

## **CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL**

Paulo Henrique Gurjão de Carvalho Amaral

Bacharelado em Direito, no Centro Universitário de Brasília;  
Técnico Administrativo no Ministério Público da União. Contato:  
pauloh.gcarvalho@gmail.com

### **RESUMO:**

O controle de constitucionalidade de leis e atos normativos acontece, no Brasil, de maneira preponderantemente repressiva, ou seja, posteriormente à sua edição e promulgação. No entanto, uma maior atenção ao controle preventivo - aquele que ocorre antes da edição dos atos - impediria que adentrassem no ordenamento jurídico normas contrárias às regras e princípios estabelecidos constitucionalmente. Hoje, este controle é feito em menor grau pelo Executivo e pelo Judiciário e, em maior grau, pelo Legislativo - por uma série de órgãos internos dotados de competência específica para tal. Esse último Poder goza de supremacia quase irrestrita em relação às suas atribuições, fundamentada na importância da independência das funções estatais e decorrente de seu próprio desenvolvimento histórico. Assim, sugere-se ser necessário promover a utilização do controle preventivo pelo próprio poder Legislativo, diminuindo a ingerência do controle dos outros Poderes, bem como o desgaste institucional, e, por outro lado, estabelecer um equilíbrio entre a separação dos Poderes e a intervenção mútua, de modo a legitimar a atuação do Executivo e do Judiciário nas hipóteses em que insuficiente o controle preventivo pelo órgão originariamente legitimado a fazê-lo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle preventivo de constitucionalidade. Controle repressivo de constitucionalidade. Órgãos e mecanismos de controle de constitucionalidade. Separação dos Poderes. Sistema de intervenção entre Poderes.

### **ABSTRACT:**

The control of the constitutionality of laws and normative acts happen in Brazil in a way preponderantly repressive, *i.e.* after it's edition and promulgation. However, greater attention to preventive control - that one which occurs before the edition of the acts - would prevent the creation of norms that contravene the rules and principles established by the Constitution. Nowadays, this control is effected in a lesser degree by the Executive Power and the Judiciary branch and, in greater degree, by the Legislative - by a series of internal organs equipped with specific powers to do so. This last Power enjoys almost unlimited supremacy in relation to their duties, based on the importance of the independence of state functions and due to its own historical development. Thus, it is suggested to be necessary to promote the use of preventive control by the legislative power, reducing the interference of other powers of control, as well as institutional wear, and, secondly, to establish a balance between the separation of powers and mutual assistance in order to legitimize the actions of the executive and the judiciary in cases when preventive control is insufficient by the organ originally legitimized to do so.

**KEYWORDS:** Preventive constitutionality control. Repressive constitutionality control. Constitutionality control's organs and mechanisms. e mecanismos de controle de constitucionalidade. Separação dos Poderes. Sistema de intervenção entre Poderes.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	3
2 O EXERCÍCIO DO CONTROLE .....	4
3 CONTROLE PELO EXECUTIVO .....	6
4 CONTROLE PELO JUDICIÁRIO .....	8
5 CONTROLE PELO LEGISLATIVO.....	11
5.1. Câmara dos Deputados.....	12
5.2 Senado Federal .....	15
6 RELEVÂNCIA DO CONTROLE PREVENTIVO .....	17
CONCLUSÃO .....	19
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	19

## INTRODUÇÃO

Busca-se, neste artigo, analisar o controle de constitucionalidade preventivo de leis e atos normativos, no Brasil, tal como estabelecido pela atual Constituição. Procura-se focar os órgãos competentes dentro de cada Poder, bem como suas funções específicas e a efetividade de sua atuação.

Embora o controle seja feito majoritariamente pelo Legislativo, é a sua atuação aquela que mais suscita dúvidas. Identifica-se mais facilmente o exercício do controle prévio pelo Executivo e suas particularidades, como também a função do Judiciário como fiscal da Constituição, atuando repressivamente, ou seja, posteriormente, à edição do ato normativo. Nesse sentido, centra-se o presente trabalho na análise das particularidades no âmbito do Poder Legislativo.

Por fim, busca-se também identificar quais seriam as atuações desses órgãos ainda não desenvolvidas plenamente, e, também, em que pontos haveria conflitos de interesses institucionais e suas consequências, tanto para os Poderes estatais, quanto para a sociedade.

## 2 O EXERCÍCIO DO CONTROLE

Kildare Gonçalves defende que a Constituição brasileira de 1988 desenvolveu um sistema complexo de jurisdição constitucional e de controle de constitucionalidade. Para o autor, “o controle (...) defende a Constituição contra as leis inconstitucionais”, e demonstra tratar-se o tema do controle de algo indissociável da própria ideia de Constituição. Sobre o tema, defende:

Constituição e constitucionalidade andam juntas: não há constituição sem constitucionalidade. O controle de constitucionalidade garante a supremacia constitucional. Mas de que Constituição estamos a falar? Nomeadamente da Constituição que vai além da organização suprema do Estado, de seus poderes e das relações sociais. Estamos a falar da Constituição como valor e síntese matricial das aspirações, das expectativas e das crenças de um povo; da Constituição que institui o Estado Democrático de Direito e declara direitos humanos fundamentais. (...) ‘O conceito de jurisdição constitucional é fundamental para se compreender o controle de constitucionalidade: diz-me a tua posição quanto à jurisdição constitucional e eu digo-te que conceito de constituição tens (W. Kägi)’.<sup>1</sup>

O controle de constitucionalidade de leis e atos normativos surge no Brasil na Constituição de 1891, adotado o modelo elaborado na suprema corte estadunidense a partir do caso *Marbury v. Madison*. De toda forma, há quem aponte a existência de modelos mais antigos de controle já na idade média e antes, na sociedade ateniense<sup>2</sup>. Posteriormente, o desenvolvimento do sistema de controle teve como motriz a evolução das teorias constitucionalista e, principalmente, a teoria

---

<sup>1</sup>CARVALHO, Kildare Gonçalves de. Controle de constitucionalidade: aspectos contemporâneos. in Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte. Editora Del Rey, 2009.

<sup>2</sup>CAPPELLETTI, Mauro, *apud* BARROSO, Luís Roberto, *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*, 4ª ed. Rio de Janeiro. Editora Saraiva, 2007.

neoconstitucionalista. Nesse estágio, são identificadas as espécies de normas que comporiam o núcleo básico de um documento constitucional – normas materialmente constitucionais –, e, assim, promoveu-se maior efetividade das normas e princípios ali solidificados e entendidos como tal.

Barroso aponta duas premissas para o controle de constitucionalidade: a supremacia constitucional, dada sua posição hierárquica no ordenamento jurídico; e a rigidez do texto constitucional, condição para que haja distinção formal entre as normas. Atualmente também já se reconhece certa preponderância de normas apenas materialmente constitucionais, e que não formam parte do texto constitucional. Nesse sentido, o Superior Tribunal Federal (STF) considera normas supralegais os tratados internacionais sobre direitos humanos, ainda que não aprovados com o quórum de emenda constitucional. Ainda que estejam num patamar inferior à Constituição, estão acima das leis<sup>3</sup>.

Essa identificação da relação de hierarquia é útil para que, em um confronto entre normas, prepondere o conteúdo valorativo pretendido pelo texto constitucional. E, ademais, esse conteúdo criaria limitações - e nortes - a todos, não apenas às partes envolvidas em um processo judiciário subjetivo. Dentre os afetados pela supremacia constitucional se inclui o Legislativo, que, apesar de sua ampla liberdade de atuação, deve observar a supremacia dos preceitos constitucionais e se ater a ela no desenvolver de suas atribuições legislativas; seja na criação de leis, observando os preceitos constitucionais, seja na reforma da constituição, obedecendo aos limites implícitos e explícitos ao seu poder.

Hoje, no Brasil, existem mecanismos de repressão às leis com fundamento em sua inconstitucionalidade; dentre eles, o controle difuso e o controle concentrado praticados pelo Judiciário. Esses dois tipos de controle acontecem posteriormente à existência da norma, cuja vigência, salvo algumas exceções, não é interrompida até a declaração final do órgão jurisdicional competente.

Esse controle judiciário é uma das hipóteses de 'controle repressivo de constitucionalidade', cujo objetivo é declarar a invalidade de um ato normativo e, por

---

<sup>3</sup>BARROSO, Luís Roberto. *Idem*.

consequência, paralisar sua eficácia. Embora promovido majoritariamente pelo Judiciário, também existem mecanismos semelhantes no âmbito dos demais poderes. Exemplos dessa atuação seriam a sustação de atos normativos pelo Congresso Nacional nas hipóteses em que a atuação do Poder Executivo exorbite seu poder normativo e, ainda, a recusa pelo Executivo quanto à aplicação de uma norma que julga inconstitucional.

Porém, além desses três mecanismos, também há a hipótese do ‘controle preventivo de constitucionalidade’, cujo objetivo é justamente impedir que um ato normativo contrário à ordem constitucional entre em vigor e surta efeitos. Nesse caso, portanto, não há declaração de inconstitucionalidade da norma em si, já que se impede a própria conclusão de seu processo de elaboração.

No direito brasileiro aceitam-se, atualmente, três modalidades de controle preventivo: aqueles exercidos pelo Executivo e pelo Legislativo e, embora sem previsão constitucional expressa, também aquele realizado pelo Judiciário, em hipóteses mais restritas e específicas.

O controle prévio, contudo, ainda é tímido no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente se comparado, quantitativamente, com a recorrência ao controle posterior. No entanto, é de grande importância, sobretudo porque é relevante fator de manutenção da segurança jurídica e da estabilidade do ordenamento jurídico ao evitar que se torne obrigatória e aplicável uma lei contrária à Constituição<sup>4</sup>.

### **3 CONTROLE PELO EXECUTIVO**

A Constituição atual estabelece a possibilidade de o Presidente da República vetar projeto de lei que entenda inconstitucional ou contrário ao interesse público. A primeira hipótese configura nítido exemplo de controle preventivo de constitucionalidade pelo Executivo.

---

<sup>4</sup>ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, *El resurgimiento del debate sobre el control previo de constitucionalidad en España: experiencia y perspectivas*, 2008. Disponível em <[http://www.iidpc.org/revistas/8/pdf/19\\_45.pdf](http://www.iidpc.org/revistas/8/pdf/19_45.pdf)>, acessado em 3/2/2012.

Esse veto deverá observar algumas formalidades impostas e não se estende a todas as espécies normativas - como decretos legislativos, emendas constitucionais ou resoluções -, mas apenas aos projetos de lei ordinária ou complementar após aprovação nas duas Casas do Congresso Nacional. Além disso, a regra é que o veto presidencial deverá ser sempre expresso, por escrito, e justificado. O prazo constitucional para que o presidente vete projeto de lei é de quinze dias úteis, e deverá também, obrigatoriamente, ser justificado ao presidente do Senado, em 48 horas<sup>5</sup>.

Porém, por vigorar no Brasil - e, em geral, nos países que adotam a tripartição de poderes - o sistema de pesos e contrapesos, essa atuação do Presidente da República pode ser superada pelo próprio Legislativo, quando a matéria retorna para reapreciação. Para que o veto presidencial seja desconsiderado, de toda forma, é necessária a sua rejeição por um quórum qualificado, maior que o necessário à aprovação da lei. Na prática, funciona, assim, o veto Executivo, como a obrigatoriedade de uma reanálise pelo Legislativo da lei em trâmite, desta vez com maior parcimônia.

Essa prerrogativa do Executivo também existe em outros países, tendo como principal exemplo a França, que, no artigo 61 de sua Constituição<sup>6</sup> estabelece a possibilidade de alguns legitimados - dentre eles o Presidente da República - submeterem ao Conselho Constitucional [francês] a questão referente à conformidade da norma editada em relação à constituição. Igualmente em Portugal, essa 'apreciação preventiva' pode ser requerida também pelo Presidente, a depender da natureza do ato normativo. Anota Canotilho, constitucionalista daquele país, tratar-se de uma decisão jurisdicional sobre a constitucionalidade dos projetos e ter como objetivo não a declaração de nulidade do projeto da norma, mas a reabertura do processo legislativo para sanar os vícios de inconstitucionalidade.

---

5 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>, acessado em 3/2/2012.

6 FRANÇA. Constituição (1958). *Constitution du 4 octobre 1958*. Disponível em <<http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution>>, acessado em 3/2/2012.

#### 4 CONTROLE PELO JUDICIÁRIO

Apesar de não haver previsão expressa na Constituição atual, já em vários casos o Supremo Tribunal Federal tem conhecido de mandado de segurança impetrado por parlamentares. O objeto dessa ação, em geral, são as propostas que ofendem as cláusulas pétreas explícitas na Constituição. Porém, deve-se observar, também, que o próprio texto constitucional estabelece algumas normas básicas de processo legislativo. Sujeitam-se, portanto, a vício de inconstitucionalidade formal aqueles projetos que afrontem os preceitos mínimos estipulados<sup>7</sup>.

Entende-se atualmente que a legitimidade para a ação estaria adstrita aos membros da Casa em que se encontra o projeto de lei. Segundo Celso de Mello<sup>8</sup>, essa legitimidade se funda, sendo “líquido e certo, no direito público subjetivo de cada parlamentar à observância da disciplina jurídico-constitucional regedora das espécies normativas”. E, no entanto, essa legitimidade se extingue com o fim do trâmite do processo na respectiva Casa do parlamentar impetrante.

Essa superveniente perda de legitimidade impede o prosseguimento do Mandado de Segurança, já que esta ação não pode servir de sucedâneo para Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>9</sup>. Ademais, para esta via de controle concentrado não está legitimado o parlamentar, tal como se indica no rol taxativo previsto na Constituição.

A intervenção judicial não abrange todos os atos legislativos, ainda não tendo sido reconhecido, no Brasil, o poder de o STF analisar matéria *interna corporis* de outro poder. O controle realizado se atém, portanto, à garantia da supremacia constitucional em relação às cláusulas pétreas, uma vez que a observância das normas constitucionais condiciona a própria validade formal da norma editada pelo Legislativo<sup>10</sup>.

---

7BARROSO, Luís Roberto. *Idem*.

8BRASIL. Superior Tribunal Federal. MS 22.487, Relator: Ministro Celso de Mello, *in* Informativo/STF nº 239, de 2001.

9BRASIL. Superior Tribunal Federal. MS 22.487, *Idem*.

10SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución, *apud* MS 24.642/DF, *Idem*.

Seguindo tradição inglesa, o controle sobre o procedimento dentro do parlamento é mínimo, não podendo ser apreciado fora do âmbito específico de sua atuação. Canotilho levanta o debate sobre a amplitude desse controle sobre as normas regimentais que buscam executar os preceitos constitucionais<sup>11</sup> e defende ainda que, por serem normas jurídicas com efeito externo e publicadas no Diário Oficial, estariam sim sujeitas à fiscalização concreta de constitucionalidade.

Essa ingerência do legislativo tem origem no direito inglês, que reconhece ao parlamento a competência exclusiva do controle sobre procedimentos internos. O artigo 9º da *Bill of Rights*, de 1689 dispunha que “[deve haver] liberdade de palavra, e os debates ou procedimentos parlamentares não devem ser submetidos à acusação ou apreciação em nenhum tribunal ou qualquer lugar que não o próprio Parlamento.”

Esses preceitos estipulados pela Carta, e até hoje ainda observados, visam garantir a separação de poderes. Porém não como um fim em si mesmo, mas como forma de garantir a liberdade e a autonomia legislativas. Essa não intervenção impede, ainda, um maior engessamento do órgão legiferante, evita sua contínua obstrução e também a repressão política de sua atividade.

Apesar da limitação acerca da possibilidade de controle sobre o processo legislativo, é importante ressaltar que tanto a atividade legislativa quanto a judiciária são formas de exercício do poder do Estado. A finalidade das duas formas de atuação estatal é a edição de um ato de poder, seja uma lei ou uma decisão. Esse ato de poder somente poderá, então, ser legítimo, caso haja a efetiva participação dos interessados, os parlamentares, no exercício legislativo<sup>12</sup>.

Para Nelson Sampaio<sup>13</sup>, o processo legislativo ainda tem uma supremacia e se sobressai, portanto, aos outros processos, por prescrever os requisitos essenciais da norma, inclusive as processuais. E, se para Germana

---

11CANOTILHO, J..J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, ed. Almedina, 7ª Edição.

12MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil*, V. 2, *Processo de Conhecimento*. Ed. Revista dos Tribunais, 8ªed, 2010.

13SAMPAIO, Nelson de Souza. *O processo Legislativo*. Del Rey, 1996. *apud* AZEVEDO. *Idem*.

Moraes<sup>14</sup> há diferença entre processo e procedimento legislativos, este último como a designação do “*modus operandi* da elaboração das leis”, é exatamente ele quem vai determinar uma maior ou menor participação dos legitimados, assegurando a convivência dos diversos interesses políticos - e, portanto, sociais - pertinentes a cada matéria.

Desse ponto de vista, tanto o Código de Processo Civil, quanto as normas do regimento interno que tratam do processo legislativo têm como objetivo regular a formação do ato de poder pelo Estado. Devem ser consoantes com as normas e os princípios constitucionais vigentes. Então, se o próprio regimento, como resolução, no que for abstrato e geral, deve se sujeitar à Ação Direta de Inconstitucionalidade, a correta adstrição às suas normas deveria da mesma forma estar sujeita a fiscalização, em maior ou menor grau, pelo Judiciário.

Deve-se observar também que, em um Estado democrático que tenha como princípio o pluralismo partidário, o cerceamento do direito de participação concreta, a ponto de influenciar a formação do ato, é uma afronta clara à ordem constitucional; não podendo a sua regulação, portanto, limitar-se ao âmbito apenas da discricionariedade legislativa, fora do alcance de um controle eficaz.

Ainda é bastante restrita a atuação do Judiciário em sede de controle preventivo de constitucionalidade. Percebe-se que, se por um lado, quão maior for a ingerência do Legislativo pelo Judiciário, maior também será a probabilidade de entrarem em vigor, no ordenamento jurídico, normas que sejam material ou formalmente inconstitucionais; por outro lado, com uma maior intervenção judiciária, corre-se o risco de reprimir e obstruir a atividade legislativa, atividade típica principal do Legislativo.

O que se deve considerar é que, caso haja, no decorrer do processo legislativo, um esvaziamento do poder de participação parlamentar, o vício da norma será ainda mais profundo, tão ou mais grave que os vícios que ensejam a sua nulidade (além do formal subjetivo, de iniciativa; ou do material), ao ser mais uma forma de vício

---

<sup>14</sup>MORAES, Germana de Oliveira. O Controle Jurisdicional de Constitucionalidade do Processo Legislativo. Dialética, 1998. Apud AZEVEDO. Idem

formal objetivo, aquele que ocorre no processo de elaboração da norma, uma vez que o ato não refletirá a vontade dos representantes do povo, pressuposto básico da democracia representativa.

## 5 CONTROLE PELO LEGISLATIVO

O controle preventivo de constitucionalidade no âmbito do Legislativo é realizado em cada uma de suas Casas, no que diz respeito a normas nacionais e federais, e é o mais utilizado na realidade brasileira. Apesar de existirem normas na própria Constituição acerca da possibilidade de controle, são os regimentos internos de cada Casa que determinam os principais mecanismos de atuação.

Os regimentos são elaborados sob a forma de resoluções, norma jurídica primária prevista diretamente pela Constituição. Segundo a doutrina majoritária e o próprio entendimento do STF, não há distinção hierárquica entre resoluções e as leis em geral. A Constituição, ao tratar das comissões permanentes e temporárias estabeleceu, em seu art. 58, que seriam “constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação<sup>15</sup>.

Além disso, em seus parágrafos estabelece competências a elas delegáveis, inclusive o próprio procedimento legislativo (salvo o recurso de um décimo dos parlamentares), dentre outras competências em razão da matéria, e até mesmo específicas do Congresso como um todo, no caso da representativa. Portanto, há previsão constitucional indireta<sup>16</sup> para que o Legislativo estabeleça e normatize os procedimentos a serem adotados, tanto na sua administração interna, quanto no que concerne ao trâmite legislativo.

A Constituição da República, em seu artigo 60, §4º, determina que não será objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir uma série de matérias - cláusulas pétreas expressas<sup>17</sup>. Essa vedação confere legitimidade para que o parlamentar da Casa em trâmite recorra ao Judiciário, mas, no âmbito do próprio

---

15 BRASIL. Constituição (1988). *Idem*.

16AZEVEDO, Luiz H. Cascelli de, *O controle legislativo de constitucionalidade*, Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

17 BRASIL. Constituição (1988). *Idem*.

legislativo essa vedação dá ensejo a uma série de controles cujo principal objetivo é impedir a deliberação de matérias - e não apenas de propostas de emenda à constituição - que sejam contrárias ao texto constitucional.

A normatização dos procedimentos se dá pelo regimento interno de cada uma das Casas do Congresso, e, também, pelo regimento comum. Eles têm forma de resolução, sendo elaborados no âmbito do próprio legislativo, sem interferência de outros órgãos ou Poderes, prescindindo, inclusive, da sanção presidencial.

Na maioria das vezes, é a Câmara dos Deputados a Casa iniciadora dos projetos normativos elencados na Constituição. Além de começar a deliberação sobre os projetos de iniciativa própria, também é nela que começam a tramitar os projetos de iniciativa do Presidente da República, do STF, dos Tribunais Superiores, de iniciativa popular, dentre outros. Resta, portanto, ao Senado, uma competência muito mais limitada nesse aspecto.

A Constituição estabelece a possibilidade de o Legislativo delegar, *interna corporis*, a sua competência de legislar, em alguns casos, às suas comissões internas permanentes, para que analisem e deliberem as matérias a elas pertinentes. Além disso, também estabelece que o próprio Legislativo se organizará a fim de estruturar o seu funcionamento; podendo, portanto, regular o processo legislativo. Dentre os procedimentos regimentais previstos, há também, em cada Casa, a previsão de controle de constitucionalidade e de juridicidade dos atos em trâmite. Esse controle é exercido por órgãos internos de ofício, ou suscitado por parlamentar interessado.

### **5.1. Câmara dos Deputados**

A apresentação de matéria ocorre, na Câmara dos Deputados, no Plenário, quando o projeto é interno do órgão ou perante sua Mesa, quando a iniciativa é externa à Casa. Em decorrência da apresentação, tem-se a primeira forma de controle: o Presidente da Câmara dos Deputados tem, a juízo unipessoal, a permissão

de devolver ao autor<sup>18</sup> matéria que entender fora da competência da Casa, evidentemente inconstitucional<sup>19</sup> ou injurídica<sup>20</sup>.

Essa decisão do Presidente subsidia-se - além de em juízo próprio acerca da adequação legal - de súmulas, que podem ser elaboradas pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ) da Câmara. Esse juízo unipessoal, porém, não é definitivo, havendo previsão de possibilidade de o autor recorrer ao plenário da Casa<sup>21</sup>. Este decidirá não apenas a partir do juízo dos parlamentares, mas também de parecer que deverá ser emitido pela CCJ da Casa, no mesmo prazo para o recurso, existindo, portanto, uma dupla análise nesse primeiro momento.

A edição das súmulas acima citadas é uma das competências atribuídas, pelo Regimento Interno da Câmara, à secretaria das Comissões, sob orientação do respectivo Presidente<sup>22</sup>. A elaboração de tais súmulas tem caráter preponderantemente preventivo, uma vez que orienta os parlamentares, quando da apresentação de novos projetos, e também o Presidente da Casa, quando da verificação da pertinência jurídica da matéria apresentada.

A CCJ existe desde o Regimento de 1823, conforme anota Luiz Azevedo, e ao longo do tempo a sua competência foi ampliada. Hoje ela detém a competência de analisar todos os projetos legislativos em trâmite pela Câmara. Essa análise é tanto de um controle jurídico formal, da adequação às normas processuais, seja em relação à iniciativa da matéria, seja dos procedimentos transcorridos; quanto material, cabendo opinar, não somente sobre as matérias a ela pertinentes (RICD, art. 32, IV), mas

---

18 BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), art. 137, §1º, "(...) a Presidência devolverá ao autor qualquer proposição que: (...) II - versar sobre matéria: a) alheia à competência da Câmara; b) evidentemente inconstitucional; c) anti-regimental.

19 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *apud* AZEVEDO, *idem*. define inconstitucionalidade a "lei, o ato normativo ou o comportamento desarmonizado com a Constituição. Esta, que tem força obrigatória vertical superior, é descumprida. Inconstitucionalidade tem sempre o sentido de descumprimento da norma maior e de obrigatoriedade máxima."

20 CANOTILHO, *apud* AZEVEDO, *idem*. define juridicidade como razoabilidade, coerência lógica, possibilidade de conformação com o direito positivo posto.

21 RICD, art. 137, §2º diz: "Na hipótese do parágrafo anterior [devolução pelo Presidente], poderá o Autor da proposição recorrer ao Plenário, no prazo de cinco sessões da publicação do despacho, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em igual prazo. Caso seja provido o recurso, a proposição voltará à Presidência para o devido trâmite."

22 RICD, art. 62, parágrafo único, IX: "[Incluem-se nos serviços de secretaria:] a organização de súmula da jurisprudência dominante da Comissão, quanto aos assuntos mais relevantes, sob orientação de seu Presidente".

sobretudo acerca dos aspectos constitucionais envolvidos em cada projeto. Essa atuação da comissão toma relevância uma vez que, mesmo com a possibilidade de delegação legislativa *interna corporis* às comissões, possibilitada na Constituição de 1988, todos os projetos de lei serão analisados nela, até mesmo os já aprovados no Senado, quando este for casa iniciadora.

Essa competência da CCJ, na Câmara, assume caráter terminativo; ou seja, a análise de constitucionalidade feita ali, via de regra não irá ao plenário da Casa. Caso haja interesse, por parte dos parlamentares, de dar continuidade à matéria, deverá ser interposto recurso a ser decidido, então, pelo Plenário. Contudo, Azevedo anota que são raras as vezes em que tal situação acontece - recurso à parecer de inconstitucionalidade da CCJ -, e é ainda mais raro esse recurso ser provido no pleno.

Na hipótese de o vício presente na matéria ser sanável, o regimento atribui à CCJ competência para apresentar emenda. Assim, quando da apreciação, deverá ser feita deliberação prévia acerca de sua manifestação. E, caso haja reconhecimento em plenário da constitucionalidade da matéria, essa não poderá ser novamente arguida em contrário<sup>23</sup>.

Em última análise, não existindo quando o projeto tramita em caráter terminativo nas comissões, há a apreciação preliminar de constitucionalidade e juridicidade da matéria. Essa apreciação ocorre primeiramente sobre a emenda que busque sanar eventual vício de inconstitucionalidade e pode ter dois resultados distintos. Caso a emenda seja aprovada, a preliminar é considerada também aprovada e já poderá ser votada a proposição quanto ao mérito, no mesmo turno de votação. Porém, caso seja rejeitada a emenda, persistindo o vício de inconstitucionalidade, a proposição deverá ser arquivada, incorrendo, portanto, na proibição constitucional que veda a reapresentação de projeto de lei sobre a mesma matéria na mesma sessão legislativa, salvo proposta de maioria absoluta da Casa.

---

23RICD, Art. 146. “Quando a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (...) apresentar emenda tendente a sanar vício de inconstitucionalidade ou injuridicidade (...) a matéria prosseguirá o seu curso, e a apreciação preliminar far-se-á após a manifestação das demais Comissões constantes do despacho inicial.” e Art. 147. “Reconhecidas, pelo Plenário, a constitucionalidade e a juridicidade (...) não poderão essas preliminares ser novamente arguidas em contrário.”

## 5.2 Senado Federal

Além da atribuição constitucional de suspender, no todo ou em parte, execução de lei declarada inconstitucional, em sede de controle difuso, pelo STF - característica típica de controle repressivo - exercida pelo Legislativo; o Senado, assim como a Câmara, tem competência para o controle preventivo. Apesar de, no Senado e na Câmara, as matérias terem um trâmite similar, uma vez que há paralelismo quanto aos órgãos existentes - a Presidência e as comissões temáticas -, a apreciação nesta casa tem algumas particularidades.

O primeiro juízo sobre a constitucionalidade do projeto é feito pelo Presidente do Senado, de forma similar à feita na Câmara, competindo a ele impugnar os projetos que entender inconstitucionais<sup>24</sup>. A decisão do Presidente, porém, não é definitiva, cabendo ao autor, ainda, recurso ao plenário, que decidirá após manifestação da CCJ do Senado.

No Senado, diferentemente da Câmara, nem todas as matérias em tramitação serão apreciadas pela CCJ. A sua competência somente será exercida quando provocada, seja pelo Presidente, seja por outra comissão. Como determina o Art. 101, inciso I:

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

Essa manifestação da CCJ, no Senado, terá um impacto relativo no processo maior que a da Câmara, pois, caso ela profira parecer pela inconstitucionalidade da matéria à unanimidade não será cabível interpor recurso e a

---

<sup>24</sup>BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal Regimento Interno do Senado Federal (RISF), Art. 48, XI: "impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania".

matéria será considerada automaticamente rejeitada<sup>25</sup>. Outro efeito do pronunciamento contrário à matéria pela CCJ é conferir ao autor a possibilidade de retirada da proposição do trâmite<sup>26</sup>. O efeito dessa retirada é que a matéria não será considerada rejeitada, o que possibilita a reapresentação de outro projeto sobre a mesma matéria na mesma sessão legislativa sem a necessidade do quórum especial de apresentação.

Além desse controle material, feito pelo Presidente do Senado e pela CCJ, também há a possibilidade de os Senadores, individualmente, arguirem inobservância à Constituição ou mesmo às formalidades expressas no regimento. Há previsão para que se suscite 'Questão de Ordem', tanto no plenário, quanto nas comissões. Essa arguição pode ser feita por qualquer dos parlamentares e será resolvida pelo Presidente, do Senado ou da Comissão em que tramita a matéria.

Quando for suscitada questão de ordem, e esta disser respeito à interpretação ou à aplicação de norma constitucional, há a possibilidade de audiência da CCJ para que esta se manifeste acerca do tema. Comparando-se ao processo civil, ela funciona como uma impugnação que objetiva sanar algum vício procedimental, inobservância às regras processuais previstas, que poderia ensejar nulidade por vício formal em momento posterior.

Esse modelo de análise feito pelas comissões de constituição, justiça e cidadania tanto da Câmara quando do Senado é observável pelos demais entes federativos, com o mesmo objetivo, embora neles o Legislativo seja unicameral e, portanto, a matéria está sujeita a apenas uma apreciação, tanto de mérito quando de constitucionalidade.

Percebe-se, por fim, que o Legislativo é dotado de órgãos e mecanismos próprios com objetivo de prevenir eventuais vícios de constitucionalidade e que esses

---

<sup>25</sup>RISF, Art. 101, §1º: "Quando a Comissão emitir parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição, será esta considerada rejeitada e arquivada definitivamente, por despacho do Presidente do Senado, salvo, não sendo unânime o parecer, recurso interposto nos termos do art. 254. §2º Tratando-se de inconstitucionalidade parcial, a Comissão poderá oferecer emenda corrigindo o vício."

<sup>26</sup>RISF, Art. 257: "Quando, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o relator se pronunciar pela inconstitucionalidade ou injuridicidade da proposição, é permitida sua retirada, antes de proferido o parecer definitivo, mediante requerimento ao Presidente da Comissão, que, o deferindo, encaminhará a matéria à Mesa, através de ofício, a fim de ser arquivada."

mecanismos podem ser acionados internamente pelos parlamentares. O problema de tal controle reside apenas em, no parlamento, prevalecerem os acordos políticos e a força do voto da maioria organizada. Não há, portanto, a possibilidade de exame dos projetos pelo Judiciário, que não pode funcionar como um órgão meramente consultivo. No entanto, essa apreciação unicamente política, sem possibilidade de ser suscitada reapreciação por uma esfera de aptidão judiciária, possibilita a entrada no ordenamento jurídico de leis que contenham vícios materialmente inconstitucionais, ou frutos de acordos políticos que não respeitem a ampla participação dos representantes.

## **6 RELEVÂNCIA DO CONTROLE PREVENTIVO**

O controle de constitucionalidade brasileiro é, hoje, com base na Constituição de 1988, predominantemente repressivo - posterior ao surgimento da norma -, e majoritariamente no âmbito do Judiciário, incumbindo-lhe declarar a norma, ou sua aplicação em um caso específico, em desconformidade com os valores constitucionais vigentes.

No entanto, no que tange ao controle prévio, realizado antes do surgimento da norma e de sua incorporação ao ordenamento jurídico, esse controle é feito quase exclusivamente pelo Legislativo, com ampla discricionariedade, restando tanto ao Executivo quanto ao Judiciário um papel secundário, superável, e, muitas vezes, destituído de eficácia.

Quando uma lei é promulgada, começa a vigor e a surtir efeitos não somente no âmbito do poder público, mas também sobre toda a sociedade. Trata-se de um ato de poder amparado por toda a força coercitiva do aparelho estatal, gozando, para os cidadãos, de uma presunção de constitucionalidade quase absoluta, sendo-lhes de observância obrigatória. Portanto, caso essa ordem, vinda do Estado, seja contrária à sua Lei Fundamental, às suas regras e aos seus valores, ferirá a própria sociedade, colocando-a em conflito e insegurança, tanto jurídica quanto sociológica, desgastando sua relação com seu próprio governo.

A importância de um controle prévio decorre de vários aspectos. Primeiramente, a intervenção de um Poder sobre o outro é muito maior quando o

Judiciário precisa violar o âmbito de atuação do Legislativo e retirar a eficácia de um ato ali formulado, declarando-o nulo, tornando inócuo todo o procedimento previamente adotado para a elaboração de uma lei, esvaziando a sua função.

Em segundo, quando se edita uma norma inconstitucional, ocorrerá uma mobilização de vários agentes para questioná-la. Tanto os legitimados para sua impugnação quanto o judiciário deverão se mover, e haverá, portanto, um desgaste, muitas vezes grande e lento, do aparato judiciário. As forças empregadas em movimentar um processo contra a norma empregam a atenção, os recursos e o tempo tanto do poder público, que se desvia de suas funções essenciais, quanto da sociedade, que se mobiliza, seja intervindo no processo - nas hipóteses em que é admitida - seja tomando as devidas precauções no caso de a norma ser ou não válida.

Enquanto isso, a norma surte efeitos na sociedade que, distante da discussão sobre a constitucionalidade - aplicabilidade - da norma, a ela está adstrita, com a obrigação unicamente de cumpri-la. Não se deve deixar de lado que, mesmo com a declaração de nulidade, e com a perda de eficácia retroativa, *ex tunc*, da norma, durante o tempo em que vigeu afetou a sociedade inconstitucionalmente, não havendo como sanar o efeito negativo de todas as relações jurídicas dela decorrentes.

Tudo isso converge para o aumento da insegurança jurídica. E não apenas isso, como também na diminuição da credibilidade e - decorrente disso -, da própria legitimidade dos Poderes estatais. A dissonância entre a normatização, por um poder, e a posterior desnortização, por outro, deixa a sociedade em um ponto extremamente vulnerável.

Logo, a correção do processo legislativo, e dos procedimentos a ele inerentes, não deve estar invulnerável ao controle externo. Não há mais espaço, hoje, para uma independência absoluta de um Poder em relação a outro. Pelo contrário, é necessária a relativização dessa intangibilidade até que se encontre um ponto razoável. Não podendo ocorrer, de um lado, o engessamento e a subsunção de uma função estatal em relação à outra, mas muito menos a ingerência absoluta, da qual decorrem prejuízos à sociedade como um todo.

## CONCLUSÃO

Percebe-se haver, no modelo brasileiro, um controle prévio quase irrestrito de constitucionalidade exercido apenas no âmbito do Legislativo. Há, hoje, participação dos demais Poderes de modo a prevenir a entrada no ordenamento jurídico de normas que ferem os valores estabelecidos constitucionalmente. Porém, essa participação ainda é pequena, baseada em um modelo antigo, porém essencial para o desenvolvimento do Estado.

No entanto, é necessário buscar formas de aperfeiçoamento desse controle. Uma eventual maior intervenção do Judiciário no Legislativo pode ser útil para diminuir tanto a insegurança jurídica de toda a sociedade como para diminuir o desgaste das funções estatais causado pela entrada em vigor - e sua posterior retirada - de uma norma inconstitucional. No entanto, essa intervenção deve ser mensurada de modo a não engessar ainda mais o aparato legiferante existente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, **El resurgimiento del debate sobre el control previo de constitucionalidad en España: experiencia y perspectivas**, 2008. Disponível em <[http://www.iidpc.org/revistas/8/pdf/19\\_45.pdf](http://www.iidpc.org/revistas/8/pdf/19_45.pdf)>, acessado em 3/2/2012.

AZEVEDO, Luiz H. Cascelli de. **O controle legislativo de constitucionalidade**. Porto Alegre. Editor Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 4ª ed. Rio de Janeiro. Editora Saraiva, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>, acessado em 3/2/2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>, acessado em 3/2/2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**: aprovado pela Resolução n. 93, de 1970. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/>>, acessado em 3/2/2012.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7<sup>a</sup> ed. Coimbra. Editora Almedina, 2010.

CARVALHO, Kildare Gonçalves de. Controle de constitucionalidade: aspectos contemporâneos. in **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte. Editora Del Rey, 2009.

FRANÇA. Constituição (1958). **Constitution du 4 octobre 1958**. Disponível em <<http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution>>, acessado em 3/2/2012.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de Processo Civil**, V. 2, Processo de Conhecimento, 8<sup>a</sup> Ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2010.