera que “é possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade (*Verhältnismässigkeitsprinzip*), isto é, de se proceder à censura sobre a adequação (*Geeignetheit*) e a exigibilidade (*Erforderlichkeit*) do ato legislativo. O excesso de poder como manifestação de inconstitucionalidade configura afirmação da censura judicial no âmbito da discricionariedade legislativa ou, como assente na doutrina alemã, na esfera de liberdade de conformação do legislador (*gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit*), permitindo aferir a compatibilidade das opções políticas com os princípios consagrados na Constituição. Nega-se, assim, à providência legislativa o atributo de um ato livre no fim, consagrando-se a vinculação do ato legislativo a uma finalidade”.

Crê também o eminente Ministro que a prática constitucional “desenvolvida no âmbito do controle judicial de constitucionalidade passa a ser referência obrigatória para a tarefa de elaboração legislativa.”⁴⁸ Tal observância pela CCJR, inclusive no propósito de não incidir em excesso de poder, é de extrema utilidade para imagem da Câmara, que mostrará um trabalho exaustivo de conformação e harmonia dentro do ordenamento jurídico, e preservará sua autonomia, pois não haverá a necessidade de o Judiciário pretender invadir seu mérito.

As regras de Processo Legislativo estabelecem que toda proposição⁴⁹ deve ter os aspectos de constitucionalidade e juridicidade

⁴⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. *Op. cit.*, pp. 38-39.

⁴⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. *Teoria da legislação e controle de constitucionalidade: algumas notas*. Revista Jurídica Virtual do Palácio do Planalto, de maio de 2000.

⁴⁹ Segundo o *caput* do art. 100 do RICD, “Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara.” e o § 1º define uma lista não-exaustiva: “As proposições poderão consistir em

examinados pela Constituição de Justiça e de Redação.

Também importante tarefa da CCJR é a de proceder à redação final. Frequentemente esse é um trabalho complexo, em decorrência do processo de emendamento que as proposições sofrem, circunstância que as tornam uma colcha de retalhos, cuja harmonização de texto demanda um grande esforço técnico.

Dentro da Câmara dos Deputados, pode-se dizer que a referida comissão exerce uma função, *data venia*, parecida com a do Supremo Tribunal Federal, pois deve zelar pela uniformidade do ordenamento jurídico brasileiro e deve procurar compatibilizar as proposições em relação ao Diploma Maior.

Mais adiante, quando se analisar o processo legislativo na Câmara dos Deputados, será examinada a importância fundamental dos pareceres da CCJR, com o propósito de se construir um cenário técnico, jurídico e político favorável.

3.1.3 Comparação entre Economia Processual e Danos Sofridos pelos Cidadãos Quando a Norma é Posteriormente Considerada Inconstitucional

Os efeitos que normas inconstitucionais causam aos cidadãos são de grande vulto, gerando o questionamento tanto por meio do controle concentrado quanto pelo difuso.

Há quem pondere que a possibilidade de um recurso para todo parecer terminativo poderia atrasar os trabalhos legislativos, obstruindo a pauta do Plenário. Em nome de uma economia processual, diga-se assim, tal recurso não teria razão de existir.

Com essa intenção, suprime-se uma importante etapa na técnica de defesa da Constituição realizada pela Câmara dos Deputados, etapa que poderia evitar inconstitucionalidade posteriormente declarada pelo Supremo Tribunal Federal, após ter causado prejuízo para uma quantidade incalculável de cidadãos.

A economia processual é então repassada para um sem-

proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle”.

número de processos no Poder Judiciário, além de extensiva produção doutrinária sobre o assunto, o que, na realidade, prova que não há economia propriamente dita, mas sim a lesão de direitos dos cidadãos e a conseqüente busca do Poder Judiciário pelo sistema de controle judicial.

3.1.4 Normas Constitucionais e Inconstitucionais e a Importância da Ampliação dos Meios para o Efetivo Controle de Constitucionalidade das Leis

É importante ressaltar as inovações advindas da Constituição de 1988 referentes ao controle de constitucionalidade. Michel Temer⁵⁰ destaca a nova discriminação de funções do Supremo Tribunal Federal, pois nele se concentrou o controle de constitucionalidade *strictu sensu*, enfatizando que “todas as questões que impliquem a interpretação daquilo que a Assembléia Constituinte produziu serão levadas a esse corpo jurisdicional para que ali se diga qual é o direito maior.” Saliencia também que “a ação direta de declaração de inconstitucionalidade é a via pela qual se dirá: o ato do Legislador ou o ato normativo do Executor agride as instituições. Por isso, pede-se que se elimine do nosso sistema. É o Supremo Tribunal que o fará.”

Atualmente, haja vista a prática da Câmara dos Deputados, o Poder Judiciário, em especial o STF, é impelido a uma extenuante apreciação da constitucionalidade de leis que se apresentam, ou mal-elaboradas, ou com predominância da intenção política sobre a técnica técnica. O trabalho se torna mais difícil, tendo em vista o princípio da teoria de separação dos poderes, e a harmonia que se busca entre eles.

Carlos Maximiliano⁵¹ nos preleciona que “todas as presunções militam a favor da validade de um ato, legislativo ou executivo; portanto, se a incompetência, a falta de jurisdição ou a inconstitucionalidade, em geral, não estão acima de toda dúvida razoável, interpreta-se e resolve-se pela manutenção do deliberado por qualquer dos três ramos em que se divide o Poder Público. Entre duas exegeses possíveis, prefere-se a que não infirma o ato de autoridade. *Oportet ut res plus valeat quam pereat*. Os tribunais só

⁵⁰ TEMER, Michel. *Constituição e política*. São Paulo: Malheiros, 1994, pp. 79-80.

⁵¹ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988, pp. 307-308.

declaram a inconstitucionalidade de leis quando esta é evidente, não deixa margem a séria objeção em contrário. Portanto, se, entre duas correntes de idéias apoiadas por jurisconsultos de valor, o Congresso adotou uma, o seu ato prevalece. A bem da harmonia e do mútuo respeito que devem reinar entre os poderes federais (ou estaduais), o Judiciário só faz uso da sua prerrogativa quando o Congresso viola claramente ou deixa de aplicar o estatuto básico, e não quando opta apenas por determinada interpretação não de todo desarrazoada”.

Por isso, a necessidade de que se examine exhaustivamente a constitucionalidade quando a lei está ainda em fase embrionária, isto é, sob a apreciação da CCJR.

Já houve no Supremo Tribunal, como assinala Zeno Veloso⁵², sob a égide da Constituição anterior, julgamento de um mandado de segurança contra ato da Mesa do Congresso Nacional, cujo objeto consistia em emenda constitucional supostamente tendente à abolição da República. Veloso entende que “é possível a incidência da fiscalização jurisdicional da constitucionalidade sobre projetos de emendas à Constituição que, afrontando o § 4º do art. 60, tendam a abolir matéria inserida no cerne imodificável da Carta Magna. O controle preventivo, neste caso, é pertinente, legítimo e, até, necessário”. Conclui que “tratando-se de processo legislativo que tem por objeto emendar a Constituição, adotamos uma posição mais abrangente, talvez radical. Nosso parecer, fruto de interpretação sistemática e teleológica do Texto Magno, é de que cabe ação direta contra propostas de emenda constitucional que violem as cláusulas pétreas da Lei Fundamental. Certo, não se trata, ainda, de ato normativo público, perfeito e acabado, mas de proposta, de ato em formação. Porém, a agressão aos ditames constitucionais já existe, a subversão alarmante atinge o nível de gravidade máxima. A resposta tem de ser pronta, urgente, a repulsa tem de ser enérgica, eficaz, proporcional ao ataque aos postulados e princípios básicos. Diante de uma emergência – e para garantir não só a supremacia, mas a sobrevivência da Constituição –, todo o arsenal jurídico deve ser utilizado, no interesse das instituições mais caras e da manutenção do Estado de Direito e da Democracia. Reconhecemos,

⁵² VELOSO, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade: atualizado conforme as Leis 9.868 de 10/11/1999 e 9.882 de 03/12/1999*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 160.

entretanto, que este nosso posicionamento está além do texto escrito, da expressão literal da Constituição. Achamos, igualmente, que é possível requerer-se ao Judiciário que paralise nova proposta de emenda constitucional, envolvendo matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na mesma sessão legislativa (CF, art. 60, § 5º).”

Hodiernamente, tendo em vista o parecer positivo da CCJR, isto é, pela constitucionalidade, e a ausência de recurso ao Plenário, a alternativa a que o parlamentar pode recorrer é a descrita por Zeno Veloso: mandado de segurança perante a Suprema Corte.

Rogério Tadeu Romano⁵³ destaca a “complexidade e gravidade da problemática do controle abstrato exercido pelo Excelso Pretório, nos casos das ações diretas de inconstitucionalidade.”

Sim, o STF é guarda da Constituição. Entretanto, o Poder Legislativo pode evitar que essa função do STF seja exacerbada, incorporando um passo na tentativa de adequar um projeto de lei à Constituição, por meio da abertura de prazo para recurso contra o parecer da CCJR que conclua pela constitucionalidade de determinado projeto. Por meio desse procedimento, a técnica de defesa da Carta de Direitos estaria muito bem observada e preservada, e a imagem da Câmara seria enaltecida em virtude de um trabalho técnico da Comissão pertinente – a CCJR. A discussão **política** cabe às comissões de mérito e, na hipótese de tramitação não conclusiva, ao Plenário.

3.2 O Processo Legislativo Regimental da Câmara dos Deputados

Como já enunciado, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, é o instrumento normativo do processo legislativo.

Torna-se, portanto, forçoso o estudo do processo legislativo para uma compreensão melhor da proposta apresentada.

⁵³ ROMANO, Rogério Tadeu. O Controle da Constitucionalidade das normas jurídicas no direito comparado e no direito brasileiro e algumas ações constitucionais típicas. Revista da Procuradoria-Geral da República. nº 07, 1994, p. 198.

3.2.1 O Sistema de Comissões no Brasil

Gilvan Correia de Queiroz Filho⁵⁴, ao tratar da função das comissões da CD aponta que “o poder deliberativo das comissões varia entre os diferentes sistemas, oscilando entre os chamados, por José Afonso da Silva, de fracos, como o inglês, onde aquelas são apenas organismos destinados a examinar questões nos seus pormenores, quando complexas, ficando à sessão plenária o trabalho essencial, e os considerados fortes, onde se transfere a elas não só o exame preliminar das proposições, mas também a discussão, como nos Estados Unidos, e até a deliberação final em certas hipóteses (exemplos italiano e brasileiro).”

Observa-se, assim, que a Constituição Federal de 1988 inovou o processo legislativo no Brasil, quando, em seu art. 58, § 2º, I, conferiu às comissões o poder de decisão em certos projetos, sem a necessidade de deliberação pelo Plenário da Casa, fortalecendo o sistema de comissões no direito pátrio. *In verbis*:

“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.

§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

*I - **discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário**, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;*

(grifei)

A Carta Magna remete a tarefa de disciplinar tal poder decisório das comissões ao Regimento Interno da Câmara, que denomina essa possibilidade como “poder conclusivo”. Observe-se o art. 4º da Resolução nº 17, de 1989, que remete ao inciso II do art. 24 do Regimento Interno:

“Art. 4º. Ficam mantidas, até o final da sessão legislativa em curso, com seus atuais presidente e vice-presidentes, as Comissões Permanentes

⁵⁴ QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. *O Controle Judicial de Atos do Poder Legislativo*. Ed. Brasília Jurídica. Brasília, 2001, pp. 33-35.

criadas e organizadas na forma da Resolução nº 5, de 1989 , que terão competência em relação às matérias das Comissões que lhes sejam correspondentes ou com as quais tenham maior afinidade, conforme discriminação constante do texto regimental anexo (art. 32).

*§ 1º Somente serão apreciadas **conclusivamente** pelas Comissões, na conformidade do **art. 24, II, do novo Regimento** , as proposições distribuídas a partir do início da vigência desta resolução.”*

(grifei)

“Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

*II - discutir e votar projetos de lei, **dispensada a competência do Plenário**, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos:*

a) de lei complementar;

b) de código;

c) de iniciativa popular;

d) de Comissão;

e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;

f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;

g) que tenham recebido pareceres divergentes;

h) em regime de urgência;

”

(grifei)

Legitimado pela Constituição, o RICD regulamenta os casos em que as proposições deverão ser examinadas pelo Plenário.

O RICD também determina que, quando uma proposição é distribuída a uma comissão, designe-se um relator para a elaboração do parecer. Este é submetido a discussão e voto dos demais membros da comissão. Após essa etapa, elabora-se o parecer da Comissão.

Cumpra, para compreensão melhor do sistema de comissões, diferenciar o uso do termo “conclusivo” de “terminativo”.

3.2.1.1 A Distinção entre Pareceres Conclusivos e Terminativos

Como já exposto, sabe-se que o RICD enumera, em seu art.

24, as hipóteses em que se faz imprescindível a deliberação de matérias pelo Plenário, o que se pode prever, por exclusão, as hipóteses em que as comissões poderão deliberar com poder, diga-se, “decisório”. Nestas, cada comissão poderá analisar o projeto, dentro de sua área de competência, e sobre ele elaborar um parecer. Convencionou-se chamar os pareceres destas comissões, que analisam o mérito do projeto, subtraindo-se a deliberação pelo Plenário, de pareceres conclusivos.

O art. 54 do RICD estabelece que serão terminativos os pareceres: da CCJR, em que se analisam a constitucionalidade e a juridicidade da matéria; da Comissão de Finanças e Tributação, em que se analisa a adequação financeira ou orçamentária da proposição; e das Comissões Especiais (art. 34, II, do RICD) em que se analisam ambas as preliminares citadas; *in verbis*:

“Art. 54. Será terminativo o parecer:

I - da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;

II - da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;

III - da Comissão Especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares.

§ 1º (Revogado.)

§ 2º (Revogado.)

§ 3º (Revogado.)

§ 4º (Revogado.)”

Azevedo⁵⁵ comenta a regra regimental: “Cuidando especificamente da competência que o Regimento atribui à CCJR, do dispositivo mencionado deflui que em dois aspectos o parecer é tido como terminativo: no que concerne à constitucionalidade e à juridicidade da proposição.” Mais adiante⁵⁶: “quando a CCJR emite o seu parecer, como vimos anteriormente, há, precisamente, a prolação de um parecer terminativo. Relembrando: em qualquer caso, tramite conclusivamente ou não, as matérias devem ser apreciadas pela CCJR, que se pronunciará sobre sua

⁵⁵ AZEVEDO, Luiz Henrique Cascellli. *Op. cit.*, p. 44.

⁵⁶ AZEVEDO, Luiz Henrique Cascellli. *Op. cit.*, p. 72.

constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa”.

Outros dispositivos regimentais confirmam essa missão de se examinarem os requisitos de admissibilidade⁵⁷:

*“Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, **as proposições**, exceto os requerimentos, **serão apreciadas:***

*III - **pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação**, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as Comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso; ,,*

(grifei)

“Art. 139. A distribuição de matéria às Comissões será feita por despacho do Presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas:

II - excetuadas as hipóteses contidas no art. 34, a proposição será distribuída:

*b) **obrigatoriamente à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação**, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as Comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso; ,,*

(grifei)

Nelson de Sousa Sampaio⁵⁸, ao tratar de “decisão terminativa”, aponta para o art. 92 do Regimento Interno do Senado, que dispõe:

*“Art. 92. Aplicam-se à tramitação dos projetos e demais proposições submetidas à **deliberação terminativa** das comissões as disposições relativas a turnos, prazos, emendas e demais formalidades e ritos exigidos para as matérias submetidas à apreciação do Plenário.”*

(grifei)

De fato, no Senado Federal, a acepção do vocábulo “terminativo” diz respeito ao que na Câmara chama-se “conclusivo”, isto é, no sentido do poder dado às comissões para deliberar sobre as proposições sem

⁵⁷ Diga-se admissibilidade, pois são pressupostos que, se ausentes, fulminam qualquer bom mérito das proposições. Outrora tal exame se dava em etapa anterior ao exame de mérito. Revisão regimental achou por bem transferi-la para a etapa final.

a necessidade de remetê-las ao Plenário da Casa. Isso indica que a terminologia “conclusivo” e “terminativo” não está consolidada no Congresso Nacional.

Sobre pareceres terminativos, Amaral e Gerônimo⁵⁹ afirmam: “É bom esclarecer que todo e qualquer projeto deve ser apreciado quanto a constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, pela CCJR, segundo o art. 139. Todos esses aspectos são analisados, mas os que ocasionam parecer terminativo são somente os referente a constitucionalidade e juridicidade (art. 54). Essa conclusão torna-se evidente diante do que estabelece o art. 145.”

Para justificar o emprego do vocábulo “terminativo”, Amaral e Gerônimo⁶⁰ explicam que “O parecer previsto no art. 54 pode ocasionar o encerramento da tramitação de uma determinada proposição. É o parecer que ‘termina’ ou encerra o processo de apreciação **por haver, na matéria, inconstitucionalidade, injuridicidade ou inadequação financeira ou orçamentária**”. (grifei).

De fato, o parecer terminativo pode encerrar o processo, no caso da negativa e no caso de não haver recurso. Entretanto, ressalte-se que, de qualquer maneira, seja positivo ou negativo, o parecer encerra a instância de apreciação daqueles pressupostos de admissibilidade pela Comissão competente, no caso a CCJR. Ora, se em ambos os casos se encerra a instância de apreciação da matéria pela CCJR, não se pode prosseguir considerando terminativo apenas o parecer negativo.

Para corroborar essa interpretação, cite-se, *exempli gratia*, o que, mais adiante, Amaral e Gerônimo⁶¹ registram: “as emendas apresentadas em Plenário, na forma do art. 120, também devem receber parecer terminativo da CFT, da CCJR ou da Comissão Especial (art. 121, parágrafo único)”.

Ora, se só é terminativo o parecer no sentido negativo, não cabe falar que as emendas “devem receber parecer terminativo”. Tal afirmação, sob tal entendimento, condenaria todas as emendas ao arquivo, salvo recurso.

⁵⁸ SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O Processo Legislativo*. Belo Horizonte : Del Rey, 1996, p. 198.

⁵⁹ AMARAL, Gardel e GERÔNIMO, Miguel. *O processo legislativo na Câmara dos Deputados*. Brasília: Ed. do Autor, 2001, pp. 44-45.

⁶⁰ AMARAL, Gardel e GERÔNIMO, Miguel. *Op. cit.*, pp. 44-45.

⁶¹ AMARAL, Gardel e GERÔNIMO, Miguel. *Op. cit.*, p. 45.

Dos trechos destacados da obra de Amaral e Gerônimo, infere-se que, em que pese o esforço de alguns (a maioria) para conferir ao parecer terminativo a natureza de “terminar” o processo de apreciação, remetendo a proposição ao arquivo, trata-se, em realidade, de um conceito sem amparo na interpretação jurídica, seja literal, seja sistemática.

Hilton Balieiro⁶² bem esclarece que “será terminativo o parecer da Comissão de Finanças, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição. O parecer da Comissão de Justiça também o será, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria. Isso significa **que o juízo expendido** por esses Órgãos Técnicos, acerca dos aludidos aspectos, em princípio **não mais poderá ser questionado** ou discutido, salvo a hipótese de recurso.” (grifei). Saliente-se que o juízo é terminativo, pela constitucionalidade, ou não, não apenas o juízo pela negativa.

Vê-se que a confusão em torno do significado de “terminativo” é sem-tamanho. Como se verá em tópico a seguir, esse tumulto tem origem na elaboração do Regimento Interno.

Ademais, a distinção entre pareceres conclusivos e terminativos não é evidente se considerada pela terminologia estabelecida: terminar e concluir possuem, basicamente, a mesma acepção. Basta observar apenas o primeiro significado indicado no Dicionário Aurélio:

*“terminar: 1. Pôr termo a; acabar, findar, **concluir** (...)”*

*“concluir: 1. Pôr fim, término a, ou levar a cabo; acabar, **terminar**, findar (...)”*

Ambos os pareceres, terminativos e conclusivos, são finais dentro das Comissões, só sendo submetidos a Plenário, na atual prática, em caso de haver recurso de no mínimo um décimo do total de membros da Câmara. O conclusivo diz respeito a mérito, e seu conteúdo é no sentido de aprovar ou rejeitar uma matéria; já o terminativo diz respeito a preliminares, que, caso favorável, irá permitir o prosseguimento de uma proposição ou, caso desfavorável, determinar seu arquivamento.

Assim, para “terminar” a controvérsia sobre a natureza dos pareceres prolatados pelas Comissões que analisam requisitos de

⁶² BALIEIRO, Hilton Silva. “Processo Legislativo: Arquivamento de Proposições na Câmara dos Deputados” in *R. Dout. Jurisp.*, Brasília, (60): 13-64, mai.-ago. 1999, p. 39.

admissibilidade, faz-se mister apontar a lição de Luciana Botelho Pacheco⁶³, que, com brilhante discernimento, esclarece:

“Costuma-se ainda defender a impossibilidade de confusão entre os dois institutos com o argumento de que os pareceres terminativos ‘terminariam’ a tramitação do projeto, salvo quando contra eles fosse apresentado e provido recurso suscrito por pelo menos um décimo dos membros da Casa. Ora, nem sempre tais pareceres põem fim ao andamento da proposição: quando concluem no sentido de sua constitucionalidade e juridicidade, bem como de sua compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, o trâmite não se interrompe. E, de sua parte, os pareceres desfavoráveis, podem pôr fim à respectiva tramitação, tal como os referentes aos aspectos de admissibilidade jurídica ou orçamentária: basta que contra eles não seja apresentado nenhum recurso, ou, ainda quando apresentado, não seja este provido pelo Plenário.

*O certo é que, embora o Regimento não tenha sido eficiente na tarefa de exprimi-la, alguma diferença entre os dois institutos efetivamente existe, residindo no objeto sobre o qual incidem. Enquanto **o poder conclusivo exercido pelos órgãos técnicos substitui a deliberação do Plenário sobre o mérito da matéria, o poder terminativo substitui a deliberação do Plenário apenas quanto aos aspectos de constitucionalidade ou compatibilidade e adequação financeira e orçamentária.**”*

(grifei)

Em obra em que se expuseram as questões principais de Processo Legislativo, Luciana e Paula⁶⁴ esclarecem acerca do conceito de parecer terminativo:

“O que é parecer terminativo?

Parecer terminativo é o tipo de parecer emitido pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Redação, e de Finanças e Tributação (ou, se for o caso, pela comissão especial referida na questão 59, parte final) quando se pronunciam, respectivamente, sobre os aspectos de constitucionalidade,

⁶³ PACHECO, Luciana Botelho. *A Tramitação de proposições na Câmara dos Deputados – Do início à fase das comissões*. Série Monografias nº 1. Brasília: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2002, pp. 53-54.

⁶⁴ PACHECO, Luciana Botelho e MENDES, Paula Ramos. *Questões sobre processo legislativo e regimento interno*. Câmara dos Deputados. 1998. pp. 37-38.

juridicidade e técnica legislativa e redação, ou de adequação financeira e orçamentária das proposições. Diz-se que são terminativos porque, uma vez emitidos, se não forem objeto de recurso específico, não mais podem ser contestados, não se submetendo à votação pelo Plenário.”

3.2.1.2 Voto em Separado

Consoante as regras regimentais, após o relator elaborar o parecer, este é submetido a voto dos demais membros da comissão. Havendo divergência, o deputado poderá, além de simplesmente votar contrariamente ao parecer, registrar o seu voto, em separado, aduzindo as razões que o levaram àquele posicionamento, que pode ser contrário ou favorável ao parecer adotado pela comissão, porém com divergências nos fundamentos.

O denominado “voto em separado”, segundo decisão do Presidente da Câmara em questão de ordem levantada pelo Deputado Marcelo Déda em 1995, constitui-se em “uma modalidade de manifestação do membro de comissão através da qual seu autor pretende firmar seu posicionamento em face da matéria em votação de forma explícita e fundamentada, não se limitando a aceitar ou rejeitar o parecer do Relator”. Ele pode ser contrário ou favorável ao voto do relator, mas sempre esclarece pontos de discordância com aquele. Luciana Botelho⁶⁵ considera que a terminologia mais adequada seria “parecer em separado”, pois o voto em separado possui os mesmos elementos do parecer do relator.

Quando o voto do relator é vencido, é possível que o Presidente da Comissão designe o autor do voto em separado para elaborar o novo parecer. Caso essa possibilidade não seja consumada, o voto em separado só terá a finalidade de registrar a postura do parlamentar quanto à matéria.

O voto em separado manifestado quando da análise da constitucionalidade e juridicidade de uma matéria na CCJR pode servir de grande utilidade no presente estudo. Cuida-se da hipótese de o projeto ser considerado constitucional, com registro de divergência por parte de algum parlamentar na CCJR, e, na ausência de possibilidade de abertura de prazo para a interposição de recurso contra tal parecer favorável, tornar-se lei, sendo

⁶⁵ PACHECO, Luciana Botelho. *Op. Cit.*, p. 35.

posteriormente julgada pelo STF inconstitucional.

É possível detectar, no voto em separado, um meio, ainda que tímido, de controle de constitucionalidade, que os parlamentares podem lançar mão com a finalidade de enriquecer o caráter técnico da apreciação da CCJR. Diante dessa constatação, os deputados, interessados em mostrar ao eleitorado sua dedicada atuação parlamentar – em especial diante das câmeras e de outros novos meios de telecomunicações, como a Internet, que veiculam as audiências para todo o país –, podem buscar uma atividade parlamentar mais marcante, em decorrência de uma análise mais profunda das proposições, em nome da harmonia no ordenamento jurídico brasileiro.

3.2.2 Competência da CCJR

O RICD define, em seu art. 32, os campos temáticos das Comissões Permanentes. O inciso III trata especificamente das atribuições da CCJR, entre as quais a de interesse neste trabalho é a disposta na alínea “a”, qual seja a competência de analisar o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões.

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

III - Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:

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, penal, penitenciário, processual, notarial;

- f) *partidos políticos, mandato e representação política, sistemas eleitorais e eleições;*
 - g) *registros públicos;*
 - h) *desapropriações;*
 - i) *nacionalidade, cidadania, naturalização, regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;*
 - j) *intervenção federal;*
 - l) *uso dos símbolos nacionais;*
 - m) *criação de novos Estados e Territórios; incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios;*
 - n) *transferência temporária da sede do Governo;*
 - o) *anistia;*
 - p) *direitos e deveres do mandato; perda de mandato de Deputado, nas hipóteses dos incisos I, II e VI do art. 55 da Constituição Federal; pedidos de licença para incorporação de Deputados às Forças Armadas;*
 - q) *redação do vencido em Plenário e redação final das proposições em geral;*
-

Dentre as diversas competências, o RICD só atribui o caráter terminativo ao parecer da CCJR quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria (art. 54). As demais alíneas definem o campo temático da CCJR sobre o qual será elaborado parecer conclusivo.

Não importa que um projeto de apreciação conclusiva tenha recebido pareceres favoráveis de todas as Comissões temáticas; se a CCJR considerá-lo inconstitucional, será remetido ao arquivo, salvo recurso ao Plenário. Do ponto de vista legal, da harmonia e segurança jurídica do ordenamento jurídico brasileiro, à CCJR compete a função de maior relevância na Câmara dos Deputados, ao manifestar-se sobre a constitucionalidade e juridicidade das proposições, por meio da elaboração de pareceres.

Zeno Veloso⁶⁶ admite que “esta análise da Comissão, a respeito das proposições legislativas, representa uma fiscalização de constitucionalidade, um controle prévio da adequação do projeto à Lei Maior”.

Luiz Henrique Cascelli Azevedo⁶⁷ acredita que “a Casa reconhece e respeita o trabalho da CCJR, além de tê-la como a sede do controle legislativo de constitucionalidade de proposições”.

⁶⁶ VELOSO, Zeno. *Op. cit.*, p. 313.

⁶⁷ AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli. *Op. cit.*, p. 74.

3.2.3 Recursos Previstos no RICD

É fundamental para o presente trabalho, a análise do sistema recursal disciplinado pelo RICD, tendo-se em vista o caráter terminativo do parecer da CCJR no que tange à constitucionalidade, objeto do estudo proposto.

3.2.3.1 Dispositivos Originais do Regimento

O projeto do RICD, em 1989, previa em seu art. 54 o recurso contra o parecer terminativo da CCJR, a ser interposto especificamente quanto à inconstitucionalidade ou injuridicidade. Entretanto, posteriormente, quando do projeto final, uma alteração subtraiu esse dispositivo, dando origem ao nosso atual Regimento.

Observe-se como era a redação original⁶⁸ do Projeto de Resolução nº 54, de 1989:

“Art. 54. Antes da deliberação do plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, pendem de manifestação das comissões a que a matéria estiver afeta, cabendo:

*I – à Comissão de Constituição e Justiça, **em caráter preliminar, o exame de sua admissibilidade sob os aspectos da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as Comissões técnicas, pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso;***

II – à Comissão de Finanças Públicas e Tributação, quando a matéria depender de exame sob os aspectos financeiros e orçamentários públicos, manifestar-se previamente quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;

III – à Comissão Especial a que se refere o art. 36, II, preliminarmente ao mérito, pronunciar-se quanto à admissibilidade jurídica e legislativa e, se for o caso, a compatibilidade orçamentária da proposição, aplicando-se em relação à mesma o disposto nos parágrafos deste artigo.

*§ 1º **Será conclusivo o parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça, pela inconstitucionalidade ou injuridicidade da***

⁶⁸ Diário do Congresso Nacional (Seção I). 22/02/1989, p. 203.

matéria e o da Comissão de Finanças Públicas e Tributação, no sentido da inadequação orçamentária da proposição, ressalvado recurso para o plenário.

§ 2º **O Autor da proposição, com apoioamento do Líder, poderá requerer, até cinco sessões da publicação do parecer no Diário do Congresso Nacional que o mesmo seja submetido à apreciação do Plenário.** Neste caso, a proposição será enviada à Mesa para inclusão na Ordem do dia, **em apreciação preliminar.**

§ 3º *Se o plenário rejeitar o parecer, a proposição retornará à tramitação normal; caso contrário, ou não tendo havido interposição de recurso, será arquivada por despacho do presidente da Câmara.”*

(grifei)

Assinale-se, ainda, que o caráter conclusivo daqueles dispositivos vieram, posteriormente, a ser chamados de terminativos (a origem da confusão entre os termos). Já no parecer⁶⁹ do relator às emendas de plenário (2º turno) ao substitutivo do Projeto de Resolução nº 54, de 1989, o art. 55 dispunha sobre parecer terminativo:

“Art. 55. Será terminativo o parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela inconstitucionalidade ou injuridicidade da matéria, e o da Comissão de Finanças e Tributação no sentido da inadequação orçamentária da proposição, ou da Comissão Especial referida no art. 35, II, num ou noutro sentido, ressalvado o disposto nos parágrafos deste artigo.

§ 1º *O Autor da proposição, com apoioamento de um décimo dos Deputados, poderá requerer, até cinco até cinco sessões da publicação do parecer no Diário do Congresso Nacional, que o mesmo seja submetido à apreciação do Plenário.* Neste caso, a proposição será enviada à Mesa para inclusão na Ordem do Dia, **em apreciação preliminar.**

§ 2º *Se o plenário rejeitar o parecer, a proposição retornará à tramitação normal; caso contrário, ou não tendo havido interposição de recurso, será arquivada por despacho do presidente da Câmara.”*

(grifei)

Entretanto, a redação final acabou por adotar o vocábulo terminativo para o parecer que julgará segundo critérios de admissibilidade, não dispondo especificamente sobre a negativa. Veja-se, novamente:

⁶⁹ Avulso. 079. p. 174 – Seção de Documentação Parlamentar.

“Art. 54. Será terminativo o parecer:

Í – da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;

II – da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;

III – da Comissão Especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares.”

Assim, sob o argumento de falta de previsão regimental específica, hoje os recursos são interpostos com fundamento no art. 58, que dispõe sobre a quebra do regime de tramitação conclusiva.

Azevedo⁷⁰ observa que tal previsão (no art. 54, § 2º do projeto original) fora suprimida “entendendo-se, a propósito erroneamente”, que se tratava do mesmo recurso previsto no art. 58 que, na realidade, se refere ao recurso contra o regime de tramitação conclusiva, e não contra o parecer terminativo da Comissão.

3.2.3.2 Recurso Contra a Conclusividade das Comissões

A Constituição Federal, em seu art. 58, § 2º, I, determina que cabe às comissões, quanto à matéria de sua competência, “discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa”.

O RICD define os pormenores:

*“Art. 58. **Encerrada a apreciação conclusiva** da matéria, a proposição e respectivos pareceres serão mandados a publicação e remetidos à Mesa até a sessão subsequente, para serem anunciados na Ordem do Dia.*

*§ 1º Dentro de cinco sessões da publicação referida no caput, **poderá ser apresentado o recurso de que trata o art. 58, § 2º, I da Constituição Federal.***

§ 2º Durante a fluência do prazo recursal, o avulso da Ordem do Dia de cada sessão deverá consignar a data final para interposição do recurso.

⁷⁰ AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli. *Op. Cit.*, p. 51.

§ 3º O recurso, dirigido ao Presidente da Câmara e assinado por um décimo, pelo menos, dos membros da Casa, deverá indicar expressamente, dentre a matéria apreciada pelas Comissões, o que será objeto de deliberação do Plenário.

§ 4º Fluído o prazo sem interposição de recurso, ou improvido este, a matéria será enviada à redação final ou arquivada, conforme o caso.

§5º Aprovada a redação final pela Comissão competente, o projeto de lei torna à Mesa para ser encaminhado ao Senado Federal ou à Presidência da República, conforme o caso, no prazo de setenta e duas horas.”

(grifei)

Tal recurso é de suma importância pois, apesar de a CF de 1988 ter inovado em conferir às Comissões o poder decisório em determinados assuntos, a decisão da totalidade do colegiado legislativo, que se realiza por meio do Plenário, deve preponderar sobre uma Comissão, a par de sua especialidade.

Cabe ressaltar aqui a natureza do mandato representativo que os parlamentares recebem do povo, para atuar no Congresso Nacional, decorrente do que preconiza o parágrafo único do art. 1º da CF “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Frise-se que a representação pelo Plenário deve ser – e o é – soberana e deve prevalecer sobre as comissões.

3.2.3.3 Recurso Contra Parecer Terminativo na Prática da Casa

Quando a CCJR aprova um parecer pela inconstitucionalidade ou injuridicidade da matéria apreciada, esta só não será arquivada se for objeto de recurso, o que fará com que ela seja submetida ao Plenário em apreciação preliminar.

A apreciação preliminar só ocorre se o parecer da CCJR for desfavorável. Esta é a praxis e vem sendo a interpretação majoritária da Casa. Já o recurso que se pretende demonstrar de valor neste estudo é um recurso contra o parecer terminativo da CCJR, seja ele favorável ou não.

Supõe-se que o entendimento majoritário se deve ao fato de a redação original do projeto dispor sobre a negativa (já mencionado no item 3.2.3.1) e de as regras regimentais sobre apreciação preliminar disporem sobre inconstitucionalidade. Veja-se:

Art. 145. Em apreciação preliminar, o Plenário deliberará sobre a proposição somente quanto à sua constitucionalidade e juridicidade ou adequação financeira e orçamentária.

*§ 1º Havendo emenda saneadora da **inconstitucionalidade ou injuridicidade e da inadequação ou incompatibilidade financeira ou orçamentária**, a votação far-se-á primeiro sobre ela.*

§ 2º Acolhida a emenda, considerar-se-á a proposição aprovada quanto à preliminar, com a modificação decorrente da emenda.

§ 3º Rejeitada a emenda, votar-se-á a proposição, que, se aprovada, retomará o seu curso, e, em caso contrário, será definitivamente arquivada.” (grifei)

Entretanto, o art. 144, que define apreciação preliminar, não restringe essa interpretação, como se pode depreender de sua simples leitura:

“Art. 144. Haverá apreciação preliminar em Plenário quando for provido recurso contra parecer terminativo de Comissão, emitido na forma do art. 54.

Parágrafo único. A apreciação preliminar é parte integrante do turno em que se achar a matéria.”

Em que pese a interpretação literal dar ensejo ao entendimento que aqui se propõe, isto é, que se abra prazo para recurso contra parecer terminativo, que, no caso da CCJR, diga respeito à “constitucionalidade ou juridicidade da matéria”, o que tem sido colocado em prática é a abertura de prazo para recorrer-se apenas contra a “inconstitucionalidade” ou “injuridicidade”.

Impende ressaltar a observação de Azevedo⁷¹, no sentido de que “o entendimento de que a apreciação preliminar só pode ser motivada em caso do parecer negativo da CCJR: inconstitucionalidade ou injuridicidade. Contudo, se atentarmos para a redação do *caput* do art. 145 poderemos

verificar que, numa interpretação extensiva, mesmo que a proposição tenha recebido parecer pela constitucionalidade ou juridicidade, pode algum parlamentar manifestar sua inconformidade no sentido de motivar o conhecimento, pelo Plenário, da questão versada”.

Assim, verifica-se que a interpretação extensiva do art. 144, e seguintes, do RICD, pode ser de grande relevância para a segurança jurídica dos cidadãos, pois amplia a discussão sobre a constitucionalidade de um projeto que poderá tornar-se parte do ordenamento jurídico.

Quanto ao tema, já foi levantada questão de ordem no ano de 2000, pelo Deputado Sérgio Miranda que, ao se deparar com o parecer da CCJR pela constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999 – que deu origem à Lei de Responsabilidade Fiscal –, interpôs a Questão de Ordem 10021, da qual se destaca:

“Chamo a atenção de V.Exa.: podemos apresentar recursos quando a Comissão de Constituição, Justiça e de Redação elaborar um parecer pela inconstitucionalidade. Quando ela apresenta e vota um parecer pela constitucionalidade, na minha opinião, e não há recurso para o plenário, resta ferido o art. 58 da Constituição Federal.

*Sr. Presidente, o procedimento que vem sendo adotado pela Mesa, no entanto, não corresponde a esses preceitos. Abre-se o prazo de cinco sessões para que se interponha recurso apenas quando o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e de Redação ou de Comissão Especial seja pela inconstitucionalidade da matéria. **Não é aberto o mesmo prazo quando essas Comissões opinam favoravelmente à matéria.** No caso da apreciação, que é o caso em tela e que vamos votar, do Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999 — Lei de Responsabilidade Fiscal —, a **Comissão Especial concluiu pela constitucionalidade e juridicidade do projeto de lei.***

*No entanto, Sr. Presidente, ele é **flagrantemente inconstitucional.**”*

(grifei)

Apesar de fundamentar parte de sua questão no art. 58 da CF, que dispõe sobre o recurso contra a conclusividade do parecer, o Deputado

⁷¹ AZEVEDO, *Op. cit.*, p. 73.

Sérgio Miranda expõe outros fundamentos procedentes, ao lado da necessidade de se examinar, com o devido cuidado, e por todo o Plenário, um projeto de lei que apresenta inconstitucionalidades em seu texto.

No entanto, naquele momento, o Presidente da Casa indeferiu a questão de ordem, sob o argumento de que a premissa levantada pelo Deputado era equivocada, qual seja sobre o conceito de parecer terminativo.

Interposto recurso à CCJR, veja-se o que a Comissão decidiu:

“Concluimos que indubitavelmente o recurso previsto constitucionalmente está garantido pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados. E mais, o recurso a parecer terminativo refere-se apenas a parecer pela inconstitucionalidade ou injuridicidade, pois só estes põem fim à tramitação do projeto.

De outra parte, o que se analisa neste caso concreto é a não-abertura do prazo de recurso relativo ao parecer de constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999.

Nesse sentido, decidiu acertadamente o Presidente da Casa ao indeferir a questão levantada pelo nobre Deputado SÉRGIO MIRANDA, pois se o objetivo do recurso é levar ao Plenário a discussão de matéria que sem ele lá não chegaria, nenhum sentido faz em abrir prazo para interposição de recurso a respeito de matéria que já será apreciada pelo Plenário.”

(grifei)

Ora, o dispositivo regimental é claro, o parecer é terminativo nas hipóteses previstas no art. 54, como já exposto. Não se pode, ademais, usar como fundamento o fato de a matéria já ter a previsão de ir a Plenário. A questão deve se revestir da finalidade de se conferir maior importância ao aspecto “constitucionalidade”. Em plenário, se o objeto a ser discutido tiver o enfoque na “constitucionalidade”, a discussão tomará outro vulto.

Ainda, convém dar o tratamento próprio ao fundamento jurídico de um recurso que ensejará a discussão. Infelizmente, a CCJR, órgão com feições técnicas mas eminentemente político, resolveu dar uma solução pragmática.

Há de se salientar a hipótese de uma proposição submetida ao poder conclusivo das Comissões com todos os pareceres pela sua aprovação.

Não havendo, assim, pareceres divergentes que consubstanciariam a quebra do poder conclusivo, em atenção ao disposto no art. 24 do RICD (mencionado no item 3.2.1), a proposição receberia a última manifestação da Câmara na CCJR. Concluindo esta pela constitucionalidade, não seria então levada a Plenário, terminando-se então a apreciação pela Casa. A abertura de recurso nessa fase é de primordial importância para se resguardar o controle de constitucionalidade. Somente um recurso é capaz de levar a matéria para que se susjeite ao crivo dos demais parlamentares, no Plenário.

4. CONCLUSÃO

Tendo-se como base a revisão de literatura sobre o tema e o estudo realizado, como se infere de tudo o que foi exposto até aqui, confirma-se a hipótese inicial e conclui-se que a interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais e regimentais recomenda a possibilidade da abertura de prazo para a interposição de recurso contra o parecer da CCJR que conclua pela constitucionalidade, considerado aqui parecer terminativo.

Propõe-se a adoção, no âmbito da Câmara dos Deputados, de tal procedimento como padrão, para que se realize um efetivo esgotamento da esfera legislativa no que diz respeito à técnica de defesa da Constituição, a cargo da CCJR da Câmara dos Deputados.

A Comissão ganha, assim, maior relevância técnica, superior à relevância fruto do reconhecimento que já possui, e zela pelos direitos dos cidadãos em nome da busca de preservação da Carta Magna.

Outra sugestão consiste na necessidade de alterar-se o Regimento Interno, com a finalidade de que se inclua, à semelhança das disposições do art. 58 (que trata do recurso contra a conclusividade), o recurso contra o parecer terminativo da CCJR, tornando explícita não apenas uma possibilidade, mas um direito do parlamentar que, como representante do povo, queira resguardar os direitos dos cidadãos frente à Constituição Federal.

Para tanto, propõe-se o projeto de resolução a seguir.

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº , DE 2003.

Altera o Art. 144 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, no uso de suas atribuições e com fulcro no que dispõe o art.216, *caput*, do Regimento Interno,

RESOLVE:

Art. 1º. O art. 144 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo, renumerando-se o parágrafo único para § 1º:

“§ 2º. O parecer terminativo da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria, seja no sentido positivo ou negativo, poderá ser objeto de recurso a ser dirigido por qualquer deputado ao Presidente da Câmara, no prazo de cinco sessões, contado da publicação do parecer aprovado pela comissão, com a finalidade de que seja apreciado pelo Plenário.”

Art. 2º. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2003.

Presidente

JUSTIFICATIVA

O processo do controle legislativo da constitucionalidade das proposições, para ser eficaz, deve prever a possibilidade de recurso ao Plenário contra a decisão da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação que conclua pela constitucionalidade.

A necessidade de alteração do Regimento Interno decorre da atual prática da Câmara dos Deputados, que parece suprimir uma etapa no controle preventivo de constitucionalidade, etapa esta que pode evitar a inconstitucionalidade posteriormente declarada pelo Supremo Tribunal Federal. Dessa maneira, a Câmara estará garantindo a segurança jurídica aos cidadãos brasileiros, bem como permitindo a preservação do ordenamento jurídico pátrio.

5. BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Gardel e GERÔNIMO, Miguel. **O processo legislativo na Câmara dos Deputados**. Brasília: Ed. do Autor, 2001.
- AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli. **O Controle Legislativo de Constitucionalidade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.
- BALIEIRO, Hilton Silva. "Processo Legislativo: Arquivamento de Proposições na Câmara dos Deputados" in **R. Dout. Jurisp.**, Brasília, (60): 13-64, mai.-ago. 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed., atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5. ed.. Coimbra: Almedina, 1992.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 2. ed.. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. "O Controle de Constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal" in **O Poder Judiciário e a Constituição**. Porto Alegre: Coleção AJURIS 4, 1977.
- ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 11. ed. São Paulo: Perspectiva, 1994.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed., atualizada. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed., São Paulo: Saraiva, 2001.
- MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade – Aspectos Jurídicos e Políticos**. São Paulo: Saraiva, 1990.
- _____. Teoria da legislação e controle de constitucionalidade: algumas notas. **Revista Jurídica Virtual do Palácio do Planalto**, de maio de 2000. Texto inserido no *Jus Navigandi*, nº 48 [Internet: <http://www1.jus.com.br/doutrina/>].
- MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**, tomos I e II. 4. ed.

Coimbra Editora, 2000.

- PACHECO, Luciana Botelho. **A Tramitação de Proposições na Câmara dos Deputados – Do início à fase das comissões**. Série Monografias nº 1. Brasília: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2002.
- PACHECO, Luciana Botelho e MENDES, Paula Ramos. **Questões sobre Processo Legislativo e Regimento Interno**. Câmara dos Deputados. 1998.
- PALU, Oswaldo Luiz. **Controle de Constitucionalidade – conceitos, sistemas e efeitos**. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.
- POLETTI, Ronaldo. **Controle de Constitucionalidade das Leis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O Controle Judicial de Atos do Poder Legislativo**. Brasília: Ed. Brasília Jurídica, 2001.
- ROMANO, Rogério Tadeu. O Controle da Constitucionalidade das normas jurídicas no direito comparado e no direito brasileiro e algumas ações constitucionais típicas. **Revista da Procuradoria-Geral da República**. p. 187-200, nº 07, 1994.
- SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O Processo Legislativo**. Belo Horizonte : Del Rey, 1996. 206 p
- SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21. ed.. São Paulo: Malheiros, 2002.
- TEMER, Michel. **Constituição e política**. São Paulo: Malheiros, 1994.
- VELOSO, Zeno. **Controle Jurisdicional de Constitucionalidade: atualizado conforme as Lei 9.868 de 10/11/1999 e 9.882 de 03/12/1999**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- VIEGAS, Waldyr. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 1999.