



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Livia dos Santos Sena

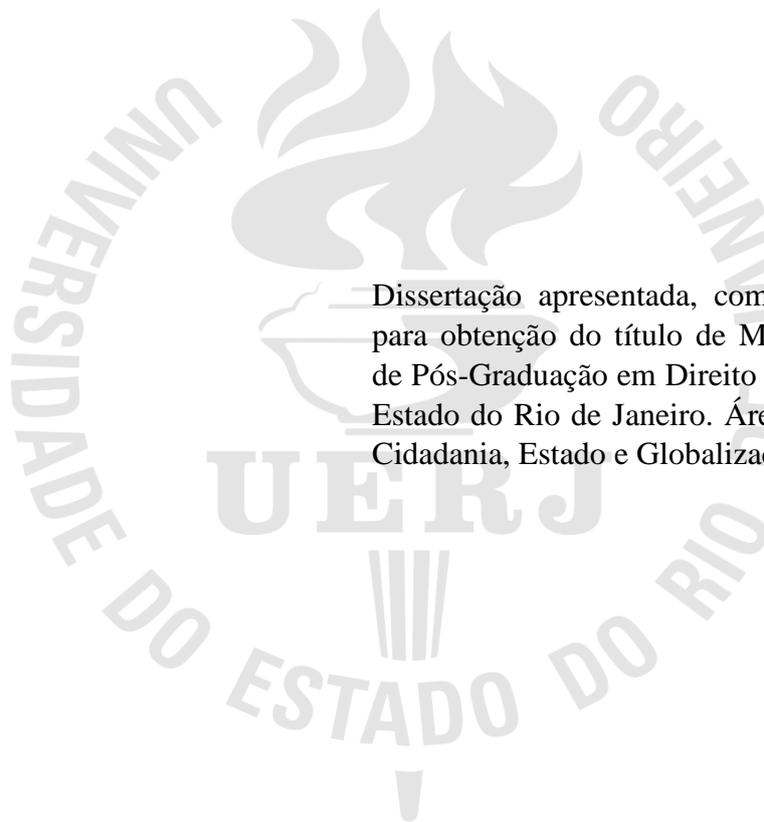
**A Constituição e o Congresso Nacional: a *performance* constitucional do
legislador brasileiro**

Rio de Janeiro

2022

Livia dos Santos Sena

A Constituição e o Congresso Nacional: a *performance* constitucional do legislador brasileiro



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Brandão Viveiros Pessanha

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

S474

Sena, Livia dos Santos.

A constituição e o congresso nacional: a performance constitucional do legislador brasileiro / Livia dos Santos Sena. - 2022.
204 f.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Brandão Viveiros Pessanha.
Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Direito.

1.Poder legislativo - Teses. 2.Brasil. Congresso Nacional – Teses.
3.Responsabilidade (Direito) – Teses. I. II. Universidade do Estado do Rio
de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342 (81)

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.



Assinatura

13 de fevereiro de 2023

Data

Livia dos Santos Sena

A Constituição e o Congresso Nacional: a *performance* constitucional do legislador brasileiro

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização.

Aprovada em 06 de junho de 2022

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rodrigo Brandão Viveiros Pessanha (Orientador)
Faculdade de Direito - UERJ

Prof^a. Dr^a. Ana Paula de Barcellos
Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Conrado Hübner Mendes
Universidade de São Paulo

Rio de Janeiro

2022

DEDICATÓRIA

Ao Enzo, luz da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Uma dissertação de Mestrado não nasce apenas das mãos de quem a escreve. Quando ingressei no Mestrado em Direito Público na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2019, não imaginava os desafios que iria enfrentar, muito menos encontrar pessoas com quem viria a firmar vínculos profissionais e pessoais tão fortes.

A vida acadêmica não se faz apenas de estudos isolados, ela floresce especialmente na riqueza dos debates, no compartilhamento de opiniões. Portanto, nada disso teria sido possível sem o apoio de algumas pessoas que estiveram presentes ao longo da caminhada.

Por isso, em primeiro lugar, agradeço à minha família. Aos meus pais, Sergio e Rita, por todo o amor e compreensão nos momentos de ausência. À minha irmã, Thaís, pelo incentivo ao ingresso na academia. Ao meu sobrinho, Enzo, pela alegria de viver que contagia e ilumina os dias mais difíceis.

Em segundo lugar, agradeço ao meu professor orientador, dr. Rodrigo Brandão, pela paciência e pela troca. Foram muitos os momentos de incerteza, que somente resultaram neste trabalho final por suas observações precisas que conduziram a uma coerente pesquisa e desenvolvimento da tese. Registro aqui minha admiração pela seriedade e dedicação.

Em terceiro lugar, agradeço aos colegas de turma, em especial aos amigos Thamar Cavalieri, Dante Tomaz, Leonardo Silveira, Pedro Sutter, Felipe Romero e Guilherme Florentino, que tornaram os dias mais leves e a vida muito mais interessante. Os anos de Mestrado me deram amigos que levarei para sempre.

Agradeço ainda às amigas de faculdade, que se mantiveram firmes durante toda a trajetória. À Clarissa Prallon e Larissa Leal, pelo companheirismo, pela torcida e pelos momentos de descontração. À Clarissa Machado, por todo o apoio que não caberia em palavras, mesmo estando a um oceano de distância.

A todas essas pessoas e muitas outras que deixaram seu pedacinho de incentivo e apoio, meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

SENA, L. S. *A Constituição e o Congresso Nacional: a performance constitucional do legislador brasileiro*. 2022. 204 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

O presente trabalho tem por objetivo avaliar o grau de responsabilidade constitucional do legislador brasileiro. Fixadas as premissas teóricas que legitimam a interpretação constitucional legislativa, a pesquisa promoveu o mapeamento dos incentivos institucionais internos e externos que influenciam a interpretação constitucional que se desenvolve durante o processo legislativo. Em seguida, buscou-se identificar a presença dos incentivos internos no desenho institucional do Congresso brasileiro por meio do estudo da estrutura organizacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Posteriormente, foram analisadas as principais etapas do processo legislativo que envolvem a apreciação da constitucionalidade das proposições e, a partir dos dados obtidos por meio de pedidos de acesso à informação formulados junto às duas Casas, aliados a critérios doutrinários, os pareceres das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania das Casas foram selecionados para análise. Para fins de avaliação da *performance* constitucional do legislador brasileiro, com fundamento na doutrina constitucional, fixou-se o parâmetro de apresentação de razões constitucionais. Ao final, o resultado da pesquisa trouxe um panorama geral sobre o grau de engajamento constitucional dos congressistas a partir da análise da fundamentação dos pareceres, revelando que, embora tenham à sua disposição todos os instrumentos necessários a um desempenho constitucional de alta qualidade, ainda não exercem o papel de intérpretes constitucionais de maneira condizente com sua capacidade.

Palavras-chave: Interpretação Constitucional Legislativa. Incentivos Institucionais. Poder Legislativo. Congresso Nacional. Processo Legislativo. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Responsabilidade Constitucional do Legislador.

ABSTRACT

SENA, L. S. *Constitution and the National Congress: constitutional performance of Brazilian legislator*. 2022. 204 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

The present work aims to evaluate the degree of constitutional responsibility of Brazilian legislator. Having established the theoretical premises that legitimize the legislative constitutional interpretation, the research promoted the mapping of internal and external institutional incentives that influence the constitutional interpretation that is developed during the legislative process. Then, it sought to identify the presence of internal incentives in the institutional design of Brazilian Congress through the study of the organizational structure of the Chamber of Deputies and the Federal Senate. Subsequently, the main stages of the legislative process involving the appreciation of the constitutionality of the propositions were analyzed and, based on the data obtained through requests for access to information formulated at the two Houses, combined with doctrinal criteria, the opinions of the Commissions of Constitution, Justice and Citizenship of both Houses were selected for analysis. For the purpose of evaluating the constitutional performance of Brazilian legislator, based on constitutional doctrine, the parameter set was the presentation of constitutional reasons. In the end, the result of the research brought an overview of the degree of constitutional engagement of Congressmen from the analysis of opinions' reasoning, revealing that, although they have at their disposal all necessary instruments for a high quality constitutional performance, they still do not play the role of constitutional interpreters according to their capacity.

Keywords: Legislative Constitutional Interpretation. Institutional Incentives. Legislative Branch. National Congress. Legislative Process. Commission on Constitution, Justice and Citizenship. Constitutional Responsibility of the Legislator.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Dados relativos à CCJC da Câmara dos Deputados, em números absolutos.....	143
Tabela 2 –	Dados relativos à CCJC do Senado Federal, em números absolutos.....	155
Tabela 3 –	Dados relativos aos projetos de lei ordinária consolidados a partir dos pedidos de acesso à informação da Câmara dos Deputados.....	184
Tabela 4 –	Dados relativos aos projetos de lei complementar consolidados a partir dos pedidos de acesso à informação da Câmara dos Deputados.....	197
Tabela 5 –	Dados relativos aos projetos de lei ordinária consolidados a partir dos pedidos de acesso à informação do Senado Federal.....	198
Tabela 6 –	Dados relativos aos projetos de lei complementar consolidados a partir dos pedidos de acesso à informação do Senado Federal.....	204

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	12
1	PREMISSAS: OS RUMOS DA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL E A TEORIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS.....	17
1.1	Novas tendências na teoria da interpretação constitucional.....	17
1.1.1	<u>Hermenêutica constitucional e a democratização da interpretação da Constituição.....</u>	17
1.1.2	<u>O movimento da interpretação constitucional fora das Cortes.....</u>	26
	<u>A virada institucional na teoria da interpretação.....</u>	33
1.1.3	O declínio da supremacia judicial e a teoria dos diálogos institucionais.....	37
2	A RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL DO CONGRESSO NACIONAL: INCENTIVOS DO DESENHO INSTITUCIONAL.....	50
2.1	Incentivos institucionais.....	50
2.1.1	<u>O nível externo.....</u>	52
2.1.1.1	Incentivos eleitorais.....	52
2.1.1.2	O controle de constitucionalidade judicial.....	57
2.1.2	<u>O nível interno.....</u>	64
2.1.2.1	Produção e disseminação de informação.....	66
2.1.2.2	Assessoramento jurídico especializado.....	69
2.1.2.3	Comissões especializadas em matéria constitucional.....	73
2.1.2.4	Questões de ordem constitucionais.....	78
2.2	O desenho institucional do Poder Legislativo brasileiro.....	82
2.2.1	<u>Congresso Nacional.....</u>	82
2.2.2	<u>Órgãos legislativos internos.....</u>	85
2.2.2.1	Mesas Diretoras.....	85
2.2.2.2	Comissões Parlamentares: o papel das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania.....	92
2.2.2.3	Plenário.....	99
3	A INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL NO PROCESSO	

	LEGISLATIVO BRASILEIRO.....	102
3.1	Breves apontamentos sobre o processo legislativo brasileiro.....	102
3.2	A análise da constitucionalidade das proposições legislativas.....	105
3.2.1	<u>Juízo de constitucionalidade pelo Presidente da Casa.....</u>	105
3.2.1.1	Exame prévio de admissibilidade.....	106
3.2.1.2	Declaração de prejudicialidade.....	110
3.2.2	<u>A tramitação nas Comissões.....</u>	111
3.2.2.1	Declaração de prejudicialidade na Câmara dos Deputados.....	111
3.2.2.2	Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.....	112
3.2.3	<u>Deliberação no Plenário.....</u>	117
3.2.3.1	Regime de urgência.....	117
3.2.3.2	Competência originária.....	119
3.2.3.3	Competência recursal.....	121
4	A <i>PERFORMANCE</i> CONSTITUCIONAL DO CONGRESSO NACIONAL: ANÁLISE DOS PARECERES DAS COMISSÕES DE CONTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA.....	126
4.1	Critérios de seleção e a formulação de um parâmetro constitucional.....	126
4.2	Método de pesquisa.....	133
4.3	A responsabilidade constitucional do Congresso Nacional.....	140
4.3.1	<u>Pareceres da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.....</u>	140
4.3.1.1	Pareceres genéricos.....	142
4.3.1.2	Pareceres fundamentados.....	146
4.3.1.3	Resultado em números.....	150
4.3.2	<u>Pareceres da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.....</u>	152
4.3.2.1	Pareceres genéricos.....	154
4.3.2.2	Pareceres fundamentados.....	156
4.3.2.3	Resultado em números.....	158
4.3.3	<u>Análise comparativa entre a CCJC da Câmara dos Deputados e a CCJC do Senado Federal.....</u>	161
	CONCLUSÃO.....	167

REFERÊNCIAS.....	173
APÊNDICE A - DADOS RELATIVOS AOS PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA CONSOLIDADOS A PARTIR DOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	182
APÊNDICE B - DADOS RELATIVOS AOS PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR CONSOLIDADOS A PARTIR DOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	195
APÊNDICE C - DADOS RELATIVOS AOS PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA CONSOLIDADOS A PARTIR DOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO DO SENADO FEDERAL.....	196
APÊNDICE D - DADOS RELATIVOS AOS PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR CONSOLIDADOS A PARTIR DOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO DO SENADO FEDERAL.....	202

INTRODUÇÃO

Nas democracias constitucionais contemporâneas, o Poder Legislativo figura como um dos principais atores constitucionais. A partir da consagração da teoria dos diálogos institucionais, que reconhece que cada instituição desempenha um papel singular na construção do sentido da Constituição, a doutrina constitucional está começando a despertar para a necessidade de analisar as peculiaridades do intérprete legislativo, informado por condições institucionais próprias que o legitimam democraticamente e desafiam sua capacidade de responder às demandas sociais.

Embora não seja o objeto principal de estudo pela doutrina constitucional, a interpretação constitucional é indissociável do processo legislativo. O texto constitucional não esgota o conteúdo de seus comandos, já que não há como descer a minúcias em relação a toda e qualquer matéria constitucional. Assim, os valores, fins e princípios constitucionais tomam forma por meio dos atos normativos que permitem sua aplicação no mundo dos fatos, figurando como ponte entre a Constituição e a vida social. O processo concretizador da Constituição passa necessariamente pelo legislador, sem o qual as abstratas normas constitucionais seriam meras promessas.

Nesse sentido, os legisladores estão permanentemente envolvidos na construção do sentido das normas constitucionais no exercício da atividade legiferante. Ao criar direito novo, o Parlamento se engaja em uma espécie de interpretação constitucional que, na maior parte dos casos, se torna a interpretação constitucional dominante na sociedade. Muitas das vezes a interpretação legislativa será a única modalidade vigente, já que nem todos os conflitos interpretativos sobre o conteúdo dos preceitos constitucionais chegarão a ser judicializados.¹

Na essência, interpretação constitucional legislativa é a atividade de interpretação constitucional inerente à elaboração das leis e demais atos normativos. O conceito se circunscreve à interpretação constitucional que é desenvolvida durante o processo legislativo. Logo, assume acepção mais estreita que a simples noção de interpretação constitucional desenvolvida pelo Poder Legislativo, que envolve também a interpretação que é realizada

¹ LAJOIE, Andrée; BERGADA, Cécile; GÉLINEAU, Éric. Legislatures as Constitutional Interpretation: another dialogue. In: BAUMAN, Richard W; KAHANA, Tsvi. (org.) **The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State**. Cambridge University Press, 2006, p. 391.

através de instrumentos políticos, como julgamento de *impeachment* e sabatina de autoridades.

Não obstante, o escopo desta pesquisa é ainda mais restrito: busca-se analisar o grau de responsabilidade constitucional do legislador brasileiro no exercício da interpretação constitucional que é levada a efeito no processo de elaboração das leis. Para tanto, será avaliado o grau de fundamentação das decisões constitucionais do Congresso no processo legislativo. Em outras palavras, o foco consiste em analisar a adequada fundamentação constitucional dos projetos de lei que tramitam nas duas Casas do Congresso Nacional a fim de se aferir se o legislador adota uma postura constitucionalmente responsável. A ideia é avaliar a seriedade constitucional do legislador brasileiro, não adentrar o mérito da interpretação constitucional legislativa.

Com esse objetivo, o presente trabalho traçará critérios para seleção de casos e buscará estabelecer um parâmetro objetivo de avaliação da *performance* constitucional do legislador brasileiro, considerados os incentivos gerados pelo desenho institucional do Congresso Nacional e do processo legislativo. A partir da análise dos dados empíricos obtidos por meio de pedidos de acesso à informação formulados junto à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, buscar-se-á avaliar o nível de comprometimento dos congressistas com a interpretação constitucional no cotidiano da política ordinária.

Nesse contexto, é relevante destacar que a responsabilidade constitucional do legislador sofre uma série de condicionamentos impostos pelas características próprias do desenho institucional do Poder Legislativo, que variam desde a interação do Congresso com os demais poderes até as normas previstas nos Regimentos Internos das Casas. No âmbito interno, as normas regimentais definem as atribuições constitucionais de cada órgão legislativo e determinam as etapas nas quais a interpretação constitucional deverá ser objeto de apreciação durante o processo legislativo, gerando incentivos relevantes para a consideração séria de argumentos constitucionais pelo legislador.

Assim, a apreciação do grau de fundamentação das decisões constitucionais do Congresso Nacional envolve a análise do efetivo engajamento do legislador brasileiro nas discussões constitucionais que são suscitadas no curso do processo legislativo, à luz das suas capacidades institucionais. Não se pretende adentrar o mérito da decisão constitucional do legislador, o que necessariamente demandaria a absorção de elementos valorativos do intérprete e enviesaria a análise, mas apenas avaliar se o Congresso Nacional, ao exercer a

interpretação constitucional legislativa, adota uma postura constitucionalmente responsável, compreendida como aquela pautada em argumentos constitucionais robustos.²

Nesse sentido, após uma breve contextualização sobre a interpretação constitucional legislativa na teoria constitucional, o presente trabalho apresentará os incentivos institucionais à *performance* constitucional do legislador que são apontados pela literatura, identificando-os no desenho institucional brasileiro. Posteriormente, serão abordadas as principais etapas do processo legislativo em que há interpretação constitucional para, ao final, definir qual delas representa a posição institucional do Congresso brasileiro em matéria constitucional. A partir de então, serão analisadas as opiniões constitucionais do Congresso a fim de avaliar o grau de fundamentação constitucional das decisões tomadas pelo legislador brasileiro.

Pretende-se, assim, avaliar em que medida os incentivos gerados pelas normas que regem o processo legislativo brasileiro, em especial aquelas previstas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, são capazes de efetivamente condicionar o grau de fundamentação constitucional do intérprete legislativo. Identificados os principais elementos institucionais internos nas duas Casas, será avaliada a *performance* constitucional do legislador por meio da análise da fundamentação das decisões constitucionais tomadas no seio do processo legislativo.

Diante disso, o primeiro capítulo se destina a estabelecer as premissas teóricas que fundamentam a legitimidade da interpretação constitucional legislativa, abordando o tema na literatura nacional e estrangeira, principalmente nos Estados Unidos, onde encontra doutrina mais avançada. Serão feitas algumas considerações acerca do atual estágio da hermenêutica constitucional contemporânea e das teorias de interpretação mais influentes na doutrina constitucional estrangeira, buscando assentar as bases teóricas da interpretação constitucional legislativa.

O segundo capítulo tem por objetivo mapear na literatura constitucional e política os incentivos institucionais que influenciam a responsabilidade constitucional do legislador no exercício da interpretação constitucional, aferindo a existência desses incentivos no modelo institucional brasileiro. Serão analisados os elementos institucionais internos e externos ao Poder Legislativo que conformam o processo decisório constitucional, com ênfase naqueles

² Essa é a tônica dos trabalhos desenvolvidos por Mark Tushnet em: TUSHNET, Mark. **Is Congress Capable of Conscientious, Responsible Constitutional Interpretation?** Some notes on congressional capacity to interpret the Constitution. *Boston University Law Review*, v. 89, 2009, p. 499-509.

relativos ao desenho institucional do Congresso Nacional que são capazes de estimular a consideração de argumentos constitucionais.

Em seguida, o terceiro capítulo abordará as regras e procedimentos relativos ao processo legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, identificando as principais fases em que ocorre interpretação constitucional e os órgãos por ela responsáveis. O objetivo é compreender o funcionamento interno do processo legislativo nas duas Casas, lançando luzes sobre os incentivos institucionais internos que exercem influência sobre a atuação do Congresso Nacional na interpretação constitucional, induzindo a adoção de uma postura responsável em matéria constitucional.

Por fim, no quarto capítulo será desenvolvida a análise empírica da atuação constitucional do legislador brasileiro. A partir de critérios traçados pela doutrina, serão avaliados os pareceres proferidos pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania das duas Casas, que representam a posição institucional do Congresso Nacional em determinado tema. Uma vez selecionados os pareceres, será formulado um parâmetro objetivo para avaliação da responsabilidade constitucional do legislador no contexto brasileiro, que compreenderá a efetiva fundamentação das opiniões constitucionais do Congresso.

Enfim, passar-se-á ao objeto central desta pesquisa, que gira em torno da seguinte questão: o Congresso Nacional é constitucionalmente responsável no processo de elaboração das leis? Para tanto, será avaliado o grau de comprometimento do legislador com a argumentação constitucional nos pareceres das Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, por meio da análise da extensão da fundamentação das opiniões constitucionais do Congresso. Não se questionará o acerto ou desacerto da decisão, mas apenas o efetivo engajamento do legislador na interpretação constitucional legislativa por meio da apresentação de razões constitucionais.

Nesse sentido, os pareceres das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania serão objeto de análise quantitativa e qualitativa. Sob o aspecto quantitativo, serão considerados o número de pareceres pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade, o número de pareceres fundamentados ou não, dentre outras variáveis. Sob o aspecto qualitativo, eles serão categorizados, segundo o grau de fundamentação da matéria constitucional, em pareceres genéricos e fundamentados. Ao final, será realizado um cruzamento de dados a fim de extrair um padrão de comportamento constitucional das duas Casas na análise dos projetos de lei.

Assim, em apertada síntese, sem a pretensão de esgotar o tema dentro do campo específico da ciência política, o que desbordaria dos limites deste trabalho, a responsabilidade constitucional do legislador será compreendida a partir da análise da fundamentação das

decisões constitucionais tomadas no bojo do processo legislativo. O objetivo reside em verificar se as condições institucionais do Congresso Nacional são, de fato, capazes de promover incentivos positivos à fundamentação das decisões constitucionais do legislador.

Se o atual estágio da teoria constitucional demanda de todos os atores institucionais uma atuação constitucional igualmente relevante que possa contribuir para um processo contínuo e permanente de construção do sentido da Constituição, torna-se imprescindível sanar a lacuna a respeito da capacidade de o Poder Legislativo se engajar com seriedade na interpretação constitucional. É tempo, pois, de lançar luzes sobre o desempenho do Poder Legislativo na guarda da Constituição, avaliando em que medida o legislador brasileiro é capaz de levar a sério argumentos constitucionais. É a vez de o Congresso Nacional estar sob os holofotes.

1 PREMISSAS: OS RUMOS DA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL E A TEORIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS

1.1 Novas tendências na teoria da interpretação constitucional

1.1.1 Hermenêutica constitucional e a democratização da interpretação da Constituição

A arte de interpretar pertence ao domínio teórico da hermenêutica. Na mitologia grega, Hermes era o responsável pela intermediação entre Zeus e os homens, transmitindo aos seres mortais as mensagens divinas. Era o deus mensageiro, da comunicação, da linguagem e do discurso. Daí a terminologia “hermenêutica”, absorvida pelo direito a partir da filosofia. Originalmente, a atividade hermenêutica surgiu com o propósito de desvendar o sentido de escritos antigos.³ Com essa mesma acepção, a ideia foi posteriormente transplantada para o mundo jurídico. Assim, a hermenêutica jurídica nasce como a teoria dirigida ao estudo dos princípios de interpretação do direito, identificando-os, organizando-os e estruturando seus métodos de aplicação.⁴

Interpretar, por sua vez, é termo que passou por transformações em seu significado ao longo da história. Carlos Maximiliano, em obra seminal sobre o tema, definia a interpretação como a atividade de “explicar, esclarecer; dar o significado de vocábulo, atitude ou gesto; reproduzir por outras palavras um pensamento exteriorizado; mostrar o sentido verdadeiro de uma expressão; extrair, de frase, sentença ou norma, tudo o que na mesma se contém”.⁵ Nesse sentido, a hermenêutica clássica enxergava a interpretação como uma tarefa puramente cognitiva, de revelar o sentido pressuposto da norma.⁶ Não passava de mero descortinamento de um significado preexistente e oculto.

³ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva, 2018, p. 49.

⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Saraiva, 2017, p. 307.

⁵ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 21ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 8.

⁶ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. op. cit., p. 63.

Na moderna hermenêutica jurídica, todavia, a norma tem sido concebida como o resultado da interpretação. Antes, a interpretação era tida como a revelação do sentido prévio e acabado da norma, e não um processo orientado à construção de significado.⁷ Hoje, compreende-se que a norma não é um dado da realidade esperando ser descoberto, não é uma incógnita que deve ser decifrada. Ao contrário, o ato de interpretar é entendido como uma atribuição de sentido ao texto normativo, que consiste em moldura cujo conteúdo será delimitado pelo intérprete cada vez que for instado a aplicá-lo. Observe-se o giro de perspectiva: o intérprete não figura apenas como destinatário de uma norma já posta, mas participa da própria criação do direito.⁸

Por essa mesma razão, a antiga dicotomia interpretação/aplicação da norma não mais subsiste. Enquanto a interpretação buscava apreender todos os possíveis significados do enunciado em abstrato, a aplicação seria a concretização desses significados.⁹ A interpretação configuraria uma etapa prévia à aplicação da lei. No entanto, a partir do momento em que se passa a compreender a norma como fruto do processo interpretativo, a distinção entre interpretação e aplicação perde a razão de ser. Deixam de ser concebidas como duas fases estanques, independentes entre si; passam a tratar-se de realidades simbióticas. Os atos de interpretar e aplicar o direito constituem então um processo uno e integrado de raciocínio hermenêutico, indissociáveis entre si na construção da lógica cognitiva. Segundo a precisa lição de Inocêncio Mártires Coelho,

interpretar sempre foi, também, aplicar; aplicar o direito significa pensar, conjuntamente, o caso e a lei, de tal maneira que o direito propriamente dito se concretize; o sentido de algo geral, de uma norma, por exemplo, só pode ser justificado e determinado, realmente, na concretização e através dela.¹⁰

⁷ Idem.

⁸ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 164.

⁹ BARROSO, Luís Roberto., op. cit., p. 308.

¹⁰ Prossegue o autor: “A aplicação ou a aplicabilidade das normas aos casos concretos constitui aspecto imanente da própria interpretação jurídica, verdadeira condição de possibilidade do trabalho hermenêutico, que não se pode desenvolver abstratamente porque exige para recíproco esclarecimento, aproximação e explicitação, um balançar de olhos entre o geral e o particular, entre a norma e o fato, entre o programa normativo e o âmbito normativo, entre a possível interpretação e o seu resultado, tal como antevistos pelo intérprete-aplicador”. Em: COELHO, Inocêncio Mártires. **Da hermenêutica filosófica à hermenêutica jurídica: fragmentos**. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 193.

O raciocínio, portanto, é circular, e percorre o trajeto entre o enunciado normativo e os fatos. A dificuldade da interpretação jurídica reside justamente no ato de transformação do preceito normativo em direito, que demanda um esforço do intérprete no sentido de aproximar a generalidade da norma em abstrato da situação concreta. A cada nova concretização o repertório de possibilidades enriquece e a compreensão do direito remanesce como uma atividade permanente e inacabada.¹¹ Assim, qualquer abordagem realista do ato de interpretar pressupõe uma concepção ampla de hermenêutica que envolve uma operação mental de integração entre a norma e a realidade sobre a qual incide. Não há norma interpretada que prescindia do quadro fático por trás do contexto normativo.

A interpretação constitucional, como espécie de interpretação jurídica, desenvolve-se nos mesmos moldes, embora com nuances próprias.¹² É necessário que a atividade hermenêutica conjugue as normas constitucionais e a realidade constitucional, em uma constante tensão entre fatores que exercem influências recíprocas.¹³ Não há como se definir o significado de um enunciado constitucional sem atentar para os fatos sociais, cujo contexto é determinante na construção do sentido da Constituição. Portanto, o resultado da interpretação constitucional é fruto do raciocínio dirigido à compreensão do fenômeno constitucional a partir de um confronto entre o texto da norma e o processo social, que fornecem elementos complementares na definição do sentido da Constituição.

Nesse complexo processo de interação, as normas constitucionais gozam de peculiaridades que tornam sua atividade hermenêutica ainda mais distante da interpretação jurídica em geral, constituindo um universo jurídico à parte. A partir da Constituição de 1988, viu-se a proliferação de estudos sobre princípios e métodos específicos de interpretação constitucional que tentaram oferecer balizas para sua aplicação. Em um esforço de sistematização, a doutrina costuma identificar quatro aspectos principais que diferenciam as normas constitucionais das demais normas jurídicas e atribuem extrema subjetividade à interpretação constitucional, acabando por afastar a interpretação constitucional dos elementos clássicos de interpretação jurídica, que se mostram insuficientes para a solução de questões constitucionais.¹⁴

¹¹ COELHO, Inocêncio Mártires. **A dimensão normativa da interpretação constitucional**. Revista Direito Público, v. 5, n. 22, 2008, p. 109-110.

¹² BARROSO, Luís Roberto., op. cit., p. 309.

¹³ COELHO, Inocêncio Mártires. **As Ideias de Peter Häberle e a Abertura da Interpretação Constitucional no Direito Brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 211, jan./mar.1998, p. 126.

¹⁴ Nesse sentido: BARROSO, Luís Roberto, op. cit, loc. cit.

A primeira característica que singulariza a interpretação constitucional é a superioridade hierárquica das normas constitucionais dentro da ordem jurídica. Quanto ao seu *status* jurídico, as normas de estatura constitucional são hierarquicamente superiores às demais normas do ordenamento jurídico, figurando no ápice do sistema normativo. Em outras palavras, a Constituição é a norma suprema de um país. Por serem fruto do Poder Constituinte, os preceitos constitucionais determinam o conteúdo e o modo de elaboração de todas as demais espécies normativas, vinculando todo o arcabouço jurídico infraconstitucional. Dessa característica decorrem diversas consequências, em especial a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade das normas contrárias aos mandamentos constitucionais.

Uma segunda característica diz respeito à natureza aberta da linguagem utilizada pelo constituinte na redação do texto constitucional. A vagueza semântica se refere ao conteúdo extremamente aberto das normas constitucionais, repleto de enunciações principiológicas e conceitos jurídicos indeterminados. O legislador constituinte propositalmente estabeleceu diretrizes e firmou compromissos, muitas vezes por meio da consolidação de dispositivos contraditórios.¹⁵ O objetivo era delegar à política ordinária a tarefa de fixar o alcance dos fins constitucionais de acordo com as mutações sociais subjacentes. Por essa razão, as normas constitucionais são dotadas de elevado grau de abstração, permitindo a evolução da sua interpretação ao longo do tempo. Aumenta-se, assim, o grau de liberdade do intérprete.

Outro elemento peculiar refere-se às particularidades das hipóteses disciplinadas pelo texto constitucional, responsável por orquestrar a base fundante de todo o ordenamento jurídico estatal. Quanto ao seu objeto, as normas constitucionais dividem-se em normas de organização, normas definidoras de direitos e normas programáticas. As normas de organização são de caráter marcadamente formal, pois disciplinam o exercício do poder político, instituindo órgãos e definindo competências; as normas definidoras de direitos são aquelas que definem o catálogo de direitos fundamentais; por fim, as normas programáticas são aquelas que estabelecem os valores e fins a serem perseguidos pelo Estado, que dependerão de regulamentação infraconstitucional para garantir sua aplicação. Como se vê, as

¹⁵ “*The story is interesting because it reveals the actual, expected functioning of plural constituent bodies: most probably, agreements will be as basic, vague and imprecise as such*”. Em: GARGARELLA, Roberto. **Interpretation and Democratic Dialogue**. Curitiba: Revista da Faculdade de Direito – UFPR, vol. 60, n. 2, maio/ago. 2015, p. 47.

normas constitucionais disciplinam situações que não encontram paralelo em qualquer outra espécie normativa.

O último elemento de destaque é o forte caráter político das normas constitucionais. Nas palavras de Luís Roberto Barroso, a Constituição é o “documento que faz a travessia entre o Poder Constituinte Originário - fato político - e a ordem instituída, que é um fenômeno jurídico”.¹⁶ A dimensão política da Carta Constitucional é evidenciada quando seu texto elege os objetivos a serem perseguidos pela sociedade e estabelece parâmetros para a delimitação do seu conteúdo material e do modo como serão concretizados. A Constituição estrutura os fins do Estado e evita que a política ordinária, incumbida da definição dos meios, seja totalmente livre e possivelmente arbitrária. Daí se afirmar que a Constituição “juridiciza” o poder político, atribuindo-lhe limites jurídicos. É, portanto, a responsável por instituir o Estado de Direito.

Diante de tais peculiaridades, a interpretação constitucional simplesmente não cabe no modelo hermenêutico da interpretação jurídica clássica. Mais do que isso, a complexidade da interpretação constitucional acaba por levá-la inclusive para além da pura argumentação jurídica, inserindo considerações acerca dos valores éticos e morais da sociedade. A interpretação constitucional absorve, portanto, elementos filosóficos significativos, encontrando-se no limiar entre a moral, o direito e a política.¹⁷ Nas sociedades contemporâneas, marcadas por intenso desacordo inclusive quanto a questões de princípio, essas singularidades das normas constitucionais permitem que a ordem jurídica acompanhe a evolução social e seja capaz de moldar-se às preferências sociais sem que tais oscilações acarretem a substituição da Carta.

Noutros termos, a interpretação constitucional não é estática, e sim dinâmica. As características das normas constitucionais tornam o processo de interpretação inevitavelmente fluido quando admite interpretações divergentes. A abertura semântica e os influxos morais da interpretação constitucional abrem espaço para uma constante evolução do significado das normas constitucionais. Os constituintes sabiamente consagraram diretrizes gerais e delegaram para as gerações futuras a responsabilidade de sua concretização à luz das mudanças sociais que certamente viriam.¹⁸ Assim, a Constituição deve ser concebida como

¹⁶ BARROSO, Luís Roberto., op. cit., loc. cit.

¹⁷ Ibidem, p. 310.

¹⁸ COELHO, Inocêncio Mártires. **Da hermenêutica filosófica à hermenêutica jurídica**: fragmentos. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 174.

um documento vivo¹⁹, em permanente transformação, capaz de atender aos novos anseios sociais para que não seja convertida em uma mera folha de papel. A pretensão constitucional de conformar a realidade depende, em grande medida, da sua adaptabilidade às mudanças na sociedade.

Atualmente, o pluralismo e o dinamismo da vida social levam a um constante aperfeiçoamento dos ideais da comunidade por meio da troca de experiências. Costumes evoluem, opiniões mudam, mas sempre haverá dissenso quanto a questões básicas que envolvem valores morais e princípios constitucionais. E isso é inerente ao regime democrático. A democracia pressupõe debate público sobre temas que geram desacordos razoáveis e o projeto constitucional deve comportar as diferentes visões de mundo. O sentido da Constituição muda com o tempo justamente porque as pessoas discordam de boa fé sobre o que suas cláusulas significam. Desse modo, cabe a ninguém menos que o próprio povo testar as possibilidades constitucionais e decidir qual caminho seguir.

Nesse contexto, a interpretação constitucional legislativa se encarrega de alterar a disciplina de determinada disposição constitucional para adequá-la à realidade e fazer frente a novos desafios, evitando que as normas constitucionais sejam atropeladas pelas forças sociais.²⁰ A existência de *accountability* em relação aos parlamentares imprime a elasticidade devida à interpretação legislativa, já que os membros do Congresso estão preparados para captar as diferentes visões de mundo. Se os legisladores interpretarem a Constituição de modo irresponsável ou contrário aos interesses de seu eleitorado, eles podem simplesmente ser privados da reeleição. Diante desse risco, o Congresso muitas vezes acompanha as flutuações na opinião pública, encampando reformulações de crenças e ideais daquela sociedade, o que lhe atribui papel crucial na interpretação das cláusulas abertas, destinadas a sofrer modificações com o tempo.²¹

A Constituição evolui ao longo da história. Em uma sociedade democrática, ser capaz de mudar o sentido e o alcance da Constituição sem a necessidade de se engajar em um

¹⁹ No direito estadunidense, a concepção da Constituição como um documento em constante transformação é defendida pela doutrina do constitucionalismo vivo, que tem origem nos estudos sobre a interpretação realizada pela Suprema Corte naquele país. Ver: GARGARELLA, Roberto., op. cit., p. 56.

²⁰ CARPIZO, Jorge; FIX-ZAMUDIO, Héctor. Algunas Reflexiones sobre la Interpretación Constitucional en el Ordenamiento Mexicano. In: TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. (org.) **La Interpretación Constitucional**. UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1945, p. 46.

²¹ KATYAL, Neal. **Legislative Constitutional Interpretation**. Duke Law Journal, v. 50, 2001, p. 1339-1341.

processo político de alteração formal do texto constitucional é uma forma de evitar a estagnação no passado e, simultaneamente, de assegurar estabilidade institucional. Sucessivas emendas à Constituição banalizam a reforma constitucional e diminuem a adesão social a seus termos, o que é de todo indesejado. O processo informal de alteração da Constituição desempenha papel fundamental na evolução do sentido das normas constitucionais e perfaz-se por meio da sintonização da Constituição com as demandas do seu tempo.²²

Nesse sentido, a interpretação constitucional legislativa é uma decorrência da própria razão de ser da função legislativa, que consiste no atendimento às necessidades da comunidade e na realização dos fins públicos. O cumprimento desse dever exige certo afinamento da ordem jurídica com as circunstâncias sociais, econômicas e políticas, sob pena de torná-la letra morta. Quando a interpretação atribuída a determinado preceito constitucional já não reflete a realidade que se coloca diante dos olhos, é hora de ressignificar seu sentido e atualizar seu alcance. Sobretudo nos assuntos que geram desacordo moral ou definem o perfil político, econômico e social do Estado, a interpretação legislativa assume caráter decisivo nos rumos do país.²³

Diante disso, a interpretação constitucional legislativa parece ser o caminho para compatibilizar a evolução do direito constitucional com a democracia.²⁴ Ao atualizar e aperfeiçoar a percepção do sentido da Constituição, a atividade legislativa demonstra o quanto o componente democrático é essencial para a concretização dos objetivos e valores estabelecidos na Constituição, cuja natureza aberta deixa larga margem de complementação pelo legislador. A ausência de univocidade da interpretação das normas constitucionais torna o Congresso a instância mais adequada para representar o desacordo e compor os conflitos entre as diferentes concepções constitucionais. Ao longo do tempo, o conteúdo material da regulação da vida social vai sendo objeto da política ordinária, que promoverá a aplicação da Constituição segundo a concepção de justiça então vigente.

A verdade é que raramente as transformações sociais ocorrem após uma ruptura abrupta. Normalmente, há um lento processo de sucessivas mudanças sociais que ocorrem de forma sutil ao longo do tempo e vão sendo gradativamente encampadas pelo Poder Legislativo. Por ter membros eleitos periodicamente, o Congresso é o *locus* mais apropriado

²² BARROSO, Luís Roberto., op. cit., p.200.

²³ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos Informais de Mudança da Constituição**: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais. 2ª Edição. Osasco: EdiFIEO, 2015, p. 93.

²⁴ KATYAL, Neal., op. cit., p. 1338.

para introduzir modificações constitucionais atreladas a mudanças nos anseios populares, já que goza de uma sintonia mais fina com a vontade popular. Especialmente quanto a questões constitucionais que refletem os valores morais da comunidade, a interpretação promovida pelo Congresso enquanto agente politicamente responsável afigura-se mais adequada em um regime democrático. A interpretação constitucional legislativa figura, então, como um canal para o ajuste democrático da ordem constitucional.²⁵

É claro, o processo interpretativo nunca é totalmente livre. A cada etapa de concretização da Constituição, as possibilidades semânticas vão se afunilando. Os diferentes intérpretes participam da densificação do texto constitucional em diferentes intensidades, variando conforme a natureza da função que exercem.²⁶ Na esteira da doutrina kelseniana, o legislador, como primeiro intérprete da cadeia, é quem detém a maior liberdade criativa, vinculando-se direta e tão-somente à própria Constituição. Conforme o intérprete vai descendo os degraus da hierarquia normativa, sua liberdade de conformação vai ficando cada vez mais restrita.²⁷ Como elo inicial dessa corrente, o Congresso ocupa posição privilegiada ao relacionar-se direta e imediatamente com a Constituição, destacando-se como figura central na construção do seu sentido e definição do seu alcance.

Há, portanto, uma infinidade de meios à disposição do legislador para a persecução dos fins constitucionais, diante do elevado grau de liberdade que é inerente à função legislativa. E é exatamente através da atualização dos modelos normativos que o legislador replica as concepções morais da sociedade em que vive no momento de interpretar, aperfeiçoando o texto constitucional à luz dos valores da comunidade. A ideia da Constituição enquanto documento vivo retrata uma percepção acurada de como a interpretação constitucional deve ser realizada por todos os intérpretes: a partir dos princípios morais de política e justiça vigentes na sociedade. O verdadeiro sentido da norma constitucional vai

²⁵ Ibidem, p. 1352.

²⁶ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha., op. cit., p. 54.

²⁷ Conforme aduz Kelsen, a “interpretação é, portanto, uma operação mental que acompanha o processo da aplicação do Direito no seu progredir de um escalão superior para um escalão inferior”. Mais adiante, prossegue o autor: “A norma do escalão superior não pode vincular em todas as direções (sob todos os aspectos) o ato através do qual é aplicada. Tem sempre de ficar uma margem, ora maior ora menor, de livre apreciação, de tal forma que a norma do escalão superior tem sempre, em relação ao ato de produção normativa ou de execução que a aplica, o caráter de um quadro ou moldura a preencher por este ato. Mesmo uma ordem o mais pormenorizada possível tem de deixar àquele que a cumpre ou executa uma pluralidade de determinações a fazer.” Em: KELSEN, Hans., op. cit., p. 245-246.

sendo construído paulatinamente por meio da contribuição dos diversos atores, que formam uma “sociedade aberta de intérpretes”.²⁸

Uma visão democrática do processo de interpretação constitucional pressupõe a influência de todos os setores sociais. Afinal, a Constituição é o fundamento de agir de todos os membros do corpo social, de modo direto ou indireto. Democracia pressupõe autogoverno. Sobretudo nas discussões relativas a direitos fundamentais, é essencial que os destinatários da proteção constitucional participem da formulação do seu sentido e alcance.²⁹ Uma interpretação constitucional descolada da realidade daqueles que a vivenciam não serve a qualquer propósito, já que é incapaz de conferir eficácia a seus preceitos. É necessário, assim, expandir a abertura democrática da interpretação constitucional de modo a abranger uma pluralidade cada vez maior de visões constitucionais, integrando todos os interessados na atividade hermenêutica.

Daí a relevância da interpretação constitucional realizada pelas instâncias políticas, que representam a multiplicidade de opiniões divergentes característica de sociedades plurais. A representatividade do Parlamento atua como instrumento de prevenção e composição de conflitos, pois dá voz às divergências de interpretação e preserva a unidade da Constituição. Todo esse processo hermenêutico se coaduna com a premissa da norma jurídica como resultado da interpretação, que surge após um cotejo entre a proposição abstrata da norma e a realidade a ela subjacente. É necessário, portanto, valer-se de mecanismos que assegurem a integração da realidade ao processo de interpretação da Constituição, o que passa pelo incentivo à democratização da interpretação constitucional.³⁰ E, diga-se de passagem, ninguém melhor para democratizá-la que o próprio Poder Legislativo.

Não obstante, a construção constitucional realizada pelo Congresso esbarra em um óbice que configura verdadeira obsessão na teoria constitucional: a apropriação judicial da interpretação constitucional. A teoria constitucional tem se concentrado na interpretação constitucional de juízes, descurando por completo da realidade constitucional de outros atores políticos. Todavia, nas palavras de Häberle, “quem vive a norma acaba por interpretá-la ou,

²⁸ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição**: contribuição para interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

²⁹ COELHO, Inocêncio Mártires. **As Ideias de Peter Häberle e a Abertura da Interpretação Constitucional no Direito Brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 211, jan./mar.1998, p. 126.

³⁰ Ibidem, p. 127.

pelo menos, cointerpretá-la”.³¹ Desse modo, deve-se conceber um modelo de interpretação constitucional mais condizente com a teoria democrática e que reconheça que o direito constitucional vai muito além da simples interpretação judicial. O inevitável giro hermenêutico-democrático exige o cumprimento de um dever inafastável: dar voz ao povo.

1.1.2 O movimento de interpretação constitucional fora das Cortes

Não só no Brasil como em boa parte dos ordenamentos jurídicos contemporâneos, é corrente a afirmação de que compete ao Poder Judiciário proferir a última palavra sobre o sentido da Constituição. Nesse contexto, a hermenêutica constitucional tem sido analisada sob o prisma da supremacia judicial, a partir de uma perspectiva eminentemente juriscêntrica, típica dos países marcados pela expansão da jurisdição constitucional. Com o avanço do neoconstitucionalismo no final do século XX, que alçou a Constituição ao centro do sistema jurídico, dotando-a de caráter normativo, todas as atenções se voltaram à aplicação das normas constitucionais pelos Tribunais, que se deparavam com um novo desafio: garantir a efetividade da Constituição. Por outro lado, poucos trabalhos se dedicaram à compreensão de como se desenvolve a interpretação constitucional fora das Cortes.

Nos Estados Unidos, berço da *judicial review*, a passagem do século XX para o século XXI foi marcada pelo surgimento da doutrina do constitucionalismo popular, capitaneada por acadêmicos progressistas contrários ao ativismo conservador da Suprema Corte, em especial após o paradigmático caso *City of Boerne v. Flores*.³² No julgamento, a Suprema Corte invalidou o *Religious Freedom Restoration Act* (RFRA), que buscava superar precedente controvertido da própria Corte em matéria de liberdade religiosa ao sujeitar a um escrutínio judicial mais rígido as leis que viessem a restringi-la, sob o fundamento de que o Congresso não pode alterar o sentido da Constituição definido pela Suprema Corte.³³

³¹ HÄBERLE, Peter, op. cit., p. 13.

³² 521 US 507 (1997)

³³ BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018, p. 15-17.

A polêmica decisão judicial, valendo-se da tese de que o Congresso não pode definir os limites de sua própria atuação, impôs uma concepção mais restritiva à liberdade de religião do que aquela encampada pelo RFRA, o que acabou impulsionando um movimento de interpretação constitucional fora das Cortes, segundo o qual a última palavra sobre o sentido da Constituição deve pertencer ao povo, titular da soberania. A doutrina do constitucionalismo popular teve ampla repercussão nos Estados Unidos, onde foi difundida por três autores principais: Mark Tushnet, Larry Kramer e Jeremy Waldron.³⁴ Embora apresentem perspectivas bastante distintas entre si, os três autores propõem a retirada da interpretação constitucional da Corte e sua devolução ao povo.³⁵

A bem da verdade, constitucionalismo popular é um rótulo que não comporta definição precisa, mas seus autores compartilham de uma mesma premissa central que permite teorizá-los em conjunto. Segundo Chemerinsky, os teóricos do constitucionalismo popular têm em comum o desejo de reduzir o papel do Poder Judiciário, mas as estratégias propostas são heterogêneas.³⁶ Até mesmo o tipo de abordagem sofre variações bastante significativas: enquanto Kramer realiza uma profunda análise histórica, Tushnet opta por uma abordagem preponderantemente política e Waldron, por sua vez, adota argumentos de caráter filosófico.

Em *The People Themselves*, a abordagem de Kramer se dá a partir de uma narrativa histórica. Analisando uma série de documentos e passagens ao longo da história, inclusive anteriores à própria fundação dos Estados Unidos, o autor desenvolve o argumento de que nunca houve apoio popular para a consolidação de uma cultura de supremacia judicial como a que vigora hoje no direito constitucional estadunidense, buscando refutar a tese de que a supremacia judicial sempre encontrou eco no pensamento constitucional dominante nos Estados Unidos. Pelo contrário, a própria instituição da *judicial review* estabelecida em *Marbury v. Madison* foi objeto de controvérsia.³⁷ Predominava, naquele momento, a face

³⁴ LIMA, Gabriela Carneiro de A. B. **A Tensão entre o Povo e as Cortes**: a escolha do constitucionalismo popular. 140 p. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito, Largo de São Francisco. Universidade de São Paulo, 2014, p. 15.

³⁵ Idem.

³⁶ CHEMERINSKY, Erwin. **In Defense of Judicial Review**: the perils of popular constitutionalism. *University of Illinois Law Review*, n. 3, vol. 2004, p. 675-677.

³⁷ BRANDÃO, Rodrigo. op. cit., p. 237.

popular do constitucionalismo, que se manifestava por meio de mobilizações civis, eleições e participações no governo.³⁸

Todavia, com o passar do tempo, sedimentou-se uma cultura de supremacia judicial tão forte que veio minando aos poucos a participação popular na interpretação constitucional.³⁹ Houve uma inversão de perspectiva: o pensamento constitucional nos Estados Unidos passou a ser visto pelas lentes da *judicial review*, cego por uma euforia judiciarista que obscureceu a participação do povo na definição do sentido da Constituição. A leitura histórica de Kramer, fundada nas origens do constitucionalismo estadunidense, busca resgatar acontecimentos relevantes da vida política no país para demonstrar que o povo sempre desempenhou papel decisivo na interpretação da Constituição, enfatizando a possibilidade de retomada da Constituição pelos cidadãos.⁴⁰

Por outro lado, na obra *Taking the Constitution Away from the Courts*, Tushnet adota uma abordagem eminentemente política do fenômeno da supremacia judicial, aludindo a um conceito de Constituição fina que envolve os elementos mais básicos da ordem constitucional expressos na Declaração de Independência e no Preâmbulo da Constituição.⁴¹ Para o autor, o constitucionalismo popular encontra expressão no debate político em torno da fixação do sentido da Constituição fina na condução dos rumos do país. O projeto desejado pela nação deve ser definido por meio da política constitucional conduzida fora das Cortes, sobretudo nas matérias afetas aos valores constitutivos da identidade estadunidense.⁴² Nesse quesito, a própria instituição da *judicial review* deveria ser revista diante da união do povo em torno dos seus interesses vitais.

³⁸ LIMA, Gabriela Carneiro de A. B., op. cit., p. 16.

³⁹ “Sometime in the past generation or so (it is impossible to pinpoint a moment in what was, after all, a gradual process), Americans came to believe that the meaning of their Constitution is something beyond their compass, something that should be left to others. Constitutional history was recast—turned on its head, really—as a story of judicial triumphalism. A judicial monopoly on constitutional interpretation is now depicted as inexorable and inevitable, as something that was meant to be and that saved us from ourselves”. Em: KRAMER, Larry D. **The People Themselves: popular constitutionalism and judicial review**. Oxford University Press, 2004, p. 229.

⁴⁰ KRAMER, Larry D., op. cit., p. 233.

⁴¹ “The Declaration and the Preamble provide the substantive criteria for identifying the people’s vital interests. They show why we are dealing with a populist constitutional law rather than simple disagreements about the everyday stuff of political life”. Em: TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution Away from the Courts**. Princeton University Press, 1999, p. 13.

⁴² *Ibidem*, p. 194.

Em trabalhos posteriores, Tushnet atenua as críticas à *judicial review* e chega a defender uma espécie de modelo fraco de controle de constitucionalidade que promova um diálogo entre as instituições para que prevaleça a melhor interpretação sobre o sentido da Constituição. Afinal, somente é possível definir qual a melhor interpretação de uma norma constitucional a partir de uma análise do seu conteúdo e não da instituição de onde proveio. Nesse sentido, o autor constrói o argumento de que tanto o Judiciário quanto o Legislativo possuem equivalente desempenho constitucional, a partir de uma análise comparativa das decisões proferidas pela Suprema Corte e pelo Congresso.⁴³

Tushnet parte da dificuldade de se analisar a *performance* constitucional do legislador por meio do exame de decisões judicialmente sindicáveis, tendo em vista que as questões sujeitas à revisão judicial gerariam o efeito que o autor denominou de *judicial overhang*. A expressão refere-se ao incentivo a uma postura de certa irresponsabilidade dos membros do Congresso na interpretação constitucional, uma vez que sempre haverá alguém para supervisioná-los.⁴⁴ Sua proposta é adentrar o conteúdo substantivo das decisões tomadas pelo Congresso nas questões políticas, que são analisadas pelo Legislativo como última instância decisória, e conclui que “*considered realistically, the performance of legislators and executive officials in interpreting the constitution is not, I think, dramatically different from the performance of judges*”.⁴⁵

Por sua vez, Jeremy Waldron aporta uma visão mais filosófica à discussão, analisando a fundo o aspecto democrático da solução de conflitos resultantes de desacordo moral, que envolvem não só as questões políticas, mas também as questões de princípio, em clara

⁴³ TUSHNET, Mark. **Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare in Comparative Constitutional Law**. Princeton University Press, 2008, p. 157.

⁴⁴ É descrita pelo autor na seguinte passagem: “*Consider a situation in which members of Congress have a choice: They can enact a splashy statute that directly attacks a problem, albeit in a way that the courts will find unconstitutional, or they can enact a boring one, full of obscure details, that might be a bit less effective in achieving Congress’s policy goals but that would be unquestionably constitutional. Presumably enacting a statute that advances policy goals is politically attractive, but sometimes enacting the splashy but unconstitutional statute may be even more politically attractive. Members then can take credit for trying to do something and blame the courts for their failure even though the other statute might have been both constitutional and nearly as effective in achieving Congress’s policy goals*”. Em: Evaluating Congressional Constitutional Interpretation: some criteria and two informal case studies. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005, p. 271.

⁴⁵ “Considerado realisticamente, o desempenho dos legisladores e funcionários do Executivo na interpretação da Constituição não é, eu acho, dramaticamente diferente do desempenho dos juízes” (tradução nossa). Em: TUSHNET, Mark. **Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare in Comparative Constitutional Law**. Princeton University Press, 2008, p. 157.

referência à distinção dworkiana.⁴⁶ Para Waldron, a restrição imposta pela teoria liberal à sujeição das questões de princípio à deliberação política incorre no erro de desconsiderar a existência de profundo desacordo moral em matéria de direitos. Logo, na impossibilidade de consenso, a única forma de se garantir a justiça da decisão é assegurar que o procedimento seja justo em si mesmo, maximizando os meios de participação dos destinatários da norma na sua formulação.⁴⁷

Diante da insolubilidade do desacordo relativamente ao conteúdo de direitos fundamentais, Waldron sugere que o procedimento mais apto a garantir a justiça do resultado das escolhas sociais é o processo democrático, justamente em razão de conferir igual peso a cada cidadão.⁴⁸ O fundamento por trás do princípio majoritário é a força moral do consentimento de cada indivíduo, que assegura a igualdade de participação política de todos os cidadãos, por meio daquilo que chamou de “física do consentimento”.⁴⁹ A regra da maioria se legitima ao dispensar tratamento isonômico a todos os cidadãos, evidenciando uma espécie de legitimação moral das decisões políticas que só se verifica nas instâncias representativas, onde vale a máxima “*one man, one vote*”.

Nesse sentido, Waldron pretende resgatar a “dignidade da legislação”, tecendo críticas contundentes à própria existência da *judicial review*, que apenas substituiria a contagem de votos por cabeça dos legisladores pela contagem de votos por cabeça dos juízes da Suprema Corte, com o agravante de que os magistrados são imunes à responsabilização política.⁵⁰ Se o impasse será necessariamente resolvido pela regra da maioria, seja na Corte, seja no Parlamento, o ideal é que seja dirimido pelo órgão que detém maior legitimidade democrática. Diante do forte apelo democrático, a obra acabou por se tornar um clássico em defesa da supremacia parlamentar. Não obstante, alguns anos mais tarde o próprio autor mitigou sua posição, passando a admitir o controle de constitucionalidade em hipóteses excepcionais nas quais o sistema democrático não se encontre em perfeitas condições de funcionamento.⁵¹

⁴⁶ Para Dworkin, deve-se fazer uma distinção entre questões de princípio e questões de política, onde as primeiras teriam seu tratamento reservado às Cortes e as últimas seriam relegadas ao Parlamento. Em: DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

⁴⁷ WALDRON, Jeremy. **Law and Disagreement**. Oxford University Press, 1999, p. 235.

⁴⁸ Ibidem, p. 236.

⁴⁹ WALDRON, Jeremy. **The Dignity of Legislation**. Cambridge University Press, 1999, p. 124-166.

⁵⁰ Ibidem, p. 128.

⁵¹ WALDRON, Jeremy. **The Core of the Case Against Judicial Review**. Yale Law Journal, v. 115, n. 6, 2006, p. 1360.

Como é possível observar, originalmente as principais referências doutrinárias do constitucionalismo popular rejeitavam por completo o dogma da supremacia judicial reinante nos Estados Unidos, com propostas que variavam desde a extinção do controle de constitucionalidade em Tushnet e Waldron até a utilização de mecanismos políticos de reação a decisões judiciais em Kramer.⁵² Posteriormente, os dois primeiros autores passaram a admitir alguma espécie de controle de constitucionalidade fraco, reconhecendo a possibilidade de instrumentos democráticos conduzirem a uma insatisfatória proteção de direitos em determinados casos. Ao final, os três principais expoentes do movimento convergiram no sentido de voltar suas críticas à supremacia judicial, mantendo a possibilidade de *judicial review* dada sua relevância para a defesa de direitos fundamentais.

A reflexão dos autores inspira a tentativa de traçar um paralelo com a realidade brasileira, cujo relato remonta aos tempos do Império. Ainda no início da nossa vida política, as leis que gradualmente consolidaram uma abolição lenta e progressiva da escravidão foram de iniciativa parlamentar.⁵³ Conhecidas como Lei Eusébio de Queiroz (1850), Lei do Ventre Livre (1871) e Lei dos Sexagenários (1885), as antecessoras da Lei Áurea (1888) nasceram no Parlamento imperial e foram determinantes para a consagração da liberdade dos escravos. Os debates públicos, dotados de alta carga axiológica, fundavam-se em valores morais e religiosos como a dignidade, a liberdade e a humanidade. Houve ocasiões dignas de registro, como a marcante passagem do parecer da comissão parlamentar sobre a Lei do Ventre Livre:

Se é certo que, no volver dos tempos, cabe a cada século um nome, e o deste é século da liberdade; como podia essa magnífica aspiração coadunar-se, *simul esse et non esse*, com a escravidão? Se o problema que se agita é o *faciendum*, o modo prático de tornar uma verdade a autonomia, a dignidade, a liberdade do homem; como há de isso harmonizar-se com o rebaixamento, o aviltamento, a repulsa em massa de homens, que têm o crime na cor, réprobos hereditários, cains marcados para a eternidade com o selo da condenação?⁵⁴

No mesmo sentido de Kramer, o exemplo demonstra que o constitucionalismo popular no Brasil estava presente antes de sequer existir qualquer modalidade de controle de

⁵² BRANDÃO, Rodrigo. op. cit., p. 238.

⁵³ WESTLIN, Ricardo. **Arquivo S: O Senado na História do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2016, v. 2, p. 13.

⁵⁴ Senado Federal. **A Abolição no Parlamento: 65 anos de lutas. 1823-1888**. Brasília: Senado Federal, v. 1, 2ª Edição, 2012, p. 470.

constitucionalidade, que teve sua primeira previsão constitucional na Carta de 1891. Desde o século XIX, o povo brasileiro, por meio de seus representantes, já exercia importante papel na construção do sentido da Constituição. Naquele tempo, a Constituição era objeto exclusivamente da política ordinária e sua discussão preenchia os salões do Parlamento. Portanto, o movimento de interpretação constitucional fora das Cortes que inspirou severas críticas à doutrina da supremacia judicial nos Estados Unidos também encontra eco em nossas terras.

Mas não é só. A interpretação da Constituição pelo povo brasileiro não se esgota em notas históricas, mas se ampara em fundamento normativo. Se o movimento de retirada da Constituição das Cortes for encarado apenas pelo viés da ruptura com a supremacia judicial, preservando-se o controle de constitucionalidade, é possível sustentar que nosso ordenamento jurídico comporta os influxos aportados pela teoria.⁵⁵ A Constituição brasileira exclui expressamente o Poder Legislativo dos efeitos vinculantes das decisões do Supremo, permitindo a superação de precedente tanto por meio de emendas constitucionais quanto por meio de leis ordinárias. Logo, o desenho institucional brasileiro não atribui à Corte a prerrogativa de dar a última palavra sobre o sentido da Constituição.

Ao mesmo tempo, valorizar a interpretação constitucional fora das Cortes não significa diminuir a importância da jurisdição constitucional enquanto mecanismo de controle dos atos legislativos. Pelo contrário, a interpretação constitucional legislativa atua como um contraponto à interpretação dos demais atores e confere legitimidade democrática ao debate sobre o sentido da Constituição. A interpretação constitucional deve admitir a participação do povo. Por isso, restaurar a confiança no juízo constitucional do Parlamento é essencial para a conservação e o aperfeiçoamento do regime democrático. A lição deixada pela doutrina do constitucionalismo popular é clara: a interpretação constitucional não é monopólio das Cortes.

Com base em argumentos ora históricos, ora político-institucionais, ora filosóficos, os principais nomes do constitucionalismo popular tiveram o mérito de lançar luzes sobre o problema da atribuição da última palavra em matéria de direitos ao Poder Judiciário. Não há instituição predestinada ao sucesso ou ao fracasso. Juízes podem errar assim como legisladores podem acertar. É importante avançar na teoria constitucional e equipará-los, colocando-os em pé de igualdade, reconhecendo suas qualidades e defeitos. Trata-se de encarar as instituições reais, tais como são. Daí a importância de uma análise realista dos

⁵⁵ ESCOSSIA, Matheus Henrique dos Santos da. **Minorias, Processo Legislativo e Judicialização**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019, p. 43.

intérpretes constitucionais, na esteira da crítica institucional formulada por Sunstein e Vermeule, responsáveis pela virada institucional que se operou na interpretação do direito nos últimos anos.

1.1.3 A virada institucional na teoria da interpretação

Concomitantemente ao nascimento da doutrina do constitucionalismo popular, difundiu-se no seio da academia jurídica estadunidense a defesa da necessidade de se inserir a consideração de aspectos institucionais na teoria da interpretação.⁵⁶ Embora tenham sido negligenciadas durante décadas por teorias de hermenêutica fundadas em conceitos abstratos, as instituições figuram como elementos centrais para a compreensão do comportamento humano, que ao mesmo tempo influencia e é influenciado pelo arranjo institucional vigente - o que não seria diferente na interpretação jurídica.⁵⁷ Era, pois, questão de tempo até que a preocupação institucional migrasse das ciências sociais para a teoria da interpretação do direito.

Nessa ordem de ideias, a virada institucional é relativamente nova no ambiente jurídico. Disseminado a partir do artigo *Interpretation and Institutions*, de Cass Sunstein e Adrian Vermeule⁵⁸, o argumento consiste basicamente em um despertar para a necessidade de se voltar os olhos para intérpretes de carne e osso, em uma leitura desprovida de idealizações. A crítica provocou um giro fundamental na interpretação do direito, alertando para os perigos de se ignorar as características práticas das instituições na formulação de teorias sobre como as normas devem ser interpretadas. Passa-se a reconhecer que as circunstâncias em que a atividade interpretativa se desenvolve no interior dos órgãos estatais conformam o próprio processo interpretativo e exercem papel decisivo no resultado da interpretação.

A crítica dos autores, voltada à interpretação judicial do direito, se funda em dois aspectos principais que têm sido deixados de lado pelos grandes teóricos da hermenêutica

⁵⁶ A disseminação da crítica institucional se deu a partir da obra de Sunstein e Vermeule nesta seção analisada, escrita em 2002.

⁵⁷ TOSTA, André Ribeiro. **Instituições e o Direito Público**: empirismo, inovação e um roteiro de análise. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 63.

⁵⁸ SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. **Interpretation and Institutions**. Public Law and Legal Theory Working Paper, n. 28, 2002, p. 1-55.

jurídica, que costumam idealizar a imagem de juízes e menosprezar as figuras de legisladores e demais intérpretes. O primeiro diz respeito às capacidades institucionais de intérpretes reais, inseridos em contextos institucionais específicos caracterizados por significativas limitações de informação, tempo e *expertise*.⁵⁹ O segundo consiste na consideração dos efeitos sistêmicos decorrentes da opção por determinado método de interpretação, isto é, as consequências reflexas da decisão na esfera extraprocessual para os diversos atores públicos e privados. Os dois argumentos podem ser resumidos em uma única frase: não há instituição ideal fora dos livros.

A concepção entabulada pelos autores surge em meio à discussão sobre como juízes devem interpretar questões especialmente complexas que escapam à esfera estritamente jurídica e geram efeitos sistêmicos que vão além do caso submetido à apreciação judicial. O intuito é, portanto, deslocar o debate sobre como as normas deveriam ser interpretadas no plano ideal para o debate sobre como se deve interpretá-las no mundo real.⁶⁰ Para tanto, deve o intérprete fazer um exercício de autorreflexão acerca de sua própria capacidade institucional para decidir determinada questão, o que demanda certa dose de realismo a fim de contextualizá-la diante da realidade institucional posta. Ao final, a decisão sobre quem possui melhores condições de decidir pressupõe uma análise institucional comparativa e informada.⁶¹

Ao desenvolver o argumento, Sunstein e Vermeule destacam a premente necessidade de se introduzir a apreciação de elementos institucionais na teoria da interpretação jurídica, sob pena de se elaborar uma teoria incompleta sobre métodos interpretativos ideais que podem gerar consequências imprevistas e desastrosas. Uma teoria de viés institucional pode contribuir para a compreensão do que realmente está por trás dos mais variados desacordos interpretativos no direito, e como resolvê-los, ainda que não seja capaz de oferecer uma resposta correta.⁶² A proposta da teoria não é elaborar parâmetros objetivos de aferição da correção de determinada decisão, mas sim ajudar a identificar qual é a instituição mais bem aparelhada para resolver o conflito entre diferentes visões e, desse modo, modular o grau de deferência das decisões judiciais. Na insolubilidade do desacordo, a Corte deve prestar

⁵⁹ SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian., op. cit., p. 39.

⁶⁰ Ibidem, p. 2.

⁶¹ TOSTA, André Ribeiro., op. cit., p. 74.

⁶² SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian, op. cit., p. 3.

deferência aos demais intérpretes, prevalecendo a interpretação conferida pela instituição mais institucionalmente capacitada para dirimir a controvérsia.

Embora o cerne dos estudos de Sunstein e Vermeule se restrinja à postura judicial mais apropriada para a interpretação das normas em geral, no contexto da *judicial review*, a mudança de perspectiva promovida pelos autores desencadeou uma tendência de trazer empirismo e contextualização à interpretação jurídica. À luz da teoria institucional, intérpretes de carne e osso são falíveis, não havendo superioridade de uma instituição em relação à outra. A teoria teve o mérito de alavancar uma progressiva inclusão de considerações empíricas, contextuais e consequencialistas na interpretação do direito, evidenciando a necessidade de se voltar os olhos para o arranjo institucional dentro do qual os intérpretes atuam, com todos os condicionamentos e limitações que lhes são inerentes.⁶³

No campo da teoria constitucional, em especial, a virada institucional teve início ainda na década de 1970. De acordo com Sunstein e Vermeule, a teoria constitucional é muito mais sensível institucionalmente que a teoria de interpretação jurídica em geral. Apesar disso, a virada institucional no direito constitucional ainda está em andamento e apresenta alguns pontos cegos no tratamento de questões institucionais. A começar pelas falhas do fundamento tradicional que ancora a *judicial review*, que consiste na compreensão da Constituição como lei suprema do país. Ora, da afirmação não se extrai necessariamente a conclusão de que a posição de supremacia hierárquica da Constituição exige a atribuição de sua interpretação ao Poder Judiciário.⁶⁴ Essa correlação, além de insubsistente juridicamente, faz vista grossa da análise institucional que deve acompanhar as teorias de interpretação, ignorando os efeitos do desenho institucional no comportamento dos tomadores de decisão.

Ao contrário da tese de supremacia judicial que se sagrou vencedora na doutrina constitucional estadunidense, a leitura de documentos históricos como a promovida por Larry Kramer evidencia que os pais fundadores nunca enxergaram a Constituição como direito comum, cuja interpretação é normalmente deixada a cargo de juízes. Para os membros da geração revolucionária, a aplicação das normas constitucionais deveria ser resultado de um compromisso das instituições e do povo com a Constituição, em vez de retratar atividade tipicamente judicial, não havendo uma correlação lógica e necessária entre ambos. Tanto é assim que existem sistemas constitucionais mundo afora que resistem à própria ideia de

⁶³ TOSTA, André Ribeiro., op. cit., p. 80.

⁶⁴ SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian., op. cit., p. 36.

controle de constitucionalidade. Basta imaginar um cenário alternativo de juízes não confiáveis e legisladores fiéis aos comandos constitucionais, onde não haveria sequer de se cogitar da existência de *judicial review*.⁶⁵

Mais recentemente, uma corrente influente na teoria constitucional vem se destacando por conferir tratamento sofisticado a questões institucionais - são os denominados *neo-Thayerians*. O professor James Thayer foi o responsável por desenvolver a teoria da *clear-error rule* no ano de 1893, apontada como a origem do princípio da presunção de constitucionalidade das leis. Segundo a regra formulada por Thayer, uma lei somente pode ser declarada inconstitucional quando o Congresso comete um erro grave e inescusável, “*beyond any reasonable doubt*”.⁶⁶ *Neo-Thayerians* são, portanto, os novos constitucionalistas adeptos de uma postura de maior deferência judicial ao Poder Legislativo. Nessa classificação, Sunstein e Vermeule inserem os autores do constitucionalismo popular estudados na seção anterior: Jeremy Waldron, Mark Tushnet e Larry Kramer.⁶⁷

Nos Estados Unidos, o constante recurso a argumentos institucionais na teoria constitucional é resultado da forte influência das teorias neoinstitucionalistas da ciência política, que se propõem a estudar a forma como as instituições - seja qual for o conceito que se atribua ao termo⁶⁸ - condicionam o comportamento dos agentes políticos. Especialmente a partir do final do século XX, o neoinstitucionalismo tem sido o ponto referencial dos estudos legislativos no país, influenciando sobremaneira a análise das relações entre o Congresso e a Constituição. As consideráveis implicações das variáveis institucionais na interpretação constitucional realizada pelos membros do Congresso têm ocupado grande parte da agenda dos estudiosos de direito constitucional, sobretudo os que se apresentam como críticos da supremacia judicial.

Nesse sentido, as produções acadêmicas mais recentes costumam partir de uma ótica institucional, buscando lançar luzes sobre a dimensão institucional da interpretação da Constituição pelo legislador. Desde o impacto que o mero desejo de reeleição provoca na

⁶⁵ Ibidem, p. 37.

⁶⁶ “*When those who have the right to make laws have not merely made a mistake, but have made a very clear one,—so clear that it is not open to rational question*”. In: THAYER, James B. **The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law**. Harvard Law Review, v. 7, n. 3, 1893, p. 144.

⁶⁷ SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian., op. cit., p. 39.

⁶⁸ Cada versão do neoinstitucionalismo apresenta seu próprio conceito de instituição. Para uma melhor compreensão acerca das principais correntes neoinstitucionalistas, ver: HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As Três Versões do Neoinstitucionalismo**. Revista Lua Nova, n. 58, 2003, p. 193-223.

consideração de questões constitucionais próximas às preocupações de seus eleitores até a influência das regras procedimentais do processo legislativo e da existência de controle de constitucionalidade, a análise do desempenho constitucional do legislador é permeada por uma série de elementos institucionais. Naquele país, o direito constitucional e a ciência política sofrem influências recíprocas, de todo muito saudáveis para a compreensão do fenômeno constitucional, que caminha com um pé de cada lado.

Em que pese o Congresso brasileiro seja dotado de peculiaridades que impedem uma importação integral da literatura estadunidense, o avançado estágio da interpretação constitucional de viés institucional nos Estados Unidos é fonte preciosa, que servirá de inspiração nesse trabalho para a análise das instituições conformadoras do comportamento político e seu impacto na interpretação constitucional legislativa no Brasil. O tema será objeto de estudo mais adiante. Por enquanto, é suficiente apontar a contribuição da crítica institucional para o declínio da tese que atribui ao Poder Judiciário a prerrogativa de definir o significado das normas constitucionais e o desenvolvimento, no seu lugar, de teorias de interpretação constitucional atentas a considerações de caráter institucional.

1.2 O declínio da supremacia judicial e a teoria dos diálogos institucionais

A partir das críticas formuladas pelo constitucionalismo popular e pelo argumento das capacidades institucionais de Sunstein e Vermeule, o dogma da supremacia judicial começou a ruir na literatura estadunidense. As críticas, que ganharam ampla repercussão no meio acadêmico e político nos Estados Unidos, colocaram em xeque a legitimidade e pertinência do caráter juriscêntrico das teorias de interpretação constitucional, principalmente quando o ativismo judicial da Suprema Corte refletiu-se em negativa de direitos fundamentais promovidos pelo Congresso, como visto em *City of Boerne v. Flores*. Todavia, as soluções apontadas pelos autores analisados também esbarram em dificuldades na abordagem do problema da última palavra.

Por um lado, a proposta inicial de retirada da Constituição das Cortes dos teóricos do constitucionalismo popular não somente rejeitava a supremacia judicial como o próprio controle de constitucionalidade das leis pela Suprema Corte. Como alerta Chemerinsky, a pura e simples negativa da *judicial review* sugerida pelos autores pode trazer prejuízos imensuráveis para a proteção de direitos fundamentais, sendo preferível um modelo em que as Cortes desempenham papel central na defesa de direitos. Levado ao extremo, no longo prazo

o constitucionalismo popular poderia estimular uma postura tão autocontida da Suprema Corte que ela evitasse tomar decisões progressistas que promovessem liberdade e igualdade, contrariando o principal objetivo dos seus defensores.⁶⁹

Há alguma razão no argumento de Chemerinsky. Não se pode negar a importância do controle de constitucionalidade em uma sociedade democrática pautada pela proteção e promoção de direitos fundamentais. A doutrina do constitucionalismo popular, tal como originalmente concebida, padece da mesma falha daqueles que atribuem ao Poder Judiciário a titularidade da interpretação final sobre o sentido da Constituição. Apenas desloca a autoridade responsável pela última palavra em matéria constitucional das Cortes para o Parlamento, invertendo os polos da idealização e substituindo a supremacia judicial pela supremacia parlamentar. Ainda que seus autores tenham feito concessões em obras mais recentes em relação à possibilidade de controle fraco de constitucionalidade, continuam concebendo-o como algo excepcional e que deve ser evitado.

De outro lado, o desenvolvimento teórico de Sunstein e Vermeule não tem como foco principal a questão da última palavra. Pelo contrário, os autores elogiam a abordagem institucional dos denominados *neo-Thayerians*, mas afirmam que, enquanto a corrente da teoria constitucional que representam concentra seus esforços na alocação da responsabilidade sobre a interpretação constitucional entre Cortes e Parlamentos, remanesce inexplorada a questão acerca de quais métodos de interpretação as Cortes devem utilizar na interpretação constitucional.⁷⁰ O cerne da preocupação é, portanto, como juízes falíveis, de carne e osso, devem interpretar os dispositivos constitucionais, considerando suas próprias capacidades institucionais e as capacidades dos demais intérpretes.

Assim, nem o constitucionalismo popular nem a teoria das capacidades institucionais oferecem uma alternativa satisfatória à ideia de última palavra. A primeira limita-se a substituir a autoridade responsável pela interpretação final das normas constitucionais. A segunda preocupa-se em apontar as condições institucionais que devem ser observadas pelos juízes na interpretação judicial do direito, passando ao largo da discussão sobre a quem cabe definir o sentido da Constituição. Portanto, permaneceu em aberto na teoria constitucional a possibilidade de surgimento de uma terceira via que representasse um equilíbrio entre as teorias de última palavra, incorporando nuances institucionais na avaliação do comportamento dos diversos atores na interpretação constitucional.

⁶⁹ CHEMERINSKY, Erwin., op. cit., p. 677.

⁷⁰ SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian., op. cit., loc. cit.

Nesse sentido, a repercussão das contundentes objeções democráticas e institucionais à supremacia judicial pavimentou o caminho para a expansão da teoria dos diálogos institucionais. Embora a ideia de diálogos já estivesse presente desde os escritos de Alexander Bickel na década de 1960⁷¹ e de Louis Fisher no final da década de 1980⁷², a doutrina dos diálogos ganhou maiores proporções no final dos anos 1990, tendo se espalhado para o direito constitucional canadense a partir do estudo de Peter Hogg e Allison Bushell⁷³, onde assentou raízes mais sólidas. Desde então, a doutrina dos diálogos vem angariando adeptos mundo afora.

Recentemente, tem sido corrente a afirmação de que a teoria dos diálogos tornou-se “metáfora ubíqua”⁷⁴ na teoria constitucional. De fato, há uma tendência que vem se consolidando no sentido de deslocar o debate sobre métodos de interpretação constitucional para o debate sobre quem deve ter a última palavra sobre sua definição e alcance.⁷⁵ Todavia, o termo não abrange uma única teoria uniforme, mas variadas correntes de pensamento que possuem duas características principais em comum: rejeição à concepção juriscêntrica que deposita nas Cortes a exclusividade da interpretação constitucional e rejeição à tese da última palavra.⁷⁶ Em síntese, a ideia de diálogo descreve a natureza das interações entre Cortes e Parlamentos, sem que se atribua o monopólio da interpretação constitucional a qualquer deles.⁷⁷ É fruto, portanto, do fenômeno da separação de poderes.

No debate estadunidense⁷⁸, os principais autores que costumam ser alocados sob o rótulo das teorias dialógicas são Louis Fisher, Keith Whittington, Mitchell Pickerill e Barry

⁷¹ BICKEL, Alexander. **The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics**. Yale University Press, 1986, 2nd. ed.

⁷² FISHER, Louis. **Constitutional Dialogues: interpretation as a political process**. New Jersey: Princeton University Press, 1988.

⁷³ HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. **The Charter Dialogue between Courts and Legislatures** (or perhaps the charter isn't such a bad thing after all). *Osgood Hall Law Journal*, v. 35, n. 1, p. 75-124, 1997.

⁷⁴ BATEUP, Christine. **The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue**. *Brooklyn Law Review*, n. 71, 2006, p. 1109.

⁷⁵ BRANDÃO, Rodrigo, op. cit., p. 336.

⁷⁶ MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação dos Poderes e Deliberação**. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, 224 f., São Paulo, 2008, p. 98-99.

⁷⁷ BATEUP, Christine, op. cit., loc. cit.

⁷⁸ Optou-se por explorar apenas os autores mais festejados na literatura estadunidense, tendo em vista que nesse estudo a análise da doutrina dos diálogos está inserida em um contexto mais amplo de evolução do debate a

Friedman.⁷⁹ Com pequenas divergências entre si, todos se propõem a demonstrar que a abertura da interpretação constitucional aos demais poderes é não só legítima como desejável, apontando o diálogo como uma alternativa às teorias de última palavra. Como visto na seção anterior, uma análise realista das capacidades institucionais de Cortes e Parlamentos nos conduz à conclusão de que não há como se afirmar categoricamente a superioridade de um em relação ao outro.⁸⁰ Portanto, o melhor caminho a ser seguido é formular uma teoria que favoreça a prevalência da melhor interpretação, independentemente de onde proveio.

Nesse contexto, o controle de constitucionalidade deve ser visto como um instrumento de interação entre a Corte e o Parlamento, que dialogam entre si em busca da melhor interpretação. De acordo com a doutrina dos diálogos, o sentido da Constituição deve ser construído conjuntamente por todos os poderes, sem que a interpretação conferida por qualquer deles possa se sobrepor à dos demais por um simples argumento de autoridade. Em verdade, a relação entre Cortes e Parlamentos se reflete em um “colóquio contínuo” na definição do sentido da Constituição, que ocorre por meio de uma sequência indefinida de decisões judiciais e atos normativos. Portanto, a decisão judicial é apenas mais uma etapa do processo de interpretação interativa da Constituição, não configurando o ponto final.

Nesse sentido, as correntes dialógicas propugnam por um permanente diálogo cooperativo entre Cortes e Parlamentos, que analisam questões constitucionais sob prismas diferentes. Dadas suas características institucionais individuais, cada poder é dotado de *expertises* singulares que contribuem para uma avaliação mais completa do fenômeno debatido, complementando-se reciprocamente. Desse modo, o significado das normas constitucionais é resultado de um longo processo de interação interinstitucional que, com o passar do tempo, aprimora a resposta do sistema jurídico a questões complexas e controvertidas, em especial diante da abertura semântica das normas constitucionais e do seu forte conteúdo moral.⁸¹ O intercâmbio de ideias entre os intérpretes constitucionais estimula o aperfeiçoamento do debate e a escolha das melhores respostas para os problemas constitucionais.

respeito da supremacia judicial nos Estados Unidos, o que privilegia a consistência do raciocínio e a compreensão do fenômeno de forma global.

⁷⁹ MENDES, Conrado Hübner, op. cit., p. 125.

⁸⁰ BRANDÃO, Rodrigo., op. cit., p. 257.

⁸¹ BRANDÃO, Rodrigo, op. cit., p. 258.

No final da década de 1980, Louis Fisher lançou as bases da vertente dialógica denominada construção coordenada. Segundo o autor, a identificação da Suprema Corte como árbitro final de questões constitucionais e fonte exclusiva do direito constitucional representa uma visão distorcida da realidade. Tanto o Congresso quanto o Poder Executivo têm o dever de decidir controvérsias constitucionais, cujo exercício normalmente consiste na opção por uma dentre várias interpretações possíveis que consagram valores sociais e políticos conflitantes. Assim, a interpretação constitucional que está subjacente aos debates legislativos e administrativos é parte essencial do processo de definição do sentido da Constituição. Aliás, antes de chegar à Suprema Corte, a questão constitucional já fora debatida em diversas instâncias representativas.⁸²

Na sua obra, Fisher preocupou-se em relatar diferentes episódios da história estadunidense para comprovar a tese de que, empiricamente, a última palavra sobre a interpretação da Constituição jamais pertenceu ao Poder Judiciário. Muito pelo contrário, especialmente nas decisões que não alcançam um grau mínimo de consenso, a Suprema Corte é constantemente desafiada no seu julgamento constitucional. A decisão judicial figura apenas como uma etapa na construção do sentido da Constituição, que será sucedida por outras posteriores, indefinidamente, até atingir um patamar mínimo de consenso deliberativo, o que confere à interpretação constitucional certa circularidade.⁸³ Ainda assim, em governos democráticos esse consenso será sempre temporário e poderá ser superado por novas interpretações futuras.⁸⁴

No mesmo sentido, Whittington sustenta que todos os intérpretes são dotados de igual autoridade na definição do sentido da Constituição, não havendo qualquer tipo de hierarquia entre a interpretação judicial e a interpretação extrajudicial das normas constitucionais. A

⁸² FISHER, Louis. **Constitutional Dialogues**: interpretation as a political process. New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 5.

⁸³ MENDES, Conrado Hübner, op. cit., p. 126.

⁸⁴ “*In some cases Congress and the President take the initiative in determining the meaning of a constitutional provision. Congressional and executive practices over a number of years can be instrumental in fixing the meaning of the Constitution. If their actions are challenged in the judicial arena, courts may affirm or invalidate, but even in the latter case the colloquy between the branches continues. Congress can rewrite the statute, preparing it for another round of litigation, or may decide to present essentially the same statute in later years to a court with a changed composition. At times the judiciary invites Congress to pass legislation that challenges previous decisions. Judicial rulings rest undisturbed only to the extent that Congress, the President, and the general public find the decisions convincing, reasonable, and acceptable. Otherwise, the debate goes on*”. Em: FISHER, Louis. **Constitutional Dialogues**: interpretation as a political process. New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 8.

interpretação constitucional é um processo que acomoda diferentes visões, todas igualmente respeitáveis.⁸⁵ A responsabilidade pela interpretação da Constituição é compartilhada por múltiplos atores dentro do sistema político e é dotada de um dinamismo que a faz alternar entre os diversos polos de interpretação. Portanto, a interpretação constitucional não pertence a ninguém e tende a fluir continuamente, não havendo uma distribuição hierárquica e fixa de competências para defini-la. Nesse cenário, a interpretação extrajudicial é uma realidade institucional que deve coexistir com a *judicial review*.⁸⁶

Segundo Whittington, o argumento dos defensores da supremacia judicial de que a interpretação que se desenvolve fora das Cortes é extremamente suscetível a pressões políticas e pouco atenta a profundas questões morais e genuínos debates constitucionais é empiricamente questionável.⁸⁷ Trata-se de uma visão enviesada e preconceituosa do legislador que não se verifica na prática. Ao contrário, há diversas matérias que são consideradas insindicáveis pela Suprema Corte, como o julgamento dos processos de *impeachment* e a definição dos crimes de responsabilidade, que demandam uma atuação constitucional cuidadosa e responsável. Não se deve subestimar a capacidade dos intérpretes extrajudiciais de formular juízos constitucionais de modo coerente e estável também nas questões sujeitas à *judicial review*.

Nas disputas sobre as diferentes concepções de direito, é importante favorecer procedimentos democráticos para a resolução do problema. O objetivo não é impor a vontade da maioria ou atropelar princípios constitucionais, mas sim aperfeiçoar o processo de tomada de decisão em contextos plurais onde as questões sobre direitos são inevitavelmente controversas. Por mais que a *judicial review* exerça uma função relevante dentro do sistema constitucional, não há garantia de que a decisão da Corte produzirá melhores resultados. Em cenários de desacordos razoáveis sobre o conteúdo de princípios constitucionais, é preferível que se permita uma participação ampla na definição do conteúdo desses princípios a confiá-la a uma elite de juristas. As questões de princípio devem estar sujeitas ao debate público da mesma forma que as questões de política.⁸⁸

⁸⁵ WHITTINGTON, Keith. **Extrajudicial Constitutional Interpretation**: three objections and responses. North Carolina Review, v. 80, n. 3, 2002, p. 782.

⁸⁶ Ibidem, p. 848.

⁸⁷ Ibidem, p. 822.

⁸⁸ Ibidem, p. 845-846.

Sobre o tema, Mitchell Pickerill dedicou-se a uma profunda pesquisa empírica com a finalidade de avaliar em quais circunstâncias o Congresso leva a sério a deliberação sobre questões constitucionais. Curiosamente, Pickerill chega a uma conclusão oposta à que sugere o senso comum: a existência da *judicial review* age como um incentivo a considerações constitucionais relevantes. Com foco nas controvérsias federativas, o autor concluiu que o período de maior deferência ao Congresso coincidiu com a ausência de discussões constitucionais relevantes, enquanto a fase de maior engajamento da Suprema Corte gerou uma postura de maior atenção a questões constitucionais.⁸⁹ O trabalho teve o mérito de demonstrar a importância da existência da *judicial review* mesmo quando se postula um ideal de cooperação e complementaridade entre os intérpretes.

Nesse sentido, a interpretação constitucional é fruto da negociação entre a Corte e o Parlamento, em um jogo de compromissos e concessões. Analisando as respostas legislativas a decisões judiciais, Pickerill verifica que, na maior parte das vezes, o legislador busca se adaptar à posição encampada pela Corte, evitando entrar em conflito direto. O Congresso reserva a possibilidade de superação normativa do precedente apenas para hipóteses que consubstanciam prioridades na agenda do governo. No dia a dia da política ordinária, as opiniões constitucionais judiciais e legislativas vão se acomodando sem grandes embates.⁹⁰ A natureza da relação entre Cortes e Parlamentos na deliberação constitucional é de um processo contínuo de antecipação e negociação, interação e reação.⁹¹

Partindo de um raciocínio um pouco distinto, que mescla mecanismos formais e informais de diálogo, Barry Friedman destaca que a grande vantagem do regime de governo democrático não é impor a vontade da maioria, mesmo porque não há uma vontade majoritária claramente identificável, mas compor conflitos por meio da agregação de diferentes opiniões ao processo de tomada de decisão. Tendo em vista a linguagem aberta e vaga do texto constitucional, que admite múltiplos sentidos, o processo de interpretação constitucional não tem como permanecer estático e fixar-se no tempo. A cada nova conjuntura, surge uma nova interpretação mais condizente com a realidade social. A

⁸⁹ PICKERILL, Mitchell J. **Constitutional Deliberation in Congress: the impact of judicial review in a separated system**. Duke University Press, 2004, p. 131.

⁹⁰ “The “normal” or “routine” role of judicial review in the lawmaking process is more subtle, complex, and variable than commonly perceived, because judicial review is usually exercised in the context of a continuous process in which political actors and institutions anticipate, negotiate, interact, and react”. Em: Ibidem, p. 146.

⁹¹ Ibidem, p.147.

mutabilidade do contexto fático gera necessariamente a flexibilidade da interpretação constitucional, que opera de forma dinâmica.⁹²

A respeito da função contramajoritária das Cortes, tida como o fundamento típico da *judicial review*, Friedman refuta a estrita correlação entre processo legislativo e majoritarismo de um lado e controle de constitucionalidade e minoritarismo de outro. Em outras palavras: o Judiciário nem sempre é contramajoritário e o Legislativo nem sempre é majoritário.⁹³ A afirmação é categórica no sentido de que as Cortes costumam angariar amplo apoio popular, gozando de relativa sintonia com a opinião pública. O apoio difuso à Suprema Corte faz parte do cálculo do seu capital institucional, que se eleva na medida em que espelha o sentimento social dominante e diminui nas hipóteses de decisões contramajoritárias. Portanto, é ilusório pensar que a Corte atuará sempre contra a vontade popular, até mesmo pelo risco de perder credibilidade institucional e acabar minando sua legitimidade.⁹⁴

Nesse cenário de intensa flutuação entre maiorias e minorias dentro de cada esfera institucional, cabe aos poderes chegar a um denominador comum que possa servir de norte diante da pluralidade de pontos de vista. A *judicial review* funciona como uma forma de interlocução em um diálogo que é permanente.⁹⁵ Por mais que a Corte sustente que tem a última palavra, sua decisão não encerra a discussão. Enquanto persistir o desacordo haverá debate político e tentativa de superação da decisão pelas instâncias democráticas. Assim, a Corte exerce papel fundamental na construção do sentido da Constituição ao selecionar as visões que estão dispersas na sociedade, direcionar os rumos da discussão, moldá-la e moderá-la.⁹⁶ O Poder Judiciário age como instância catalisadora da deliberação.

Diante disso, Friedman sugere um conceito de constitucionalismo popular mediado ou constitucionalismo dialógico⁹⁷, segundo o qual a Corte reflete o sentimento popular de modo indireto, pois não há uma congruência exata entre as decisões judiciais e a opinião pública,

⁹² FRIEDMAN, Barry. **Dialogue and Judicial Review**. Michigan Law Review, v. 91, n. 4, 1993, p. 629.

⁹³ *Ibidem*, p. 586; 607.

⁹⁴ SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Notas sobre Jurisdição Constitucional e Democracia**: a questão da “última palavra” e alguns parâmetros de autocontenção judicial. Revista Quaestio Iuris, v. 06, n. 2, 2013, p. 138.

⁹⁵ FRIEDMAN, Barry. **Dialogue and Judicial Review**. Michigan Law Review, v. 91, n. 4, 1993, p. 654.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 668-670.

⁹⁷ FRIEDMAN, Barry. **Mediated Popular Constitutionalism**. Michigan Law Review, v. 101, n. 8, 2003, p. 2596-2636.

mas sim uma relação mediada por diversos fatores institucionais.⁹⁸ Todos os poderes se conectam à opinião pública em alguma medida, por vezes mais intensamente, por vezes menos. No especial contexto da *judicial review*, é fundamental que a Corte não se engaje em nenhum dos dois extremos, não aderindo totalmente à opinião pública e nem dela se afastando por completo. Assim, o exercício da função dialógica pela Corte assegura que o processo de construção do sentido da Constituição estará atento à opinião pública, mas a sujeitará um juízo de reflexão séria e informada sobre os valores mais básicos do sistema constitucional.

Expostos os principais nomes do debate estadunidense, é possível identificar a mesma questão de fundo: como lidar com a tensão entre forma e substância? A democracia deve conjugar os ideais de autogoverno e resposta certa, isto é, de procedimento legítimo e da maior probabilidade de que ele produza decisões boas. Desse modo, deve-se buscar um meio termo que equilibre as dimensões material e formal, valorizando a interação entre os poderes.⁹⁹ Afinal, teorias de autoridade jamais ofereceram uma resposta para problemas de justiça. Conforme aduz Conrado Hübner Mendes, “não há procedimento que garanta resultados justos; não há instituição infalível, por melhor que seja desenhada; de uma determinada concepção de justiça substantiva não advém um desenho institucional”.¹⁰⁰

Portanto, é necessário abandonar a ideia de que há fóruns de política e fóruns de princípio que assegurarão decisões justas nas suas respectivas esferas. Não há como se alcançar um modelo de justiça procedimental perfeita, pois não há procedimento que garanta a justiça do resultado.¹⁰¹ Está-se diante de um conflito entre teorias de autoridade e teorias de justiça que é mais bem composto pela teoria dos diálogos. Ao conjugar aspectos substantivos e formais, a via dos diálogos se torna o caminho mais promissor. Nela, os vícios e virtudes de cada poder se compensam, cada intérprete contribui com seu ponto de vista e a nenhum deles é dado o direito de errar por último. A interpretação constitucional segue, assim, um fluxo

⁹⁸ “*This theory is one of "popular constitutionalism" because if it is operating as posited, judicial outputs should not be greatly out of line with popular preferences, and the public generally should be supportive of the process of constitutional adjudication. On the other hand, this popular constitutionalism necessarily is "mediated" by notable aspects of our system, such as unelected judges, a not-alwayswell-informed public, and representatives who may or may not do the public's bidding*”. Em: *Ibidem*, p. 2599.

⁹⁹ MENDES, Conrado Hübner, *op. cit.*, p. 170.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 11.

¹⁰¹ BRANDÃO, Rodrigo, *op. cit.*, p. 259.

contínuo de aprimoramento e sintonização com o processo democrático, o que tende a produzir decisões melhores, mais consensuais e, conseqüentemente, mais estáveis.¹⁰²

A opção pela teoria dos diálogos provoca o reconhecimento simultâneo de duas realidades: a inexistência de última palavra e a essencialidade do papel da Corte na definição do sentido da Constituição. Tal constatação pressupõe que o ordenamento jurídico seja capaz de oferecer uma resposta legislativa às decisões tomadas em sede de controle de constitucionalidade. A doutrina sugere soluções bastante diversificadas, desde a superação da jurisprudência da Corte por lei ordinária até a total ausência de obrigatoriedade de cumprimento da decisão judicial pelos demais poderes.¹⁰³ No Brasil, tem grande adesão a tese de que a superação normativa deve se dar por meio de emenda constitucional e lei que pretenda reverter decisão da Corte nasce com presunção relativa de inconstitucionalidade.¹⁰⁴

O entendimento foi encampado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5105¹⁰⁵, em que a Corte abordou expressamente a teoria dos diálogos e fixou algumas balizas interpretativas para a hipótese de leis ordinárias superadoras de sua jurisprudência constitucional. Entendeu o Tribunal que as chamadas leis *in your face* nascem com presunção relativa de inconstitucionalidade, gerando um incremento do ônus argumentativo do legislador em demonstrar a necessidade de correção da interpretação jurisprudencial ou que a alteração das premissas fáticas e axiológicas do precedente provocou mutação constitucional. No caso paradigma, o diploma normativo impugnado reestabelecia restrições que já haviam sido declaradas inconstitucionais em ações de controle abstrato e concentrado anteriormente, sem a apresentação de razões suficientes que pudessem se contrapor à *ratio decidendi* dos precedentes.

De acordo com o Supremo, diferentemente das emendas constitucionais, que alteram o próprio texto constitucional que figurava como parâmetro de interpretação para o exercício do controle de constitucionalidade, as leis ordinárias que buscam a reversão de decisões constitucionais se limitam a alterar a interpretação constitucional que foi conferida pela Corte, sob a égide do mesmo paradigma normativo. Nesse último caso, não houve alteração da

¹⁰² Ibidem, p. 357.

¹⁰³ Ibidem, p. 347.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 379.

¹⁰⁵ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5105, Rel. Min. Luiz Fux, Julgamento em 01/10/2015, DJe 16/03/2016.

norma constitucional que orienta o processo de interpretação, mas substituiu-se o juízo de constitucionalidade exarado pela Corte pelo juízo formulado pelo Congresso, ambos tendo como parâmetro o mesmo texto constitucional. Operou-se simples substituição de determinada interpretação por outra. Diante disso, caberia ao legislador desincumbir-se do ônus argumentativo de demonstrar a necessidade de superação do precedente, dando ensejo à mutação constitucional.

Com efeito, é evidente que cada modalidade de superação normativa de precedente da Suprema Corte reclama posturas distintas no julgamento futuro da resposta legislativa. Não se pode dispensar à lei superadora de jurisprudência constitucional igual tratamento dispensado a emendas constitucionais, expressão mais alta do poder normativo do Parlamento, que goza do *status* de norma constitucional. A promulgação de emendas constitucionais demanda uma atitude mais autocontida da Corte, já que altera o próprio texto constitucional que havia servido como parâmetro para a interpretação judicial.¹⁰⁶ Nesse campo, a Constituição de 1988 impõe limitações ao exercício do poder de reforma constitucional, que só poderá ser repreendido caso não as observe. Até aqui não há maiores controvérsias.

O ponto mais sensível da discussão reside na relação da Suprema Corte com a legislação ordinária que reverta interpretação por ela conferida em sede de controle de constitucionalidade. O fundamento para a tese da presunção relativa de inconstitucionalidade parte do pressuposto de que, caso haja duas interpretações constitucionais distintas, a interpretação judicial goza de preferência *prima facie*. Por trás do argumento, reside o pensamento ainda enraizado no direito constitucional brasileiro de que a Corte é o verdadeiro guardião da Constituição frente aos demais poderes, que não são capazes de interpretá-la com o mesmo grau de seriedade, responsabilidade e *expertise*. Esse raciocínio parte da suposição de que o Poder Judiciário goza de maior capacidade institucional que o Congresso para a definição do sentido da Constituição. A premissa subjacente é de que a interpretação legislativa se presume inconstitucional pelo simples fato da discordância com a interpretação judicial.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, o senso comum convencionou atribuir ao Supremo Tribunal Federal, por meio do controle de constitucionalidade, a prerrogativa de dar a última palavra sobre o sentido da Constituição. Naquele momento, diversos fatores políticos, interpretativos e institucionais culminaram em uma expansão

¹⁰⁶ BRANDÃO, Rodrigo, op. cit., p. 379.

inédita do Poder Judiciário no Brasil.¹⁰⁷ Impulsionado pelo ideal neoconstitucionalista, o constituinte ampliou os mecanismos de controle de constitucionalidade e instituiu um amplo catálogo de direitos fundamentais. A Corte assumiu, assim, papel central na interpretação da Constituição, passando a ditar os rumos da vida social.

Entretanto, uma olhar mais apurado para o nosso sistema constitucional revela que nosso arranjo institucional é bem característico de um ordenamento dialógico. À luz da jurisprudência do Supremo consolidada na ADI 5101, encontrar-se-ia vigente hoje no Brasil uma espécie de supremacia judicial meramente formal¹⁰⁸, eis que o meio idôneo de reversão legislativa da interpretação judicial seria inaugurar um processo formal de alteração do próprio texto constitucional. Materialmente, contudo, não haveria qualquer empecilho à superação da jurisprudência constitucional da Corte pelo Congresso Nacional, tendo em vista não existirem grandes entraves político-institucionais à superação normativa de interpretação da Corte.¹⁰⁹

Entretanto, mesmo a ideia de supremacia judicial meramente formal é problemática do ponto de vista político e jurídico. Nossa ordem constitucional previu três poderes independentes e harmônicos entre si, com mecanismos de controle recíproco estabelecendo um sistema de freios e contrapesos. Em nenhum momento se cogitou de primazia de um ou de outro. Ao contrário, abriu a todos as portas da interpretação constitucional. Tome-se como exemplo o principal instrumento de afirmação da supremacia judicial: o controle abstrato de constitucionalidade. Dispõe o artigo 102, §2º da Constituição que as decisões definitivas de mérito tomadas pelo STF nas ações de controle abstrato e concentrado terão efeitos *erga omnes* e vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública, permanecendo silente em relação ao Legislativo.¹¹⁰

Diante disso, nota-se que não há necessidade de profundas reformas no desenho institucional brasileiro para a superação do dogma da supremacia judicial e a consequente

¹⁰⁷ Idem.

¹⁰⁸ Rodrigo Brandão distingue os conceitos de supremacia formal e material na seguinte passagem: “Formalmente, a supremacia judicial significa que as interpretações constitucionais da Suprema Corte só podem ser revertidas por emenda constitucional, não se admitindo que lei ordinária possa fazê-lo. Materialmente, a supremacia judicial consiste no fato de as decisões constitucionais da Suprema Corte serem, via de regra, finais, diante da dificuldade prática de os poderes políticos e de atores da sociedade civil mobilizarem os instrumentos institucionais aptos a superar a interpretação judicial.”. Em: *Ibidem*, p. 21-22.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 322-335.

¹¹⁰ Não por outra razão, no mesmo sentido segue o artigo 103-A ao disciplinar as súmulas vinculantes.

implantação de uma cultura de diálogos institucionais, já que nossa ordem constitucional não estabelece a vinculação do Poder Legislativo às decisões da Corte em matéria constitucional. O modelo de supremacia judicial não se coaduna com a defesa da busca pela melhor interpretação, por uma simples razão: o que a Corte decidir prevalece, independentemente do acerto ou desacerto do conteúdo da decisão.

A trajetória constitucional estadunidense demonstra que é possível que a Suprema Corte e o Congresso se alternem em períodos diferentes da história como o melhor fórum de defesa de direitos. Esse lugar nem sempre será ocupado pela Corte. Portanto, o modelo institucional dos diálogos sobressai como alternativa mais flexível e adaptável às diferentes conjunturas, favorecendo a prevalência da melhor interpretação, quem quer que seja o intérprete. A perspectiva dos diálogos acomoda mais visões, gera maiores compromissos entre os diversos atores políticos na interpretação da Constituição, incentiva uma postura mais responsável de todos e permite que qualquer intérprete seja o último, bastando que se atinja relativo consenso. A interpretação que se estabilizará será aquela que atender melhor aos anseios sociais, apaziguando o conflito.

O grande mérito das teorias dialógicas é a atenção dispensada à deliberação que, por meio da troca de justificativas, é o norte para o qual se deve apontar de forma a tornar nossa democracia cada dia mais legítima.¹¹¹ A apresentação de razões, o debate público e livre de ideias, a tentativa de convencimento do outro e o reconhecimento da igualdade de participação de todos tornam a deliberação, sem sombra de dúvidas, o melhor procedimento para promover a interação política entre os diversos membros da sociedade.¹¹² O intuito deve ser buscar resultados justos, por meio do incremento da deliberação e do desempenho argumentativo, ainda que não haja acordo quanto a todos os seus termos. Nesse cenário, o diálogo é a chave para uma interpretação constitucional compatível com o objetivo de desenvolver uma democracia deliberativa e cada vez mais inclusiva.

¹¹¹ BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa**: Devido Procedimento na Elaboração Normativa. 2ª edição. Belo Horizonte: Editora Forum, 2017, p. 51.

¹¹² Idem.

2 A RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL DO CONGRESSO NACIONAL: INCENTIVOS DO DESENHO INSTITUCIONAL

2.1 Incentivos institucionais

Em um contexto de diálogo institucional no qual se atribui igual relevância às interpretações judicial e legislativa da Constituição, torna-se imprescindível o estudo pormenorizado do modo como a interpretação constitucional tem sido desempenhada no decorrer do processo legislativo que tem lugar no Congresso. Considerando que majoritariamente a doutrina sempre se debruçou sobre a interpretação judicial da Constituição e negligenciou a interpretação legislativa, sobressai uma lacuna nas teorias de interpretação constitucional que tem sido apontada por diversos constitucionalistas: afinal, é possível confiar na interpretação constitucional realizada durante o processo político, dados os elementos institucionais que afetam a tomada de decisão pelo Poder Legislativo?

A literatura institucional que se desenvolveu no direito constitucional dos Estados Unidos tem buscado responder a essa pergunta, analisando os diversos fatores que condicionam a interpretação constitucional pelo Poder Legislativo. São elementos do desenho institucional que geram constrangimentos à atuação dos parlamentares, seja por meio dos mecanismos constitucionais de freios e contrapesos que calibram a separação de poderes, seja por meio da responsabilização política inerente aos cargos eletivos, seja por meio de normas regimentais conformadoras do comportamento parlamentar. Aplicados à interpretação constitucional, esses elementos podem ser compreendidos como verdadeiros incentivos à responsabilidade constitucional do legislador.

Segundo Tushnet, a importância da análise dos incentivos institucionais a que os atores extrajudiciais interpretem a Constituição razoavelmente bem é, essencialmente, compatibilizar os ideais de constitucionalismo e autogoverno democrático. Tendo em vista que a Constituição priva as maiorias eleitas de fazerem o que quiserem e atribui a um órgão contramajoritário a função de realizar esse controle, o constitucionalismo pode ser entendido, em certa medida, como antidemocrático. Assim, a tensão entre constitucionalismo e democracia pode ser significativamente reduzida se os legisladores tiverem incentivos para interpretar a Constituição tão bem quanto os juízes da Suprema Corte. Quando os intérpretes

primários da Constituição realizam um trabalho responsável, a sociedade se beneficia simultaneamente do constitucionalismo e da democracia.¹¹³

Nesse contexto, os incentivos à deliberação constitucional dos parlamentares advêm de origens diversas, que podem ser externas ou internas ao Poder Legislativo. Os incentivos externos seriam aqueles que decorrem de fontes alheias à estrutura do Parlamento e geram resultados políticos, como a atuação de outros poderes ou da própria sociedade civil. Seriam externalidades provocadas pelo desempenho da interpretação constitucional por outros intérpretes que, em uma sociedade democrática e dialógica, se refletem na interpretação que será dada pelos legisladores. Os principais fatores externos apontados pela doutrina são a conexão eleitoral e o controle judicial de constitucionalidade.

A conexão eleitoral foi identificada por David Mayhew ainda na década de 1970 como o principal motor da atuação dos agentes políticos, que priorizam sempre a reeleição.¹¹⁴ A ideia é que os parlamentares preferem políticas que beneficiem diretamente seus eleitores, o que se reflete de modo imediato na interpretação constitucional que será adotada no processo legislativo. Portanto, o incentivo eleitoral à interpretação constitucional se verifica na medida da influência que os eleitores exercem sobre a posição constitucional dos seus mandatários, que estão sempre sob a ameaça da não reeleição.

O segundo elemento externo que condiciona a atuação parlamentar é o controle judicial de constitucionalidade, que se traduz na influência que a Suprema Corte exerce sobre a interpretação constitucional legislativa. A divergência na doutrina grassa solta quanto à qualificação desse fator como incentivo ou desincentivo. A depender do contexto político-institucional, o impacto das decisões da Suprema Corte na atuação parlamentar pode ser negativo ou positivo, produzindo efeitos de acatamento prévio da interpretação adotada pela Corte ou de descumprimento antecipado. Não há uma resposta unívoca para essa questão, que variará ao sabor das flutuações políticas e institucionais.

Por sua vez, os fatores internos seriam aqueles relacionados à organização e estrutura do Poder Legislativo e do processo legislativo. De um lado, a estrutura organizacional do Congresso agrega elementos que podem ser decisivos na consideração de argumentos constitucionais pelos legisladores. A doutrina estadunidense costuma apontar a existência de

¹¹³ TUSHNET, Mark. Interpretation in Legislatures and Courts: incentives and institutional design. In: BAUMAN, Richard W; KAHANA, Tsvi. (org.) **The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State**. Cambridge University Press, 2006, p. 355.

¹¹⁴ MAYHEW, David. **Congress: The Electoral Connection**. Yale University Press, 1974.

órgãos de assessoramento jurídico nas duas Casas, de comissões especializadas em matéria constitucional e de convocação de audiências públicas para ouvir *experts* na matéria como os principais incentivos institucionais à interpretação constitucional responsável, ressaltando que a própria estrutura interna do Poder Legislativo pode favorecer a avaliação das implicações constitucionais de determinada proposição.¹¹⁵

Por outro lado, o desenho normativo do processo legislativo submete os legisladores a procedimentos que impõem sua manifestação sobre questões constitucionais. A conformação constitucional e regimental do processo legislativo produz efeitos sobre a *performance* constitucional de legisladores que, sujeitos à responsabilização política, devem se preocupar com a efetividade e constitucionalidade das propostas do interesse de seus eleitores. Assim, institutos como o juízo de admissibilidade das proposições legislativas com fundamento na inconstitucionalidade e a emissão de pareceres pelas comissões responsáveis pela análise da constitucionalidade das medidas podem influenciar de maneira positiva a consideração dos impactos constitucionais das propostas.

Diante disso, o objetivo dessa parte do estudo é expor os fatores que influenciam a seriedade com que legisladores abordam as questões constitucionais, analisando os incentivos externos e internos que moldam a interpretação constitucional que é realizada pelo Poder Legislativo no bojo do processo legislativo. Nesse primeiro momento, o intuito é oferecer um panorama geral sobre o tema, com base nas lições da avançada doutrina estadunidense. Mais adiante, serão analisados os argumentos postos pelos autores à luz do sistema político brasileiro. Ainda que as peculiaridades de nosso sistema não permitam a importação integral dos ensinamentos de autores estrangeiros, será de inegável relevância a contribuição das produções acadêmicas daquele que é considerado o maior Congresso do mundo.

2.1.1 O nível externo

2.1.1.1 Incentivos eleitorais

¹¹⁵ Dentre outros: GARRET, Elizabeth; VERMEULE, Adrian. Institutional Design of a Thayerian Congress. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.) **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005.

Na ciência política, tem ganhado adeptos uma corrente que busca explicar o comportamento parlamentar a partir da teoria da *public choice*, fundada na premissa central de que os legisladores agem movidos exclusivamente por seus próprios interesses. Segundo a teoria, os indivíduos agem para incrementar suas próprias vantagens que, no caso dos legisladores, se traduz na maximização das suas chances de reeleição e ganhos em geral, adotando políticas que lhes tragam benefícios pessoais no curto prazo em prejuízo de práticas que gerem benefícios para toda a sociedade no longo prazo.¹¹⁶ Transplantado o raciocínio para a interpretação constitucional, os legisladores teriam poucos incentivos para se engajar em uma interpretação constitucional responsável.

A teoria da *public choice* constitui uma derivação do neoinstitucionalismo da escolha racional. A vertente da escolha racional se caracteriza pela importação da “nova economia da organização” para a ciência política, que tem como eixo principal a análise dos custos de transação para o funcionamento das instituições.¹¹⁷ Fundada no paradigma do *homo economicus*, a teoria busca oferecer uma resposta aos fundamentos das ações humanas diante de complexas relações sociais, partindo do pressuposto de que os parlamentares são guiados por um raciocínio utilitário para a maximização de seus próprios interesses, com vistas à reeleição.

Desse modo, a preocupação com os incentivos aos legisladores tem um motivo bastante simples: eles são eleitos. Partindo do pressuposto da escolha racional de que os agentes políticos se preocupariam exclusivamente com ganhos eleitorais, buscando a perpetuação no poder, os legisladores só teriam incentivos para cumprir a Constituição se a postura de realizar interpretação constitucional responsável aumentasse suas chances de serem reeleitos. Nesse cenário, a doutrina constitucional mais recente vem defendendo que é possível considerar que alguns eleitores preferem representantes que levem argumentos constitucionais a sério, punindo aqueles que adotam posturas oportunistas em relação à Constituição.

¹¹⁶ CYRINO, André. **Como se fazem as leis? Democracia, Grupos de Interesse e Controle de Constitucionalidade**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 113, p. 51-99, jul./dez. 2016, p. 61.

¹¹⁷ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C., op. cit., p. 203.

No início dos anos 2000, Bruce Peabody desenvolveu uma pesquisa a respeito das atitudes dos congressistas diante da interpretação constitucional.¹¹⁸ Reproduzindo a pesquisa pioneira realizada por Donald Morgan na década de 1960, os resultados de Peabody apontaram para a importância da conexão eleitoral na postura adotada pelos legisladores, que tendem a dar mais atenção a discussões constitucionais mais próximas dos interesses de seus eleitores, concluindo que a interpretação constitucional do Congresso tem forte apelo político.¹¹⁹ Portanto, ainda que se considere que os legisladores agem movidos unicamente pelo desejo de reeleição, há fortes argumentos no sentido de que a conexão eleitoral é capaz de incrementar a atitude constitucional do legislador, em vez de prejudicá-la.

Todavia, muitos autores que transitam entre o direito constitucional e a ciência política têm questionado a premissa da teoria da *public choice*. A visão de que os legisladores são extremamente autocentrados e indiferentes às decisões coletivas é uma suposição insuscetível de comprovação empírica.¹²⁰ Ao contrário do que sustentam os defensores da teoria, a visão tradicional da ciência política entende que os agentes políticos perseguem um conjunto complexo de metas públicas e pessoais, conferindo certo peso a argumentos constitucionais razoáveis. Não se nega que o desejo de reeleição existe, mas a reeleição costuma ser encarada como uma forma de assegurar o atingimento das outras finalidades pelos parlamentares, não como um fim em si mesma.¹²¹

De acordo com Garret e Vermeule, a literatura indica que os legisladores buscam uma enorme gama de fins simultaneamente, não conferindo a nenhuma meta prioridade absoluta. A reeleição seria apenas um objetivo dentre tantos outros, públicos e privados, que variam desde conquistar o respeito dos demais colegas até promover seu ideal de bem comum. Para a

¹¹⁸ O estudo desenvolvido por Peabody será objeto de análise mais detida adiante.

¹¹⁹ “*We might begin by noting that the survey data reaffirm the importance of the “electoral connection,” even in the context of constitutional matters. Lawmakers appear most likely to heed constitutional issues in political areas closest to their constituents’ concerns, including federalism, individual rights, and state- or district-specific matters (table 1). Clearly, Congress’s capacities as an independent constitutional interpreter are importantly shaped by public attitudes. To the extent that judicial supremacy, and its potential demerits, become more widely debated in the mainstream of American politics, legislators might begin to articulate and assert their constitutional voices with greater clarity and strength, and with improved prospects for a receptive audience among other political élites as well as the electorate*”. Em: PEABODY, Bruce. G. *Congressional Attitudes toward Constitutional Interpretation*. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.) **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005, p. 59.

¹²⁰ GARRET, Elizabeth; VERMEULE, Adrian. *Institutional Design of a Thayerian Congress*. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.) **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005, p. 244/246.

¹²¹ *Ibidem*, p. 246.

maior parte dos legisladores, a reeleição seria somente um meio para influenciar a elaboração de políticas públicas e acumular prestígio. Assim, a “ideologia difusa dos legisladores” seria um fator mais determinante do comportamento parlamentar do que as teorias céticas são capazes de admitir.¹²² No mesmo sentido, Tushnet aduz:

*Students of Congress seem to agree that members are not exclusively concerned with reelection. They are interested in making good public policy, they want to make a difference, and they want respect from other members, which they can earn by demonstrating a sound grasp of the issues they face. These motives may not enhance the legislator's chance of reelection, but they may nonetheless lead a legislator to pay attention to constitutional values. Even more, these motivations may sometimes appeal to voters, which gives legislators a political incentive to be serious about the Constitution. Candidates for office, and representatives once elected, would want to take constitutional rights seriously when the people themselves care deeply about constitutional rights.*¹²³

Nesse contexto, os argumentos constitucionais muitas vezes são utilizados pelos legisladores como indicativos do interesse público, sendo sopesados com outros objetivos que os parlamentares pretendam satisfazer. Essa afirmação não é de todo incompatível com a premissa da *public choice* de que os legisladores maximizam suas chances de reeleição, mas lhe retira o caráter de prioridade. O desejo de reeleição passa a ser compreendido como apenas mais uma dentre as inúmeras variáveis que conformam o comportamento dos agentes políticos, que podem levá-los a adotar uma postura responsável na interpretação constitucional por outros motivos que não a simples reeleição.

Ainda de acordo com Tushnet, é possível imaginar alguns cenários em que a reeleição não terá prioridade absoluta em detrimento da Constituição. O primeiro é a hipótese dos agentes políticos que não estão preocupados em convencer seus eleitores a reelegê-los, pois têm um eleitorado fiel. Outra é quando os eleitores são indiferentes ou até mesmo hostis a questões constitucionais, preocupando-se unicamente com o alcance de seus objetivos. Não se pode descartar também a existência de agentes políticos que efetivamente agem guiados por

¹²² Idem.

¹²³ “Os estudiosos do Congresso parecem concordar que os membros não se preocupam exclusivamente com a reeleição. Eles estão interessados em fazer boas políticas públicas, querem fazer a diferença e querem o respeito de outros membros, que podem ganhar demonstrando uma boa compreensão dos problemas que enfrentam. Esses motivos podem não aumentar a chance de reeleição do legislador, mas podem, no entanto, levar o legislador a atentar para os valores constitucionais. Ainda mais, essas motivações podem às vezes atrair os eleitores, o que dá aos legisladores um incentivo político para levar a sério a Constituição. Candidatos a cargos e representantes, uma vez eleitos, gostariam de levar os direitos constitucionais a sério quando as próprias pessoas se preocupam profundamente com os direitos constitucionais” (tradução nossa). Em: TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution Away from the Courts**. Princeton University Press, 1999, p. 65-66.

espírito público. Em todos esses casos, o legislador estará livre para agir conforme sua consciência e dará prioridade a outras metas, dentre elas a promoção de seu ideal de bem comum por meio da elaboração de boas políticas públicas, o que inclui a consideração de elementos constitucionais.

Além disso, a preocupação política com reputação e credibilidade impede que o parlamentar simplesmente ignore aspectos constitucionais das medidas propostas para adotar posições claramente favoráveis a seus próprios interesses. É o efeito que Jon Elster denominou de “força civilizatória da hipocrisia”. Até mesmo a figura típica do legislador autointeressado narrada pela *public choice* não poderia firmar posições evidentemente inconstitucionais em benefício próprio, sob pena de, justamente, não se reeleger. Em alguma medida, os legisladores terão que ceder a busca de vantagens pessoais em troca de reconhecimento.¹²⁴

Desse modo, considerando que os membros do Congresso buscam não somente a reeleição, mas também a realização de boas políticas públicas, é necessário que, ao menos por razões instrumentais, levem em consideração argumentos constitucionais. Se os parlamentares buscassem unicamente a reeleição, seria forçoso admitir que eles somente seriam merecedores de confiança em relação ao tratamento de questões constitucionais caso a maior parte de seus eleitores usasse o comportamento de conformidade com a Constituição como um critério chave para a escolha eleitoral, o que não parece verossímil. Por outro lado, implicaria admitir também que se algum projeto fosse popular, embora flagrantemente inconstitucional, os parlamentares ignorariam a Constituição.¹²⁵

Ocorre que tanto a teoria quanto os dados das pesquisas demonstram que os parlamentares agem guiados por múltiplas metas que demandam a concretização de políticas públicas. A própria influência dos grupos de interesse exige que a legislação produza resultados práticos, o que só será possível se for capaz de passar pelo crivo de constitucionalidade da Suprema Corte. A efetividade da política pública eleita pelo legislador é tão importante para sua reeleição quanto a análise de constitucionalidade de seus marcos normativos, sem os quais a política estaria fadada à extinção. Ainda que o objetivo principal

¹²⁴ GARRET, Elizabeth; VERMEULE, Adrian., op. cit., loc. cit.

¹²⁵ SINCLAIR, Barbara. Can Congress Be Trusted with the Constitution? The Effects of Incentives and Procedures. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.) **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005, p. 294.

seja, de fato, a permanência no poder, esta será a consequência da aprovação de políticas eficazes.¹²⁶

Por outro lado, a tese da *public choice* desconsidera que o sentido da Constituição demanda especificação no momento da interpretação, não sendo possível afirmar, grande parte das vezes, que o legislador de fato violou a Constituição ao adotar determinada posição. Essa circunstância é denominada por Tushnet de “problema da especificação” que envolve as ambiguidades constitucionais. O tom abstrato das normas constitucionais permite que sejam adotadas diversas interpretações constitucionais possíveis e a escolha por uma delas não significa que tenha havido violação à Constituição. Afinal, é papel do Poder Legislativo resolver as ambiguidades constitucionais por meio da legislação.¹²⁷

Sob qualquer perspectiva que se observe, a conexão eleitoral exerce papel fundamental na interpretação constitucional. Adotando-se ou não a teoria da *public choice* como fundamento para o estudo do comportamento parlamentar, fato é que a busca pela reeleição não é incompatível com a consideração responsável de elementos constitucionais no processo legislativo. Qualquer que seja o motivo da postura constitucional do Congresso, ela deverá ser sempre pautada pelo respeito às normas constitucionais e pela garantia de sua efetividade. A conexão eleitoral funciona, assim, como incentivo externo determinante para a qualidade da interpretação constitucional legislativa.

2.1.1.2 O controle de constitucionalidade judicial

O segundo fator externo de peso que influencia o nível de responsabilidade do Poder Legislativo ao analisar argumentos constitucionais é a própria existência do controle de constitucionalidade judicial. No âmbito das relações travadas entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, diversas posturas podem ser adotadas pelo Congresso, em uma escala de gradação que vai desde a completa independência na interpretação constitucional até a total deferência às decisões judiciais. O ponto nodal reside em saber qual a extensão da influência

¹²⁶ Ibidem, p. 297.

¹²⁷ TUSHNET, Mark. Interpretation in Legislatures and Courts: incentives and institutional design. In: BAUMAN, Richard W; KAHANA, Tsvi. (org.) **The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State**. Cambridge University Press, 2006, p. 360.

das decisões judiciais da Suprema Corte em controle de constitucionalidade sobre as atitudes tomadas pelo Poder Legislativo durante o processo de interpretação constitucional.

Muitos autores defendem a adoção de uma postura de obediência antecipada às interpretações conferidas pela Suprema Corte. De acordo com Tushnet, os legisladores obedeceriam antecipadamente a Suprema Corte quando tentam antever qual seria o posicionamento adotado pela Corte sobre a constitucionalidade de uma proposta que está sendo analisada, adaptando-a para garantir que sobreviva ao controle judicial.¹²⁸ Esta atitude, embora evite confrontos diretos com o Poder Judiciário, tampouco é desejável, tendo em vista que elimina qualquer espaço de criatividade e originalidade na definição do sentido da Constituição pelo Poder Legislativo, minando a realização de uma interpretação constitucional efetivamente independente e autônoma.

No outro extremo está a possibilidade de os legisladores adotarem uma postura totalmente irresponsável em relação à constitucionalidade das medidas, remetendo a discussão constitucional para a Suprema Corte. O controle de constitucionalidade pode ser visto pelos legisladores como uma oportunidade de lutar pela aprovação de uma lei mesmo quando tiverem a certeza que será considerada inconstitucional. Em uma situação na qual devam optar por uma dentre duas propostas legislativas, a primeira claramente inconstitucional mas eficaz para resolver o problema posto e a segunda constitucional mas obscura, a simples existência da *judicial review* poderá operar como um incentivo a que os legisladores adotem a primeira opção, auferindo os benefícios políticos de eventual lei declarada inconstitucional e repassando a culpa pela sua ineficácia para a Suprema Corte. Nesse caso, estaríamos diante da desobediência antecipada.

Tushnet denomina o fenômeno de *judicial overhang*. A ideia foi originalmente concebida no artigo *Policy Distortion and Democratic Debilitation: Comparative Illumination of the Countermajoritarian Difficulty*¹²⁹, posteriormente aprofundada no livro *Taking the Constitution Away from the Courts*. Segundo o autor, a *judicial overhang* produz efeitos nefastos na assunção de responsabilidade constitucional pelo Congresso, pois além de promover a debilitação do debate constitucional, distorce a verdadeira opinião constitucional

¹²⁸ Idem.

¹²⁹ TUSHNET, Mark. **Policy Distortion and Democratic Debilitation: Comparative Illumination of the Countermajoritarian Difficulty**. Michigan Law Review, v. 94, n. 2, p. 245-301, 1995.

do Poder Legislativo.¹³⁰ Assim, a mera existência de um órgão externo ao Poder Legislativo responsável pelo controle de constitucionalidade de seus atos bastaria para criar desincentivos à seriedade constitucional do Congresso, que passa a contar com o paternalismo judicial para corrigir desvios.

No mesmo sentido, o ex-Senador Russ Feingold afirma que ao longo do século XX o Congresso estadunidense, que tinha uma forte tradição de deliberação constitucional, foi aos poucos cedendo sua responsabilidade pela avaliação da constitucionalidade da legislação em favor da Suprema Corte. Haveria dois motivos principais para essa abdicação do dever constitucional: a consolidação da ideia de supremacia judicial e sua consequente visão de superioridade hierárquica da interpretação constitucional conferida pelo Poder Judiciário e as pressões políticas e institucionais que tornaram a interpretação da Constituição uma atividade cognitivamente complexa e politicamente arriscada. Na história constitucional recente, debates sérios sobre questões constitucionais estariam se tornando cada vez mais raros.¹³¹

Por outro lado, Mitchel Pickerill defende que o sistema de freios e contrapesos motiva os legisladores a se engajarem em amplas discussões sobre o sentido de normas constitucionais. Como visto no capítulo anterior, o autor desenvolveu uma pesquisa empírica sobre o impacto da *judicial review* na interpretação constitucional realizada pelo Congresso estadunidense. O objetivo era demonstrar que os membros do Congresso por vezes efetivamente se engajam na deliberação constitucional, mas essa deliberação é frequentemente motivada e moldada pelas opiniões constitucionais da Suprema Corte. Apesar dos intensos movimentos em favor da retirada da Constituição das Cortes, não se poderia perder de vista que a *judicial review* exerce importante papel ao estimular os debates constitucionais no Poder Legislativo.¹³²

Pickerill argumenta que não se deve esperar que o Poder Legislativo considere, por vontade própria, as implicações constitucionais de determinada proposição que atenderá a seus objetivos imediatos. Afinal, os legisladores são motivados primordialmente pela conexão eleitoral e, conseqüentemente, pelo desejo de elaborar políticas públicas eficazes. Todavia, a

¹³⁰ TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution Away from the Courts**. Princeton University Press, 1999, p. 58-65.

¹³¹ FEINGOLD, Russ. **The Obligation of Members of Congress to Consider Constitutionality While Deliberating and Voting: The Deficiencies of House Rule XII and a Proposed Rule for the Senate**. *Vanderbilt Law Review*, v. 67, n. 3, 2014, p. 850.

¹³² PICKERILL, Mitchell J. **Constitutional Deliberation in Congress: the impact of judicial review in a separated system**. Duke University Press, 2004.

atividade legislativa não “opera no vácuo”, devendo estar sempre atenta às posições dos demais atores constitucionais que podem influenciar a efetividade das suas decisões legislativas, como a Suprema Corte. Nesse desenho institucional, as interações entre a Corte e o Poder Legislativo especialmente sobre as questões constitucionais suscitadas pela legislação podem ser compreendidas como um resultado natural do sistema de separação dos poderes.

Com base na análise de uma série de decisões judiciais proferidas pela Suprema Corte dos Estados Unidos sobre federalismo, colhidas desde o início da Corte de Warren até o final da Corte de Rehnquist (1953-1997), Pickerill busca desvendar como o Congresso reage às declarações de inconstitucionalidade da Suprema Corte. A conclusão do estudo foi no sentido de que, quando há uma real perspectiva de declaração de inconstitucionalidade pela Suprema Corte, o Congresso adota uma postura mais atuante na deliberação constitucional, justamente com o objetivo de evitar a invalidação da lei, ao passo que nas ocasiões em que há deferência judicial a deliberação constitucional no Congresso costuma ser deixada em segundo plano.¹³³

No clássico estudo denominado *Congress and the Constitution: a study in responsibility* desenvolvido entre os anos de 1959 e 1961, Donald Morgan submeteu aos legisladores do Congresso estadunidense um questionário intitulado “O papel do Congresso na interpretação constitucional”. Além de algumas informações sobre biografia e experiência, as perguntas de Morgan giraram em torno de três temas principais: i) como os legisladores percebem seu próprio papel e o papel dos juízes na interpretação constitucional; ii) os fatores que influenciam a abordagem pelos legisladores de questões constitucionais; iii) a predominância de preocupações constitucionais na atividade legislativa.¹³⁴ Na ocasião, o resultado demonstrou que os legisladores não se mostraram favoráveis à deferência judicial.

Repetindo a experiência, Bruce Peabody apresentou questionário semelhante aos congressistas entre os anos de 1999 e 2001, buscando avaliar a evolução do senso de responsabilidade constitucional dos membros do Congresso ao longo do tempo. O intuito era verificar qual atitude em relação à interpretação constitucional é mais provável de prevalecer entre os legisladores, considerando especialmente que sua visão acerca de seu papel como intérpretes está relacionada a fatores individuais e institucionais, como as relações com os outros poderes. A ideia era refletir sobre como diversos elementos institucionais podem

¹³³ Ibidem, p. 131.

¹³⁴ PEABODY, Bruce. G. Congressional Attitudes toward Constitutional Interpretation. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.) **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005, p. 43.

moldar a maneira como os legisladores agem e compreendem suas responsabilidades constitucionais.

Para tanto, Peabody mapeou todas as possíveis atitudes que podem ser tomadas pelos legisladores, que seriam basicamente cinco: i) postura independente, que rejeita não apenas a supremacia judicial, mas a própria *judicial review*; ii) concepção coordenada, na qual tanto legisladores quanto juízes têm responsabilidade igual e paralela na interpretação da Constituição; iii) abordagem sob a perspectiva da separação dos poderes, segundo a qual cada poder tem mais autoridade para interpretar a Constituição nas áreas em que detém maior *expertise* institucional, quando deverá haver deferência dos outros poderes; iv) postura subordinada, em que os congressistas podem abordar questões constitucionais quando a Corte convidá-los a conferir uma interpretação suplementar ou se abster de interpretar, como por exemplo em relação à doutrina das questões políticas; v) postura de exclusividade judicial, por meio da qual somente o Judiciário pode aplicar a Constituição à política.¹³⁵

Ao iniciar a pesquisa, foram estabelecidas algumas hipóteses preliminares. Em um primeiro momento, legisladores modernos tenderiam a adotar visões mais deferentes, pois seria politicamente vantajoso passar questões controversas para a Suprema Corte. Todavia, seria de se esperar que não houvesse uma conduta uniforme em relação a todos os congressistas, que mudaria a depender da linha ideológica predominante na Suprema Corte. Diante de decisões de um Judiciário conservador, os legisladores democratas tenderiam a adotar uma postura mais independente, e vice-versa. Ao mesmo tempo, legisladores independentes se preocupariam mais em utilizar bons instrumentos para uma abordagem mais séria da questão constitucional, em especial nas questões afetas a interesses institucionais do Congresso ou que tenham relevância para seus eleitores.¹³⁶

Na pesquisa anterior conduzida por Morgan, os resultados não coincidiram totalmente com essas hipóteses. De acordo com as respostas ao questionário, os legisladores não estavam inclinados a uma postura de deferência ao Judiciário e, em sua maioria, advogavam um papel mais ativo do Congresso na interpretação constitucional, embora as posturas variassem entre formas mais deferentes ou mais independentes. Ainda assim, a alta taxa de congressistas independentes na pesquisa superou as expectativas iniciais de Morgan. Os dados obtidos revelaram uma diversidade nas atitudes dos congressistas que apontavam para duas posturas

¹³⁵ Ibidem, p. 40-41.

¹³⁶ Ibidem, p.42.

principais: i) o grupo dos constitucionalistas independentes; ii) o grupo dos constitucionalistas deferentes.¹³⁷

Analisando o *background* daqueles que responderam ao questionário, foi possível concluir que, na época da pesquisa desenvolvida por Morgan, o grupo dos constitucionalistas independentes era praticamente todo formado por legisladores contrários ao ativismo da Corte de Warren, confirmando a hipótese inicial de que os congressistas têm uma inclinação especial para questões constitucionais afetas às suas preocupações políticas. Nessas matérias, os legisladores preferiram buscar instrumentos de auxílio às questões constitucionais dentro do próprio Congresso, valendo-se em grande parte dos conselhos constitucionais prestados pelas comissões, pelos próprios colegas e pelo *Congressional Research Service*.

A pesquisa de Peabody, realizada quase meio século mais tarde, teve resultados semelhantes à de Morgan, o que demonstra consistência na atitude dos membros do Congresso ao longo do tempo. Mais de 60% dos legisladores afirmaram se recusar a ceder às Cortes a decisão sobre questões constitucionais, dando especial atenção a questões institucionais relevantes e àquelas mais próximas das preocupações de seus eleitores. Da mesma forma que na pesquisa de Morgan, eles também se apoiam em órgãos internos do Congresso para consultoria constitucional, recorrendo a opiniões de colegas e auxílio de comissões especializadas. Não obstante, um aspecto mudou: o grupo de constitucionalistas deferentes hoje em dia é muito mais reduzido.¹³⁸

A pesquisa revelou ainda que os legisladores acreditam que tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Judiciário desempenham papéis independentes e autônomos na interpretação constitucional, sem ter que prestar deferência um ao outro. Talvez por essa razão, o número de legisladores que se preocupam com a qualidade da interpretação constitucional e buscam auxílio para a solução de questões constitucionais dobrou. Dessa vez, contudo, não houve evidências concretas de que a posição política mais conservadora ou progressista do parlamentar influenciasse sua postura constitucional. Aparentemente, a autocompreensão dos legisladores enquanto intérpretes independentes perdeu o caráter ideológico, assumindo uma natureza institucional.¹³⁹

¹³⁷ Ibidem, p. 42-44.

¹³⁸ Ibidem, p. 49.

¹³⁹ Idem.

Há quem defenda que todas essas nuances apontadas pelos diversos autores para explicar a relação entre as Cortes e o Poder Legislativo na interpretação constitucional podem ser compreendidas sob o ponto de vista da teoria dos jogos. A teoria dos jogos foi desenvolvida pelos economistas Oskar Morgenstern e John Von Neumann para a avaliação do comportamento estratégico dos indivíduos em um cenário de custo-benefício incerto, fortemente dependente das escolhas de outros agentes.¹⁴⁰ Aplicada ao contexto político, significa que os congressistas buscam elaborar uma matriz de ganhos onde identificam as preferências de cada oponente e os benefícios delas decorrentes para, ao final, definir qual o resultado mais vantajoso.

Quando o número de rodadas é indefinido, os agentes costumam adotar posições cooperativas de modo a induzir a cooperação futura dos demais. São os típicos “jogos de compromisso”, cujo raciocínio vale tanto para as negociações puramente políticas quanto para as interações entre o Congresso e a Suprema Corte na interpretação constitucional. Apesar de muito controversa no ambiente acadêmico, principalmente por pressupor o conhecimento das preferências dos seus adversários, o mote principal da teoria dos jogos é estabelecer uma estratégia intermediária que se mostre relativamente favorável em todos os possíveis cenários, onde não há ganhos exclusivos tampouco perdas sucessivas. Em uma estrutura institucional dialógica, é inevitável que os atores constitucionais levem em consideração as posições dos demais participantes do diálogo.¹⁴¹

Nesse cenário, todos os poderes engajados na interpretação constitucional tendem a buscar o equilíbrio de Nash, com vistas à garantia da estabilidade. O equilíbrio de Nash é atingido quando a escolha de cada jogador é ótima diante das escolhas dos demais. Em situações de rodadas sucessivas, os agentes possuem incentivos para adotar posições cooperativas, induzindo a cooperação futura dos outros agentes, com o objetivo de preservar ao máximo sua própria autoridade e independência. Na interpretação constitucional, significaria evitar conflitos institucionais quando o tema sujeito à apreciação constitucional for de baixa relevância para os interesses dos parlamentares, reservando atitudes de confronto apenas para hipóteses excepcionais.

¹⁴⁰ NEUMANN, John Von; MORGENSTERN, Oskar. **Theory of Games and Economic Behaviour**. Princeton: Princeton University Press, 1972.

¹⁴¹ DERBLI, Felipe. Interações estratégicas entre os poderes no controle de constitucionalidade: aplicações da teoria dos jogos nos diálogos constitucionais. In: BRANDÃO, Rodrigo; BAPTISTA, Patrícia. (Org.). **Direito público**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015, v. 1, p. 180-181.

A tese é sedutora, mas ainda carece de estudos mais aprofundados e evidências empíricas. Ao que parece, o comportamento parlamentar varia a depender dos interesses em jogo, não havendo uma resposta unívoca para a questão da influência das decisões da Suprema Corte na seriedade com que legisladores abordam os dilemas constitucionais. Por ora e para os fins aqui pretendidos, basta compreender que o controle judicial de constitucionalidade atua como um fator preponderante na consideração de argumentos constitucionais pelo Poder Legislativo no âmbito da elaboração de normas, constituindo incentivo externo que não pode ser ignorado.

2.1.2 O nível interno

A maior parte da doutrina do direito constitucional que se debruça sobre o tema da interpretação constitucional legislativa costuma adotar uma perspectiva de larga escala, com foco na escolha da instituição sobre a qual a autoridade da definição do sentido da Constituição deve repousar, na esteira da discussão inerente às teorias do detentor da “última palavra”. De modo diverso, a análise dos incentivos institucionais internos ao Poder Legislativo se caracteriza pela abordagem com foco no desenho institucional do Congresso, priorizando a avaliação da influência de sua estrutura organizacional na discussão constitucional. O objetivo, portanto, consiste em saber como as regras que estruturam as ações do Poder Legislativo podem criar incentivos à melhoria da qualidade da deliberação legislativa sobre questões constitucionais.¹⁴²

Segundo Garret e Vermeule, os trabalhos sobre a responsabilidade constitucional do legislador costumam ser pouco atentos ao fato de que os membros do Poder Legislativo atuam dentro de uma estrutura institucional coletiva que conforma sua atuação como intérpretes constitucionais e, sobretudo, como tomadores de decisão. No entanto, o desenho institucional dessa estrutura é um dos aspectos de maior influência na capacidade interpretativa do Congresso, tornando imprescindível voltar os olhos para os incentivos gerados pelas regras procedimentais e organizacionais que condicionam o comportamento dos legisladores na

¹⁴² GARRET, Elizabeth; VERMEULE, Adrian., op. cit., p. 243.

interpretação constitucional. Se o objetivo é delinear uma teoria constitucional realista e consistente, não é dado fazer tábula rasa do contexto institucional.¹⁴³

Assim, considerando que a seriedade com que legisladores lidam com problemas de índole constitucional está relacionada ao desenho institucional do processo legislativo e do próprio Congresso enquanto instituição, as condicionantes do processo de tomada de decisão podem afetar também o grau de adequação constitucional das leis que resultam desse processo. O desempenho constitucional do Congresso depende em grande medida dos incentivos gerados pelas estruturas internas do Poder Legislativo, compreendidas tanto aquelas relativas ao processo de tramitação das proposições como as relativas à própria organização do Poder Legislativo.

Um ponto relevante reside no fato de que o Poder Legislativo enquanto instituição goza de incentivos distintos daqueles que condicionam a atuação de seus membros isoladamente considerados. Por essa razão, o critério para avaliação da responsabilidade constitucional do legislador deve focar na *performance* institucional do Congresso, e não no comportamento individual dos legisladores, sob pena de desvirtuar o viés institucional que a teoria constitucional deve ter. O exame deve ser pautado nas ações institucionais, que representam o resultado de um processo legislativo desenvolvido dentro de um complexo sistema de estruturas organizacionais, que podem servir tanto para incentivar quanto para desincentivar atitudes irresponsáveis em relação à Constituição.¹⁴⁴

Nesse contexto, a doutrina vem destacando alguns elementos do desenho institucional que exercem influência significativa no desempenho constitucional do legislador. Fatores como o *déficit* de informação a respeito das implicações constitucionais de determinada proposta, em grande medida decorrente da falta de conhecimento técnico dos legisladores, e a ausência de assessoramento jurídico especializado em questões constitucionais podem prejudicar uma abordagem adequada dos dilemas constitucionais. Por outro lado, a existência de comissões especializadas em matéria constitucional, criadas exclusivamente para a análise da constitucionalidade das proposições legislativas, à semelhança das Comissões de Constituição e Justiça brasileiras, é um componente institucional relevante na melhoria da qualidade dos debates constitucionais no Congresso.

¹⁴³ Idem.

¹⁴⁴ TUSHNET, Mark. Interpretation in Legislatures and Courts: incentives and institutional design. In: BAUMAN, Richard W; KAHANA, Tsvi. (org.) **The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State**. Cambridge University Press, 2006, p. 370.

Nessa ordem de ideias, Garret e Vermeule identificam quatro princípios de desenho institucional que influenciam a responsabilidade constitucional do legislador. Primeiro, os membros do Congresso devem ter acesso a informações adequadas acerca das questões constitucionais suscitadas pela legislação. Segundo, devem ter a oportunidade de suscitar questões constitucionais e sobre elas debater plenamente. Terceiro, o desenho institucional deve criar incentivos ao engajamento de especialistas e pessoas diretamente afetadas pela norma. Quarto, a estrutura do Poder Legislativo deve ser capaz de oferecer o necessário equilíbrio entre a deliberação efetiva sobre questões constitucionais e a elaboração de leis sem intercorrências desnecessárias, evitando ao máximo que o argumento constitucional seja utilizado com a finalidade de obstruir o processo legislativo. Vejamos cada um desses princípios.¹⁴⁵

2.1.2.1 Produção e disseminação de informação

Um dos principais entraves à boa argumentação constitucional no interior do Congresso consiste na ausência de informações a respeito da real extensão do impacto constitucional de determinada proposta. Em muitos casos, os membros do Congresso negligenciam questões constitucionais porque não são capazes de identificar a incidência de algum dispositivo constitucional naquela matéria. A maior parte dos legisladores não ostenta formação jurídica, não sendo razoável supor que dispõem do conhecimento necessário para identificar de plano uma inconstitucionalidade. Nessas hipóteses, a exigência de elaboração de relatórios minuciosos acerca da constitucionalidade da proposição exerce relevante papel informacional.¹⁴⁶

Assim, a produção e disseminação de informações sobre questões constitucionais é medida que deve ser implementada para reduzir o *déficit* informacional inerente à atuação de legisladores que não participam diretamente da elaboração de determinada proposição ou, ainda que participem, não possuem o necessário conhecimento para tanto. Por mais bem intencionado que seja, o legislador que não tem intimidade com as relevantes discussões

¹⁴⁵ GARRET, Elizabeth; VERMEULE, Adrian., op. cit., p. 253.

¹⁴⁶ Ibidem, p. 254-256.

constitucionais que são travadas na academia e nos Tribunais pode ter sua análise prejudicada em razão do puro e simples desconhecimento das controvérsias que giram em torno do tema submetido à apreciação.

Desse modo, Garret e Vermeule sugerem que cada proposta, ao ser encaminhada pelo legislador responsável por sua autoria, seja acompanhada de uma avaliação detalhada sobre seu impacto constitucional. O objetivo é que, no momento da votação da proposta, todos os membros do Congresso sejam capazes de aferir a constitucionalidade da medida, mesmo aqueles que não estiveram diretamente envolvidos na elaboração do projeto. O relatório de impacto constitucional deve se referir a todas as possíveis implicações constitucionais da proposta, inclusive fazendo referência a opiniões divergentes e à jurisprudência da Suprema Corte quando existente, e sua ausência justificaria a oposição de questão de ordem.¹⁴⁷

No ano de 2011, o recém-eleito Presidente da Câmara dos Deputados (*House of Representatives*) do Congresso dos Estados Unidos, John Boehner, anunciou uma série de mudanças no regimento interno da Casa com o objetivo de ampliar a abertura e eficiência das deliberações e promover uma maior adesão da Câmara à Constituição. Nesse sentido, foi inserido um dispositivo exigindo que todos os projetos de lei e resoluções conjuntas incluíssem, no momento de sua apresentação, o que foi denominado de *Constitutional Authority Statement* (CAS), indicando a fonte da autoridade constitucional do Congresso para elaborar a legislação na forma em que foi proposta. As profundas mudanças efetuadas nas regras da Câmara não encontraram paralelo no Senado (*Senate*).¹⁴⁸

A alteração promovida pela reforma abriu as portas da Câmara para o incremento do desempenho do seu papel de intérprete da Constituição. Os recentes estudos sobre o impacto do CAS nas atividades dos deputados demonstram a utilização do instrumento na ordem de centenas a cada mês.¹⁴⁹ No entanto, há uma série de ajustes que podem ser feitos no regimento do instituto para ampliar ainda mais a possibilidade de debate constitucional na Câmara, como por exemplo a extensão do objeto do CAS, que atualmente se restringe à apresentação da proposição, a todas as emendas feitas durante o processo legislativo. Além disso, o procedimento estabelecido acaba por captar apenas a visão constitucional do

¹⁴⁷ Ibidem, p. 254-255.

¹⁴⁸ FEINGOLD, Russ., op. cit., p. 841.

¹⁴⁹ Ibidem, p. 844.

deputado responsável pela iniciativa do projeto, não abrindo a possibilidade de oitiva dos demais.

Contudo, a principal crítica ao desenho institucional do CAS consiste na exigência de que o autor do projeto apresente uma fundamentação para a legislação baseada unicamente na autoridade do Congresso para editar aquela medida. Trata-se de uma mera justificação de competência, que revela uma percepção muito limitada acerca do papel que o Poder Legislativo deve exercer na interpretação constitucional, deixando de lado questões constitucionais cruciais, como o impacto da proposição sobre os direitos fundamentais ou outros princípios constitucionais. A introdução do CAS, embora de inegável relevância, ainda é insuficiente para uma adequada abordagem do fenômeno constitucional pelo processo legislativo.¹⁵⁰

No Brasil, a produção e disseminação de informação sobre questões constitucionais são realizadas no âmbito das Comissões de Constituição e Justiça. Em procedimento que será visto com detalhes mais à frente, o Presidente da Comissão elege um relator para a proposta, que será responsável pela elaboração de um relatório sobre a constitucionalidade da matéria, a ser apresentado em reunião da Comissão para votação. Caso aprovado, o relatório se transforma em parecer da Comissão e a proposição é arquivada ou segue sua tramitação normalmente. A dinâmica se repete em relação a todas as emendas e substitutivos apresentados, possibilitando uma ampla discussão sobre a constitucionalidade do projeto como um todo.

O modelo brasileiro demonstra a relevância das comissões na redução da assimetria de informação dentro do Congresso. A maior contribuição da vertente informacional sobre a organização legislativa reside no reconhecimento do papel das comissões de produzir e disseminar informação, reduzindo as assimetrias informacionais e, conseqüentemente, as incertezas acerca dos possíveis resultados de determinada política.¹⁵¹ A estruturação em comissões assegura que as decisões sejam tomadas após angariar o maior volume de informações possível. Conforme aduz Limongi, “para a perspectiva informacional,

¹⁵⁰ Idem.

¹⁵¹ Há três principais teorias sobre organização legislativa desenvolvidas por cientistas políticos estadunidenses que buscam explicar a estabilidade no interior do Congresso: informacional, distributivista e partidária. No Brasil, as três versões influenciaram em diferentes medidas as produções sobre o Congresso Nacional. Para um estudo mais aprofundado do tema: SANTOS, Manoel Leonardo W. D. **As Teorias Positivas sobre a Organização do Legislativo e as Explicações sobre o Congresso Nacional**. Dissertação de Mestrado – UFPE, 2006, p. 50.

congressistas têm incertezas e alteram suas crenças a partir da troca de informações. Quanto maior a quantidade de informação tornada pública, via debate e deliberação, tanto melhor a qualidade da decisão”.¹⁵²

Nesse sentido, no sistema brasileiro a assimetria informacional é mitigada pela existência de relatórios e discussões nas Comissões de Constituição e Justiça e Cidadania, que costumam ser constituídas por parlamentares com formação jurídica e auxiliadas por órgãos internos de assessoria e consultoria. Nosso desenho institucional atende, ao menos em tese, à primeira recomendação de aperfeiçoamento institucional posta pela doutrina, com grande destaque à assessoria técnica especializada em matéria constitucional, que é a maior responsável pela produção de informações de qualidade para subsidiar os debates pelos parlamentares no âmbito das comissões.

2.1.2.2 Assessoramento jurídico especializado

A segunda proposta formulada pela doutrina consiste na formação de uma equipe especializada em questões constitucionais. Congressos modernos frequentemente recorrem a *experts* para aconselhamento em relação a questões técnicas. Com a matéria constitucional não deve ser diferente. Ainda que se admita o auxílio de pessoas externas aos quadros do Poder Legislativo, como terceiros diretamente interessados no resultado de determinada proposição, a existência de um assessoramento interno especializado na análise de questões constitucionais é crucial. Além de oferecer uma visão independente de grupos de interesse, a equipe especializada que integra o Poder Legislativo considera elementos relativos a outras áreas que possam ter impacto naquela proposição.¹⁵³

A pretensão de estabelecer uma cultura de diálogos constitucionais pressupõe que o Congresso seja capaz de realizar interpretação constitucional em pé de igualdade com os demais poderes. Para tanto, o Poder Legislativo deve ser capaz de se envolver em sérias discussões constitucionais com o mesmo nível de profundidade e *expertise* que o Executivo e o Judiciário. A *expertise* técnica do Poder Judiciário em matéria constitucional, notadamente a

¹⁵² LIMONGI, Fernando. **O novo institucionalismo e os estudos legislativos**: a literatura norte-americana recente. Boletim Informativo Bibliográfico de Informação em Ciências Sociais, n. 37, 1994, p. 37.

¹⁵³ GARRET, Elizabeth; VERMEULE, Adrian., op. cit., p. 256-259.

Suprema Corte, dispensa maiores comentários. Em relação ao Executivo, nos Estados Unidos o Presidente é assessorado pelo *Attorney General* e pelo *Solicitor General*, além de dispor do *Office of Legal Counsel*, o que leva a doutrina a sustentar a necessidade de que o Congresso disponha de uma assessoria jurídica especializada à altura.¹⁵⁴

Considerando a especial inclinação dos legisladores estadunidenses para atuarem intensamente na interpretação constitucional, Peabody sustenta que estudiosos e outros especialistas legislativos podem auxiliar os congressistas a desenvolver seus pontos de vista sobre questões constitucionais. Os dados da pesquisa demonstraram que os parlamentares preferem recorrer a organismos internos do Poder Legislativo para auxiliá-los na análise de questões constitucionais, portanto a organização de uma assessoria técnica especializada pode ser útil no aperfeiçoamento da capacidade institucional do legislador para abordar temas de relevância constitucional. Nesse contexto, a criação de órgãos que sirvam a todo o Congresso na avaliação de questões constitucionais poderia contribuir para a consolidação de uma voz mais firme e unificada em áreas constitucionais mais delicadas.¹⁵⁵

Aprofundando o tema, Fisher destrincha o funcionamento das assessorias jurídicas atualmente existentes no Congresso, analisando os órgãos legislativos que prestam assistência aos legisladores. Inicialmente, o autor alerta que só é possível analisar o debate constitucional que fica registrado oficialmente no Congresso, seja em relatórios, seja nas leis, mas muitas discussões que ocorrem entre os congressistas não integram nenhum tipo de manifestação oficial, o que pode oferecer uma visão parcial sobre a deliberação constitucional no Congresso. No entanto, diante da impossibilidade de se analisar a real extensão dos debates orais, a pesquisa deve buscar o maior número de fontes de informação oficiais possível.¹⁵⁶

Desse modo, o autor avalia cinco órgãos de assessoramento do Poder Legislativo nos Estados Unidos: i) *Government Accountability Office*, que controla as agências do Poder Executivo; ii) *Congressional Research Service*, que oferece suporte aos membros do Congresso e comissões na análise de questões institucionais; iii) *Congressional Budget Office*, que é a comissão orçamentária; iv) *Senate Legal Counsel*, órgão que representa os interesses institucionais do Congresso, especialmente junto à Suprema Corte; v) *House General*

¹⁵⁴ Idem.

¹⁵⁵ PEABODY, Bruce., op. cit., p. 60.

¹⁵⁶ FISHER, Louis. Constitutional Analysis by Congressional Staff Agencies. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005, p. 64.

Counsel, que exerce idêntica função ao *Senate Legal Counsel* no âmbito da Câmara dos Deputados.

Como antigo membro do *Congressional Research Service*, que integrou durante mais de trinta anos, Fisher assevera com propriedade que, dentre todos os órgãos de assessoramento especializado, o CRS é o responsável pela maior parte da análise constitucional que é realizada na Câmara. Comumente formado por profissionais que trabalham autônoma e individualmente, apresentando seus próprios relatórios, o CRS é um órgão extremamente técnico. Grande parte da análise constitucional realizada pelo órgão é submetida à *American Law Division*, setor especificamente voltado ao assessoramento constitucional dos parlamentares¹⁵⁷, que ao tempo da publicação do artigo em referência contava com aproximadamente cinquenta advogados e uma pequena equipe de apoio.¹⁵⁸

O que torna o *Congressional Research Service* tão relevante na apreciação constitucional das propostas em trâmite no Congresso é justamente a alta qualidade técnica e transparência de suas manifestações, bem como a relativa autonomia dos estudiosos que compõem o órgão, desenvolvendo um trabalho tido como competente, confidencial, objetivo e apartidário.¹⁵⁹ Desde disputas envolvendo o Congresso e o Poder Executivo ou o Poder Judiciário até conflitos a respeito de finanças, comércio e relações exteriores, as diversas subdivisões do CRS cobrem todas as possíveis questões institucionais com alto impacto constitucional nas atividades legislativas.¹⁶⁰

No Brasil, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal dispõem de uma ampla variedade de órgãos de consultoria e assessoramento. Ao regulamentar a administração interna da Câmara dos Deputados, o Regimento Interno instituído pela Resolução nº 17/89 prevê a existência de assessoramento institucional unificado de caráter técnico-legislativo ou especializado. No capítulo V do título IX, o RICD disciplina integralmente o sistema de consultoria e assessoramento da Casa, formado pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos

¹⁵⁷ Disponível em: <https://constitution.congress.gov/about/congressional-research-service/>. Acesso em: 26/01/2021.

¹⁵⁸ FISHER, Louis. Constitutional Analysis by Congressional Staff Agencies. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005, p. 68.

¹⁵⁹ Disponível em: <https://constitution.congress.gov/about/congressional-research-service/>. Acesso em: 26/01/2021.

¹⁶⁰ Idem.

e pela Consultoria Legislativa, ambos ligados à Mesa Diretora. Além disso, há ainda a Assessoria Técnico-Jurídica junto à Secretaria Geral da Mesa Diretora.¹⁶¹

No Senado Federal, o Regimento Interno é regulamentado pela Resolução nº 93/70, que se encontra bastante defasada no que tange à organização interna atual do Senado, com poucas referências a consultorias e assessoramento da Casa. A maior parte das disposições relativas à estrutura interna está prevista no Regulamento Administrativo do Senado Federal, consolidado na Resolução nº 13/18, donde se extrai a existência de três órgãos principais de assessoramento jurídico, que são a Consultoria Legislativa, a Advocacia do Senado e a Diretoria de Assessoria Jurídica, todos vinculados à Mesa Diretora. Ademais, o art. 114 do RISF dispõe que as comissões permanentes terão equipe de assessoramento próprio constituída por até três assessores.¹⁶²

Tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal merecem destaque as Consultorias Legislativas, que são órgãos de assessoramento superior das Casas. Na Câmara dos Deputados, a estrutura da Consultoria está dividida em 22 áreas, e a primeira delas inclui Direito Constitucional.¹⁶³ No Senado Federal, dentre as subdivisões da Consultoria se encontra o Núcleo de Direito¹⁶⁴, designado no Regulamento Administrativo como um dos núcleos temáticos aos quais compete elaborar estudos, notas informativas, notas técnicas, minutas de proposições legislativas, pronunciamentos, relatórios e estatísticas. Nota-se, assim, que as Consultorias Legislativas prestam significativo apoio na análise da constitucionalidade das proposições.

Os pormenores da dinâmica da avaliação constitucional das proposições legislativas no Brasil será objeto do próximo capítulo. Nesse momento, é suficiente observar que o Congresso Nacional conta com robusto corpo técnico-especializado para consultoria e assessoramento jurídico em geral. Nas duas Casas, os diversos órgãos de assessoramento costumam prestar auxílio a todos os órgãos internos da Casa, compondo uma verdadeira assessoria jurídica institucional. O arranjo organizacional do Congresso Nacional favorece amplos debates constitucionais dentro da Câmara dos Deputados e do Senado Federal,

¹⁶¹ Organograma disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/camara-dos-deputados>. Acesso em: 19/12/2020.

¹⁶² Organograma disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura>. Acesso em: 19/12/2020.

¹⁶³ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conle/consultores>. Acesso em: 19/12/2020.

¹⁶⁴ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=49>. Acesso em: 19/12/2020.

materializando no contexto brasileiro o segundo elemento sugerido pela doutrina para incentivar o aumento do grau de responsabilidade constitucional do legislador.

2.1.2.3 Comissões especializadas em matéria constitucional

Para orientar os trabalhos técnico-especializados em matéria constitucional, Garret e Vermeule propõem a criação de uma comissão específica para a análise das implicações constitucionais das propostas legislativas. A instituição de um órgão interno especializado na análise de questões constitucionais seria uma tendência atual em razão da complexidade e crescente profissionalização da função legislativa. A ideia, portanto, é a criação de um órgão formado por profissionais de diversas áreas com reconhecida *expertise* em temas constitucionais. Afinal, a vantagem institucional do Congresso em relação à deliberação constitucional reside justamente na possibilidade de considerar, simultaneamente, aspectos políticos e jurídicos de determinada medida.¹⁶⁵

Avaliando a possibilidade de instalação de uma comissão criada exclusivamente para análise do impacto constitucional das propostas legislativas, Tushnet aponta algumas dificuldades. Em primeiro lugar, as questões constitucionais nem sempre são claras. Por vezes, residem nos detalhes de complexos sistemas normativos e emergem da interação entre diversos dispositivos aparentemente não relacionados. Nesses casos, ainda que bem intencionados, parlamentares teriam dificuldades em identificar as questões constitucionais suscitadas pela proposta, o que colocaria em xeque a suposta efetividade da comissão. Além disso, a agenda dos congressistas costuma dificultar a atenção a essas questões. Outras vezes, os problemas constitucionais surgem a partir de emendas feitas em Plenário, portanto após a conclusão da tramitação da proposta na comissão.¹⁶⁶

Não obstante todos esses empecilhos, o mais relevante obstáculo às comissões constitucionais seria o fato de que os parlamentares teriam poucos incentivos para participar de uma comissão que não possibilita ganhos diretos a seus eleitores. Com exceção dos

¹⁶⁵ GARRET, Elizabeth; VERMEULE, Adrian., op. cit., p. 260.

¹⁶⁶ TUSHNET, Mark. **Is Congress Capable of Conscientious, Responsible Constitutional Interpretation?** Some notes on congressional capacity to interpret the Constitution. *Boston University Law Review*, v. 89, 2009, p. 506.

agentes políticos que agiriam independentemente da posição de seus constituintes e enxergariam a atuação na comissão como dever institucional ou uma possibilidade de elaborar boas políticas públicas, os demais legisladores não teriam interesse em participar desse tipo de comissão. Assim, a tendência seria que as cadeiras da comissão constitucional fossem ocupadas por parlamentares com “assento seguro” na Casa, frequentemente localizados nos extremos do espectro político, aumentando a polarização ideológica dentro da comissão.¹⁶⁷

No mesmo sentido, Barbara Sinclair sinaliza alguns problemas na instituição de uma comissão constitucional. Em razão de suas próprias atribuições, os membros da comissão poderiam valer-se de sua posição para levantar questões constitucionais que atendam a seus interesses, apontando a existência de complexas implicações constitucionais de medidas que não lhes sejam favoráveis, tornando a comissão um ambiente favorável a obstruções. Nesse cenário, a possibilidade de uma comissão revisar a proposta legislativa para encontrar falhas constitucionais traria mais prejuízos que benefícios, além de atrasar ainda mais o processo legislativo, já cheio de percalços.¹⁶⁸

Todavia, os obstáculos apontados pelos autores são, por enquanto, especulações. É evidente que a especialização de funções em comissões gera efeitos que superam o simples cumprimento do objetivo para o qual foram criadas, nem sempre republicanos, o que contribui para o tradicional ceticismo que gira em torno da possibilidade de legisladores levarem a sério questões constitucionais. Porém, a real extensão dessas externalidades negativas ainda carece de comprovação empírica, não sendo suficientes para afastar os potenciais benefícios advindos da especialização da discussão constitucional em órgãos específicos, sobretudo se considerarmos que as comissões são o principal *locus* de tomada de decisão no interior do Congresso.

Analisando três casos em que houve deliberação constitucional expressa pelo Congresso na década de 1980, Abner Mikva publicou estudo sustentando que o Congresso não era desenhado para considerar adequadamente todas as implicações constitucionais de cada proposta, mas se havia algum lugar ideal para o diálogo constitucional dentro do Congresso, esse lugar seria no interior das comissões, pois seu tamanho reduzido as tornaria mais propícias ao debate. Entretanto, a urgência na solução dos problemas políticos, a necessidade de que os membros do Congresso recorram a outros profissionais para auxiliá-los

¹⁶⁷ Ibidem, p. 507.

¹⁶⁸ SINCLAIR, Barbara., op. cit., p. 310.

em questões constitucionais e a própria complexidade das matérias muitas vezes impediriam uma análise constitucional significativa.¹⁶⁹

Por outro lado, entusiasta da responsabilidade constitucional do Congresso, Louis Fisher respondeu ao artigo de Mikva destacando exatamente a relevância do papel das comissões na análise da constitucionalidade das proposições. Ainda na década de 1970, a Reforma Legislativa criou a *Joint Committee* com competência para tratar especificamente de assuntos de interesse vital para o Congresso na qualidade de instituição com *status* constitucional. Após ser extinta em 1977, suas atribuições foram sucessivamente repassadas a outras comissões, sempre produzindo relatórios que foram extremamente relevantes nas discussões sobre variados temas constitucionalmente sensíveis. Mais recentemente, as responsabilidades antes atribuídas à *Joint Committee* foram herdadas pela *Judiciary Committee* da Câmara dos Deputados.¹⁷⁰

Fisher agrega ainda um elemento que vem sendo comumente apontado pela doutrina mais recente como fator institucional de peso na consideração de argumentos constitucionais pelo Poder Legislativo: a convocação de audiências públicas pelas comissões para a oitiva de *experts*. Não raro, as audiências públicas atraem especialistas em direito constitucional e diversos representantes da sociedade civil, provendo o Poder Legislativo de um acervo de informações mais sólido sobre a matéria constitucional em debate. A capacidade do Congresso de participar efetivamente da interpretação constitucional dependeria, em parte, da força do seu sistema de comissões, sendo o Poder Legislativo dotado de todos os instrumentos necessários para exercer com responsabilidade sua função de intérprete da Constituição.¹⁷¹

Especificamente no que tange às audiências públicas realizadas nas comissões, Whittington destaca que a maior parte do trabalho do Congresso sempre foi desenvolvida dentro das comissões, que vieram crescendo em importância ao longo dos anos. Em virtude do grande volume da demanda, o Plenário acaba por apenas referendar aquilo que já foi feito no *backstage*. Não obstante, as comissões do Congresso são um território desconhecido para a ampla maioria dos estudiosos do direito constitucional. Até mesmo as recentes produções acadêmicas sobre interpretação constitucional extrajudicial têm se concentrado mais em

¹⁶⁹ MIKVA, Abner. **How Well Does Congress Support and Defend the Constitution**. North Carolina Law Review, v. 61, n. 4, 1983, p. 606-609.

¹⁷⁰ FISHER, Louis. **Constitutional Interpretation by Members of Congress**. North Carolina Law Review, v. 63, 1985, p. 728.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 730; 746.

debates politicamente controversos do que no sistema de comissões em si e sua rotina de trabalho.¹⁷²

Diante disso, é necessário que os estudos se voltem para o trabalho que é realizado dentro das comissões, que representa a opinião institucional do Congresso. Nesse contexto, o autor considera que as audiências públicas são a face visível do trabalho das comissões, tendo em vista que grande parte é feita fora dos olhos do público e não encontra registros oficiais. É bem verdade que as audiências não revelam os detalhes da negociação política por trás da elaboração da legislação, eis que voltada para o público em geral, mas ao menos fornecem informações úteis. Afinal, os membros do Congresso buscam angariar visibilidade pública e promover as causas de seu interesse.¹⁷³

No estudo, Whittington objetiva identificar com que frequência e de que forma discussões constitucionais aparecem nas audiências realizadas no Congresso dos Estados Unidos nos anos 1990. Analisando os registros existentes na base de dados do *Congressional Information Service*, a pesquisa resultou em 406 audiências públicas nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal entre 1991 e 2001. Surpreendentemente, as discussões constitucionais apareceram nas audiências de diversas comissões, mas a qualidade das deliberações variava a depender da maior ou menor proximidade da comissão com temas constitucionais, ganhando especial atenção na *Judiciary Committee*.¹⁷⁴

As *Judiciary Committees* são as comissões da Câmara dos Deputados e do Senado responsáveis pela maior parte das deliberações constitucionais do Congresso. Elas exercem a função de supervisionar as atividades do Departamento de Justiça, aprovar nomeações para cargos estratégicos, inclusive a Suprema Corte, e opinar sobre propostas de emendas à Constituição e legislações relacionadas a diversas áreas eminentemente constitucionais, como liberdades civis, direitos autorais, proteção do comércio e limites estaduais e territoriais.^{175 176} Dada a própria natureza de suas competências, a pesquisa confirmou a suspeita de que as

¹⁷² WHITTINGTON, Keith. Hearing about the Constitution in Congressional Committees. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005, p. 87.

¹⁷³ Ibidem, p. 90.

¹⁷⁴ Ibidem, p. 92-95.

¹⁷⁵ Disponível em: <https://www.judiciary.senate.gov/about/jurisdiction>. Acesso em: 19/12/2020.

¹⁷⁶ Disponível em: <https://judiciary.house.gov/about/>. Acesso em: 19/12/2020.

Judiciary Committees constituem os fóruns legislativos de maior deliberação constitucional no Congresso.

A análise dos dados levantados demonstrou ainda que o simples fato de questões constitucionais serem suscitadas nas audiências das mais variadas comissões não significa que todas as discussões sobre elas são substanciais. Nas audiências voltadas a temas mais políticos, as questões constitucionais ganham pouca relevância nos debates. No entanto, em maior ou menor grau, a deliberação constitucional costuma ser rotineira, tendo em vista que as questões surgem no curso normal dos trabalhos nas comissões. Assim, os trabalhos das comissões consideram implicações constitucionais regularmente, e por vezes tais implicações figuram como o foco principal das audiências públicas.¹⁷⁷

Ao contrário das expectativas dos estudiosos mais ceticistas, Whittington aduz então que o Congresso se envolve em debates constitucionais com mais frequência do que se imagina. Independentemente da motivação por trás do debate constitucional - seja para ganhar aprovação de seus eleitores, proteger suas próprias prerrogativas ou promover compromissos institucionais -, a pesquisa demonstrou que o Congresso costuma levar a Constituição a sério. Inclusive, as discussões em algumas comissões se concentram em elementos estruturais da Constituição, que recebem menos atenção de juristas focados em direitos fundamentais e mais atenção de legisladores preocupados com a organização das instituições.

No Brasil, as Comissões de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e do Senado Federal desempenham papel relevante na deliberação constitucional que ocorre no Congresso Nacional. Além de contar com o apoio das equipes especializadas, os Regimentos Internos das Casas preveem diversas modalidades de participação da sociedade civil, dentre as quais se insere a realização de audiências públicas, que podem ser convocadas por qualquer comissão. Nas CCJCs, é comum a realização de audiências para a oitiva de juristas em matérias de grande relevância constitucional. De acordo com os relatórios relativos ao ano de 2019, a CCJC do Senado realizou 29 audiências¹⁷⁸ e a CCJC da Câmara dos Deputados realizou 16¹⁷⁹.

¹⁷⁷ WHITTINGTON, Keith. Hearing about the Constitution in Congressional Committees. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005, p. 98;105.

¹⁷⁸ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/97620197/12%20-%20Relat%C3%B3rio%20de%20Dezembro%20de%202019>. Acesso em: 18/12/2020.

¹⁷⁹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/documentos/relatorios-de-atividades/relatorio-de-atividades-2019>. Acesso em: 18/12/2020.

A instituição de comissões especializadas em matéria constitucional no ordenamento brasileiro remonta ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados do ano de 1826.¹⁸⁰ Com o decorrer do tempo, os trabalhos das Comissões de Constituição e Justiça foram se aperfeiçoando e especializando, até assumirem no regime constitucional pós-1988 caráter deliberativo.¹⁸¹ A atuação das Comissões de Constituição e Justiça e Cidadania no Brasil será analisada com maior profundidade nos capítulos que seguem. Neste momento, basta observar que um dos mais relevantes estímulos internos à *performance* constitucional do legislador está presente no desenho institucional do Congresso Nacional.

2.1.2.4 Questões de ordem constitucionais

A última proposta de Garret e Vermeule diz respeito às questões de ordem constitucionais. Tendo em vista que os procedimentos relativos às discussões políticas devem ser capazes de harmonizar diversos interesses, a questão de ordem atuaria como instrumento para redução da probabilidade de que o Congresso ignore o debate sobre questões controvertidas. Em se tratando de matéria constitucional, a questão de ordem teria o condão de lançar luzes sobre as implicações constitucionais da proposição, dificultando o atropelo de argumentos constitucionais pelo Plenário e possibilitando responsabilização política dos legisladores pelas posições encampadas. Para assegurar uma efetiva deliberação constitucional em razão das questões de ordem, a exigência do voto da maioria dos membros do Congresso para rejeitá-las se apresentaria como uma estratégia interessante.¹⁸²

Em crítica veemente, Barbara Sinclair rejeita a proposta de questões de ordem constitucionais, especialmente se só puderem ser recusadas por maiorias. Segundo a autora, nem sempre estabelecer dificuldades para dispensar a análise de questões constitucionais

¹⁸⁰ OLIVEIRA, Bruno de Almeida. **Controle do Processo Legislativo: instrumentos de fiscalização da constitucionalidade das proposições legislativas no Brasil**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014, p. 83.

¹⁸¹ Em verdade, a instituição das comissões deliberantes teve início ainda sob a égide da Constituição de 1946, por meio da EC 17/65, um ano após o golpe militar. Segundo Casseb, a aparente intenção era enfraquecer o Plenário e permitir um controle maior do Legislativo pelo Executivo. Todavia, a previsão constitucional não saiu do papel, o que fez com que o sistema deliberativo criado pela Constituição de 1988 constituísse, de fato, uma inovação. Em: CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 223-224.

¹⁸² GARRET, Elizabeth; VERMEULE, Adrian., op. cit., p. 263.

funcionaria como incentivo para o efetivo engajamento no debate constitucional. Em verdade, exigir maioria para recusar cada questão de ordem pode produzir o efeito oposto e favorecer o uso obstrutivo do instituto. Independentemente de quantos e quais mecanismos sejam criados para evitar o uso estratégico e abusivo, a mera possibilidade de qualquer parlamentar suscitar questão de ordem proporcionaria sua utilização como instrumento para atrasar a deliberação de propostas.¹⁸³

No entanto, é duvidoso que a possibilidade de uso estratégico de questões de ordem para levantar questões sobre constitucionalidade seja, de fato, prejudicial ao processo legislativo. Embora crie obstáculos à aprovação das proposições, prolongando um processo já complexo e demorado, as questões de ordem constitucionais forçam o debate e a deliberação sobre controvérsias constitucionais. Diante disso, a motivação por trás do levantamento das questões de ordem talvez não seja tão relevante quanto a própria questão constitucional que será debatida. Ainda assim, nada impede que os procedimentos das Casas sejam alterados para evitar a obstrução com base em argumentos constitucionais de fachada.¹⁸⁴

Nesse sentido, a pesquisa de Bruce Peabody caminha ao encontro da defesa das questões de ordem constitucionais. O resultado do estudo indica que os congressistas examinam questões constitucionais de modo genuíno. Na resposta à pergunta sobre qual a motivação por trás do levantamento de questões constitucionais formulada aos congressistas entre os anos de 1999 e 2000, 58,8% acreditavam que ela era sincera, contra 27,5% que acreditavam que era prioritariamente política e 3,8% que conferiam igual peso às duas justificativas. Até mesmo dentre os legisladores que adotavam posturas mais deferentes ao Poder Judiciário, a maior parte acreditava que os esforços do Congresso na avaliação de controvérsias constitucionais eram genuínos, não tendo viés majoritariamente político ou de promoção pessoal.¹⁸⁵

Ainda na década de 1980, citando alguns precedentes da Câmara dos Deputados e do Senado estadunidense, Fisher aduzia que os procedimentos das Casas não permitiam que o Presidente decidisse, por si só, questões de ordem constitucionais. Na Câmara dos Deputados, questões de ordem suscitando inconstitucionalidades das medidas apreciadas eram remetidas

¹⁸³ SINCLAIR, Barbara., op. cit., loc. cit.

¹⁸⁴ GARRET, Elizabeth; VERMEULE, Adrian., op. cit., loc. cit.

¹⁸⁵ Os dados coletados estão transcritos na tabela 1 anexada ao artigo do autor. Ver: PEABODY, Bruce., op. cit., p. 49; 315.

ao Plenário da Câmara para deliberação. No Senado Federal, todas as vezes que algum membro levantava uma dúvida sobre a constitucionalidade da proposta, o Presidente a remetia à Casa para decisão. Ainda que não houvesse regulamentação interna sobre as questões de ordem constitucionais, a prática nas duas Casas era submetê-las para apreciação de todos os membros.¹⁸⁶

Tantos anos mais tarde, a praxe se mantém a mesma, sendo possível sustentar que o atual procedimento já admite que qualquer membro da Casa possa levantar uma questão de ordem para se opor à consideração de proposições que não estejam acompanhadas do relatório de impacto constitucional ou sobre as quais pairam fundadas dúvidas sobre sua constitucionalidade. Os legisladores não estão vinculados às inconstitucionalidades apresentadas pelo relatório de impacto constitucional, podendo suscitar questões por conta própria. O objetivo dos relatórios é apenas alertar os congressistas sobre propostas constitucionalmente questionáveis, não limitá-los no exercício de seu juízo de constitucionalidade.¹⁸⁷

Para minimizar as chances de uso obstrutivo das questões de ordem, Garret e Vermeule sugerem que o legislador que apresentar objeções de ordem constitucional à proposta deve providenciar uma petição assinada por determinado número de membros da Câmara dos Deputados e do Senado. Atualmente, essa limitação não existe nos procedimentos adotados pelas Casas. A exigência tornaria mais custosa a utilização das questões de ordem para obstaculizar a análise de propostas contrárias a seus interesses, mas ainda permitiria que um grupo razoável de legisladores realmente preocupados com a questão constitucional a submetesse ao Plenário.¹⁸⁸

Por outro lado, as questões de ordem podem figurar como instrumento valioso às minorias parlamentares, que muitas vezes precisam se valer de estratégias regimentais para evitar a votação de determinada matéria que afete seus direitos.¹⁸⁹ Nesse contexto, questões de ordem constitucionais suscitadas pelo voto da minoria, ainda que não afastem a possibilidade de derrota na votação final da proposta, terão o condão de pautar o debate sobre as possíveis

¹⁸⁶ FISHER, Louis. **Constitutional Interpretation by Members of Congress**. North Carolina Law Review, v. 63, 1985, p. 719-721.

¹⁸⁷ GARRET, Elizabeth; VERMEULE, Adrian., op. cit., p. 164.

¹⁸⁸ Idem.

¹⁸⁹ ESCOSSIA, Matheus Henrique dos Santos da., op. cit., p. 59-61.

violações provocadas pela medida caso seja aprovada, atraindo a atenção da opinião pública e tornando sua superação mais custosa. Assim, as questões de ordem constitucionais podem representar um potencial mecanismo de defesa das minorias no processo legislativo.

Poder-se-ia argumentar, como faz Sinclair, que o foco das reformas institucionais deve ser violações constitucionais notórias, não se devendo criar instrumentos tão sensíveis que identifiquem qualquer mínima discussão que possa ter reflexo constitucional. As propostas de reforma com o objetivo de criar incentivos a que o Congresso leve em consideração mais a fundo questões constitucionais devem considerar que o Poder Legislativo enfrenta dilemas constitucionais muito raramente, que não se apresentam no cotidiano da política ordinária. Por isso, as reformas deveriam promover averiguação de fatos e deliberação mesmo que não produzissem impactos diretos sobre a seriedade com que o Congresso lida com a Constituição.¹⁹⁰

Ocorre que as questões constitucionais surgem com mais frequência do que se supõe. Diferentemente, por exemplo, de questões orçamentárias, a constitucionalidade das proposições pode irromper em diferentes contextos, seja estrategicamente, seja sinceramente, recomendando uma postura mais atenta.¹⁹¹ Não se discute a importância da averiguação de fatos que subjaz à constitucionalidade de medidas afetas a matérias técnicas, que é de responsabilidade institucional do Poder Legislativo. Questões constitucionais que envolvam a apuração de fatos e solução de conflitos são baseadas em fundamentos empíricos. No entanto, essa condição não exclui a importância de um procedimento mais sensível a conflitos constitucionais.

No Brasil, as questões de ordem previstas nos Regimentos Internos das Casas não abrangem imediatamente questões constitucionais, cuja análise se dá apenas de modo indireto. A única previsão relativa à constitucionalidade nas questões de ordem se refere à própria suspeita de inconstitucionalidade de algum dispositivo do Regimento Interno, conforme arts. 95 do RICD e 408 do RISF. A par disso, não há previsão regimental de arguição de inconstitucionalidade de proposições em geral por meio de questões de ordem. Todavia, o desenho institucional do processo legislativo brasileiro põe à disposição outros meios de suscitar inconstitucionalidades das proposições, que configuram verdadeiros instrumentos de interpretação constitucional legislativa.

¹⁹⁰SINCLAIR, Barbara., op. cit., loc. cit.

¹⁹¹ FISHER, Louis. **Constitutional Interpretation by Members of Congress**. North Carolina Law Review, v. 63, 1985, p. 722.

2.2 O desenho institucional do Poder Legislativo brasileiro

2.2.1 Congresso Nacional

A mais remota origem do Poder Legislativo brasileiro pode ser identificada durante o período colonial na figura das Câmaras Municipais. Embora tenham sido inspiradas no modelo municipal português, ao serem instituídas em solo brasileiro as Câmaras assumiram características próprias, funcionando como verdadeiros centros de autoridade local. Conjugando funções administrativas, legislativas e judiciais, os órgãos municipais da época pouco se assemelhavam com a conformação do Poder Legislativo nas democracias contemporâneas. A criação das Câmaras Municipais foi a primeira experiência brasileira de órgãos locais com relativa autonomia para o exercício de função legislativa, reconhecidos pelo governo da Metrópole.¹⁹²

Com a outorga da Constituição Imperial de 1824 após a independência, ratificada pelas Câmaras Municipais, um passo importante foi dado em direção à institucionalização da separação de funções no Brasil, reconhecendo-se a existência de quatro poderes harmônicos entre si: Legislativo, Executivo, Judiciário e Moderador. Nessa conjuntura, o recém-criado Império brasileiro contava com um Poder Legislativo federal que era delegado à Assembleia-Geral, composta pela Câmara dos Deputados, com membros eleitos para um mandato temporário, e pelo Senado, com membros também eleitos, mas para mandato vitalício. Nasceu, assim, o bicameralismo no Brasil, que diante da configuração unitária do Império tinha claro caráter aristocrático.¹⁹³

Foi apenas após a proclamação da República e a instituição do Estado Federal que a Constituição de 1891 atribuiu feição federativa ao bicameralismo brasileiro, nos mesmos moldes do sistema bicameral estadunidense. A função legislativa foi entregue ao denominado

¹⁹² BERNARDI, Jorge Luiz. **O Processo Legislativo Brasileiro**. Curitiba: Editora Intersaberes, 2012, p. 23-24.

¹⁹³ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação de Leis**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 69.

Congresso Nacional, formado pela união da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao qual se conferiu a qualidade de Casa de representação dos Estados. Desde então, ressalvadas as limitações estatuídas pelas Constituições de 1934 e 1937, o Poder Legislativo brasileiro vem sendo estruturado de acordo com o modelo bicameral federativo.¹⁹⁴

Na Constituição Federal de 1988 não foi diferente. Segundo dispõe o art. 44, “[o] Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, sendo o primeiro a Casa de representação do povo e o segundo a Casa de representação dos Estados-membros. No bicameralismo paritário adotado pelo constituinte brasileiro, a organização do Poder Legislativo é dual, com ambas as Casas exercendo funções idênticas no processo de elaboração das leis. Em que pese cada uma delas desempenhe certas atribuições privativas, a competência principal, que é a legislativa, é exercida de modo igualitário e superposto.¹⁹⁵

Diante disso, muito se discute na doutrina a respeito da pertinência de se manter o modelo bicameral dos Parlamentos no Estado contemporâneo.¹⁹⁶ A submissão das proposições legislativas a um processo dúplice de aprovação geraria uma morosidade incompatível com a dinâmica da vida moderna, que exige do Estado respostas imediatas às necessidades sociais. Alguns autores chegam a cunhá-lo de antidemocrático por dificultar a expressão da vontade popular.¹⁹⁷ Todavia, o sistema bicameral continua hegemônico nos Estados Federais mundo afora, o que torna sua análise essencial em qualquer estudo sobre o Poder Legislativo.

No Brasil, a Câmara dos Deputados goza de certa primazia em relação ao Senado Federal. De acordo com a sistemática estabelecida pelos arts. 64 e 65, parágrafo único da Constituição, a Casa iniciadora tem o poder de deliberar definitivamente sobre os projetos de lei nela apresentados caso haja emenda pela Casa revisora. Considerando que os projetos de lei são, em regra, apresentados na Câmara, ao Senado restará a capacidade final de deliberação apenas nos casos de projetos propostos pelos próprios senadores. Assim, na ampla

¹⁹⁴ Ibidem, p. 73.

¹⁹⁵ Ibidem, p. 76.

¹⁹⁶ FONSECA, Edson Pires da. **Direito Constitucional Legislativo: Poder Legislativo, direito parlamentar e processo legislativo**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 27-29.

¹⁹⁷ SILVA, José Afonso da., op. cit., p. 79.

maioria dos casos, o Senado terá função unicamente revisora, sem a mesma capacidade decisória da Câmara.¹⁹⁸

Na ordem constitucional atualmente vigente, o Congresso Nacional enquanto Casa Legislativa não detém muitas atribuições legislativas, tendo em vista que a maior parte do processo legislativo disciplinado pela Constituição se passa dentro de cada Casa individualmente. Em linhas gerais, ao Congresso Nacional são reconhecidas as competências listadas no art. 57, §3º da Constituição, além de algumas poucas competências esparsas que demandam decisão conjunta das duas Casas, normalmente não inseridas no contexto do cotidiano da política ordinária. Poucas referências são feitas ao processo legislativo pelo texto constitucional quando define as atribuições do Congresso.

Tomando-se cada Casa isoladamente, entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal há algumas diferenças dignas de registro. Enquanto a Câmara é regida pelo sistema proporcional e a distribuição das cadeiras é feita proporcionalmente à população de cada Estado, com mandato de quatro anos, o Senado é regido pelo sistema majoritário e dispõe de um número fixo de três senadores, com mandato de oito anos, renovável por 1/3 e 2/3, alternadamente. Apesar de relevantíssimo, o estudo das diversas nuances do sistema eleitoral brasileiro desvirtuaria os propósitos deste trabalho. Para os fins aqui pretendidos importam os aspectos da organização legislativa, na qual a Câmara e o Senado desempenham papéis idênticos no processo legislativo, com estruturas internas muito semelhantes.

Nesse cenário, a compreensão dos mecanismos de conformação da interpretação constitucional do legislador passa necessariamente pela análise da estrutura organizacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e do papel desempenhado por seus órgãos na interpretação da Constituição. Os trabalhos legislativos sofrem influência tanto da organização interna do Poder Legislativo quanto do próprio desenho do processo legislativo. Nas próximas páginas, serão analisados os órgãos internos de cada Casa com maior destaque na interpretação constitucional durante o procedimento de elaboração normativa, bem como as atividades que exercem na verificação da constitucionalidade das proposições a eles submetidas.

É relevante destacar que há inúmeros órgãos legislativos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, mas nem todos são relevantes para o estudo da interpretação constitucional legislativa. Desse modo, a abordagem se concentrará apenas naqueles que

¹⁹⁸ ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. **Processo Legislativo no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2018, p. 59.

possuem atribuições regimentais para a análise de questões constitucionais no curso do processo legislativo, enfatizando o desenho institucional dos órgãos que contribuem de alguma forma para a interpretação constitucional exercida durante o processo de elaboração das leis. Nesse sentido, assumem relevância as Mesas Diretoras, as Comissões Parlamentares, particularmente as denominadas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, e os Plenários.

Para tanto, dar-se-á especial atenção aos elementos institucionais de cada um desses órgãos que são capazes de influenciar sua *performance* constitucional, em cotejo com os princípios do desenho institucional tidos como incentivos à responsabilidade constitucional do legislador. O desenho institucional brasileiro deve ser lido à luz da teoria das capacidades institucionais a fim de apurar a presença na estrutura organizacional do Congresso dos fatores que condicionam a interpretação constitucional legislativa. O objetivo, portanto, é explorar a organização do Congresso Nacional a partir de uma leitura institucional da capacidade de o legislador brasileiro se engajar em um processo de interpretação constitucional responsável.

2.2.2 Órgãos legislativos internos

2.2.2.1 Mesas Diretoras

A ordenação dos trabalhos legislativos exige que as Casas Legislativas sejam dirigidas por um órgão interno. Em sua maioria, os Estados contemporâneos atribuem essa função a um órgão colegiado eleito pelos próprios membros da Casa.¹⁹⁹ Segundo os arts. 14, §1º do RICD e 46 do RISF, as comissões diretoras, entre nós denominadas Mesas, dividem-se em Presidência, composta por um Presidente e dois Vice-Presidentes, e Secretaria, formada por quatro Secretários e respectivos Suplentes. Por ocuparem posição estratégica no processo legislativo, as Mesas Diretoras constituem peça essencial no estudo do processo de formação das leis.

No ordenamento jurídico brasileiro, a constituição das Mesas Diretoras encontra previsão constitucional expressa no art. 57, §4º da Constituição da República, que prevê a

¹⁹⁹ SILVA, José Afonso da., op. cit., loc. cit.

necessidade de eleição das Mesas de cada Casa, “para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente”. A Mesa do Congresso Nacional, por sua vez, não possui eleição específica, estabelecendo o constituinte no §5º do mesmo artigo que sua Presidência caberá ao Presidente do Senado, sendo os demais cargos exercidos, alternadamente, pelos titulares de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Dentro do processo decisório da Casa, as Mesas Diretoras têm amplos poderes estratégicos, concentrados na figura do Presidente. Os Regimentos Internos colocam os Presidentes em um degrau superior em relação aos demais congressistas, conferindo-lhes poderes legislativos específicos que lhes permitem interferir em diversas fases da tramitação.²⁰⁰ Afora os poderes afetos ao controle da agenda das Casas amplamente noticiados pelos estudiosos da ciência política, salta aos olhos a atribuição de competência pelos Regimentos Internos para o exercício de duas espécies de controle de constitucionalidade, que consistem no juízo de admissibilidade²⁰¹ e na declaração de prejudicialidade das proposições.²⁰²

Entretanto, com exceção dos privilegiados poderes legislativos do Presidente da Casa, que serão estudados mais a fundo adiante, as Mesas Diretoras exercem funções essencialmente administrativas, incumbidas regimentalmente da direção dos trabalhos legislativos e serviços administrativos. Os Regimentos Internos não estabelecem atribuições propriamente legislativas às Mesas Diretoras enquanto órgãos colegiados.²⁰³ Assim, a relevância das Mesas no endereçamento de questões constitucionais durante o processo de elaboração dos atos normativos reside na concentração dos órgãos de consultoria e assessoramento, que permitem prover os membros das Casas de informações mais claras a respeito do impacto constitucional de determinadas medidas.²⁰⁴

²⁰⁰ INÁCIO, Magna. Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, Carlos Ranulfo de; SÁEZ, Manuel Alcántara. (org.). **A Democracia Brasileira** - Balanço e perspectivas para o século XXI. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 202-203.

²⁰¹ Artigo 137, §1º, II, b do RICD e artigo 48, XI do RISF.

²⁰² Artigos 163, II e 164 do RICD e artigos 48, XII e 334, II do RISF.

²⁰³ SILVA, José Afonso da., op. cit., p. 92.

²⁰⁴ Nas duas Casas, uma atribuição essencialmente constitucional salta aos olhos pela leitura do art. 103, II e III da Constituição Federal: as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal têm legitimidade para a propositura de ações de controle abstrato e concentrado no Supremo Tribunal Federal. Não obstante a inegável relevância do tema, o foco deste trabalho é a atuação do Poder Legislativo durante o processo de elaboração das leis, não sobre os atos normativos já em vigor.

Com efeito, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê dois órgãos que compõem o sistema de consultoria e assessoramento institucional unificado, que são o Centro de Estudos e Debates Estratégicos e a Consultoria Legislativa. Embora diretamente subordinados à Mesa Diretora, o art. 275 do RICD dispõe que o Centro de Estudos e a Consultoria Legislativa prestam assistência também às comissões, às lideranças, aos deputados e à administração da Casa. Além disso, há ainda dois órgãos ligados à Secretaria-Geral da Mesa Diretora, que são a Assessoria Técnico-Jurídica e o Núcleo de Assessoramento Jurídico.

O Centro de Estudos e Debates Estratégicos é órgão técnico-consultivo formado por 23 parlamentares que tem por objetivo conduzir estudos estratégicos para o país, desenvolvidos com o apoio da Consultoria Legislativa.²⁰⁵ Assim, o Centro de Estudos constitui um componente organizacional da Casa voltado a discussões técnicas pelos congressistas com fundamento em estudos elaborados pelas equipes de assessoramento. Não se trata, portanto, de órgão técnico no sentido estrito, mas o exercício de atribuições de alta relevância com o auxílio da Consultoria Legislativa lhe confere papel especial na ampliação da capacidade institucional da Câmara dos Deputados.

Ao Centro de Estudos e Debates Estratégicos compete, dentre outras atribuições, a elaboração de estudos relativos à formulação de políticas e diretrizes legislativas ou institucionais, das linhas de ação e respectivos instrumentos normativos. Mais que isso, cabe ao Centro de Estudos elaborar estudos de viabilidade e análise de impactos, riscos e benefícios de natureza jurídica em relação às políticas pretendidas, além de produção documental de alta complexidade técnica e científica. Portanto, é dever do Centro de Estudos produzir relatório de impacto jurídico, no que se inserem os reflexos constitucionais, das proposições em trâmite na Casa.²⁰⁶

Já a Consultoria Legislativa é organizada em núcleos temáticos de consultoria e assessoramento, integrados por equipe multidisciplinar de consultores admitidos mediante concurso público de provas e títulos. Nota-se a preocupação da Casa com a qualidade técnica dos consultores, que poderão ainda celebrar contratos ou convênios com profissionais ou

²⁰⁵ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/historico-e-atribuicoes>. Acesso em: 22/12/2020.

²⁰⁶ Artigo 276 do RICD.

instituições especializadas a depender da complexidade da matéria.²⁰⁷ Conforme já anteriormente sinalizado, um dos núcleos temáticos da Consultoria da Câmara dos Deputados é o Núcleo de Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Regimento Interno, Processo Legislativo e Poder Judiciário.

Segundo informação constante no sítio oficial da Consultoria Legislativa, “[o]s consultores podem, ainda, propor opções para a ação parlamentar sempre que a matéria, objeto da solicitação de trabalho, apresente óbice de natureza constitucional, jurídica, legal, regimental, técnica, financeira ou orçamentária”.²⁰⁸ Isto é: compete à Consultoria propor alterações em proposições para sua adequação à Constituição. O trecho demonstra a relevância institucional da Consultoria na análise das implicações constitucionais suscitadas pela legislação, que por ter membros de diversas áreas de formação, ostenta capacidade singular de interpretação constitucional.

Por sua vez, a Secretaria-Geral da Mesa Diretora é auxiliada pela Assessoria Técnico-Jurídica, responsável pelo assessoramento ao Secretário-Geral em matéria jurídica, constitucional e regimental, e pelo Núcleo de Assessoramento Jurídico, a quem compete a elaboração de pareceres em matérias jurídicas, constitucionais e regimentais.²⁰⁹ Embora constem no organograma disponível no sítio oficial da Câmara dos Deputados, a Assessoria Técnico-Jurídica e o Núcleo de Assessoramento Jurídico da Secretaria-Geral não estão disciplinados no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o que prejudica uma análise mais aprofundada das atribuições desempenhadas.

Além dos órgãos de consultoria e assessoria especializadas, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê também a possibilidade de abertura do processo legislativo para ampla participação da sociedade civil. O Título VIII do RICD traz disposições relativas à iniciativa popular de lei, apresentação de petições, representações e outras formas de participação, realização de audiências públicas e credenciamento de entidades e da imprensa. Todas essas modalidades de participação direta contribuem para a melhoria da *performance* do Congresso Nacional de modo geral e, em particular, em temas de alto impacto constitucional.

²⁰⁷ Artigo 278 do RICD.

²⁰⁸ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conle/o-que-e-a-consultoria-legislativa>. Acesso em: 22/12/2020.

²⁰⁹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-geral-da-mesa/estrutura>. Acesso em: 23/12/2020.

Já se destacou a relevância das audiências públicas no enfrentamento de problemas constitucionais. De acordo com o art. 255 do RICD, as audiências poderão ser convocadas por qualquer comissão para reunir-se com entidades da sociedade civil com o objetivo de instruir matéria legislativa em trâmite e tratar de assuntos de interesse público relevante, mediante proposta de membro da comissão ou a pedido da entidade interessada. Uma vez aprovada a realização da audiência, a comissão selecionará pessoas interessadas, autoridades e especialistas vinculados a entidades admitidas para serem ouvidos. Quando envolver questão constitucional, será um exemplo de concretização do ideal de “sociedade aberta de intérpretes” da Constituição.

O Título VIII do RICD estabelece outras modalidades de participação da sociedade civil, que podem se dar mediante a apresentação de sugestões de iniciativa legislativa, pareceres técnicos e propostas advindas de quaisquer entidades da sociedade civil. Recebidos pela Comissão de Legislação Participativa, os atos de participação serão enviados à Mesa para distribuição às demais comissões e exame do mérito. Há, portanto, ampla abertura da Câmara dos Deputados ao recebimento de contribuições técnicas de entidades especializadas, conferindo espaço para ampliação do espectro de argumentos constitucionais levados em consideração.

Some-se a isso a possibilidade de credenciamento de entidades, conforme dispõe o art. 259 do RICD, segundo o qual poderão se credenciar junto à Mesa Diretora entidades de classe de nível superior, de empregados e empregadores, conselhos profissionais e outras instituições de âmbito nacional para que possam prestar, quando necessário, esclarecimentos exclusivamente de caráter técnico às comissões, lideranças, deputados e aos órgãos de assessoramento institucional. Como é possível observar, o Regimento Interno consolida mecanismos de incremento da capacidade da Câmara de se engajar na interpretação constitucional amparada por sólidas informações técnicas, na esteira das lições mais difundidas pela literatura constitucional.

No Senado Federal, a configuração das equipes de assessoramento da Mesa Diretora é muito semelhante à estrutura dos órgãos da Câmara dos Deputados. Consoante disposto no art. 227 do Regulamento Administrativo do Senado Federal, são órgãos de assessoramento superior a Consultoria Legislativa e a Advocacia do Senado. A Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos que integra a Presidência exerce atribuições mais políticas que jurídicas, não tendo muita relevância na discussão constitucional que ocorre dentro da Casa. Desse

modo, são a Consultoria Legislativa e a Advocacia do Senado os principais órgãos de consultoria jurídica no Senado.²¹⁰

Similarmente à Câmara dos Deputados, à Consultoria Legislativa do Senado Federal compete prestar assessoramento especializado à Mesa, às comissões e aos senadores, bem como ao Congresso Nacional e, eventualmente, à Secretaria-Geral da Mesa e à Diretoria-Geral. A consultoria e o assessoramento serão realizados por meio da elaboração de estudos técnicos opinativos sobre matérias de interesse institucional e administrativo e da prestação de esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções constitucionais do Senado Federal. Dentro da estrutura administrativa da Consultoria Legislativa se encontra o Núcleo de Direito.

Assim como na Câmara, os Consultores Legislativos do Senado são servidores efetivos de nível superior especializados em diversas áreas do conhecimento, que prestarão auxílio à Casa no exercício da função legislativa por meio de “esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções constitucionais do Senado Federal quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, regimentalidade e mérito das proposições” e “orientação e elaborar nota técnica ou minuta de questão de ordem sobre a aplicação da Constituição Federal”.²¹¹ Atualmente, o Núcleo de Direito da Consultoria é composto por 53 servidores.²¹²

A Advocacia do Senado é órgão que não encontra paralelo na Câmara dos Deputados. De acordo com o art. 225 do Regulamento, à Advocacia do Senado, formada por servidores efetivos admitidos por concurso público, compete prestar assessoramento jurídico a todos os órgãos administrativos da Casa, exercendo atribuições típicas de advocacia pública do Poder Legislativo. Não obstante, caso solicitada, é possível a atuação do órgão no esclarecimento de

²¹⁰ Art. 193. À Presidência do Senado Federal compete assessorar o Presidente do Senado Federal em sua missão institucional, legislativa, política e administrativa.

§ 1º Integram a Presidência do Senado Federal:

VII – a Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos, à qual compete estabelecer e manter contato institucional na defesa dos interesses do Senado Federal com os diversos órgãos e instâncias dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo das três esferas da Federação, bem como com o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União e o Tribunal de Contas da União e os órgãos correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, quando existentes, cabendo-lhe, ainda, peticionar em nome do Senado Federal ou assumir a representação judicial e/ou administrativa da instituição, sempre que autorizado formalmente pelo Presidente do Senado Federal.

²¹¹ Artigo 30 do Regulamento Administrativo do Senado Federal.

²¹² Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=49>. Acesso em: 23/12/2020.

questões jurídicas afetas à atividade legislativa. A Advocacia do Senado dispõe do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos, responsável por elaborar estudos técnico-jurídicos como subsídios à atuação do Advogado-Geral e apresentar relatórios em assuntos estratégicos.

Os atos normativos do Senado Federal não institucionalizam a participação da sociedade civil da mesma maneira que o faz o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Todavia, há previsão da possibilidade de as comissões convocarem audiências públicas com entidades da sociedade civil, na forma do art. 90, II do RISF, bem como do recebimento de sugestões pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, que terão tramitação idêntica à da Câmara, conforme art. 102-E do RISF. Apesar de menos aberto a contribuições da sociedade civil, o Senado dispõe de uma série de modalidades de assessoramento técnico relevantes que demonstram a preocupação da Casa com a qualidade das deliberações.

No âmbito de cada Casa existem ainda as Procuradorias Parlamentares que, apesar do nome, não se tratam tecnicamente de Procuradorias do Poder Legislativo nos moldes tradicionais. De acordo com o art. 21 do RICD e com a Resolução nº 40/95 do Senado Federal, as Procuradorias Parlamentares foram criadas com a finalidade de promover a defesa da Casa, seus órgãos e membros quando atingidos em sua honra ou imagem perante a sociedade, em razão do exercício do mandato ou das suas funções institucionais. Os Procuradores são deputados ou senadores indicados pelo Presidente, com mandato de 2 anos, e eventuais medidas judiciais devem ser propostas pelo Ministério Público, pela Advocacia-Geral da União ou por advogados privados, a depender do conteúdo da demanda. Não constituem, portanto, órgãos de assessoramento e consultoria, mas órgãos exclusivamente políticos.

Diante do exposto, as estruturas organizacionais das Casas reúnem diversas modalidades de ampliação do debate com base em argumentos técnicos. Todas as vias de abertura das Casas a informações técnico-jurídicas são importantes para a redução do *déficit* informacional do Congresso Nacional no endereçamento de questões constitucionais. Em que pese os órgãos de assessoramento institucional e as variadas espécies de participação da sociedade civil vistos sejam instrumentos diretamente ligados às Mesas Diretoras, suas contribuições são sentidas com maior intensidade no âmbito das comissões, tendo em vista a ausência de competências específicas das Mesas no processo de interpretação constitucional que se desenvolve no decorrer do processo legislativo e da natural vocação das comissões para especialização de funções.

Atualmente, os trabalhos nas comissões são a principal fonte de produção normativa dentro do Congresso Nacional. No Brasil, mais de 80% dos projetos de lei são votados de forma conclusiva pelas comissões.²¹³ Os órgãos de consultoria e assessoramento, apesar de hierarquicamente subordinados às Mesas Diretoras, exercem papel mais relevante no auxílio às comissões, que são as responsáveis pela aprovação da maioria das proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional. Considerando a existência de uma comissão especializada em matéria constitucional em cada Casa, torna-se necessário analisar o sistema de comissões brasileiro.

2.2.2.2 Comissões Parlamentares: o papel das Comissões de Constituição e Justiça e Cidadania

Institucionalmente, as comissões são o principal *locus* de discussão e deliberação nas Casas Legislativas.²¹⁴ Na organização legislativa, as comissões compõem, junto com o Plenário, o centro de tomada de decisões do Poder Legislativo. Segundo a definição de José Afonso da Silva, “[a]s Comissões são organismos constituídos em cada Câmara compostos de um número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar, examinar, as proposições legislativas e apresentar pareceres”.²¹⁵ No desenho institucional dos Parlamentos contemporâneos, as comissões são as responsáveis pela maior parte das deliberações que ditarão os rumos do país.

Existem diversos sistemas de comissões pelo mundo. Em todos eles, as comissões representam unidades fracionárias do Poder Legislativo criadas com o objetivo de especialização de funções e incremento da capacidade de discussão das Casas Legislativas, que se tornaria tarefa árdua se cada mínimo detalhe das propostas apreciadas fosse submetido à totalidade de seus membros que, em Congressos como o brasileiro, congregam mais de 500 parlamentares. Nesse cenário, típico das democracias representativas contemporâneas, a

²¹³ Fonte: <https://www.camara.leg.br/transparencia/resultados-legislativos?ano=2019>. Acesso em: 23/12/2020.

²¹⁴ ESTEVES, Luiz Fernando Gomes., op. cit., p. 100.

²¹⁵ SILVA, José Afonso da., op. cit., p. 101.

organização do Poder Legislativo em comissões surgiu como um imperativo da realidade e, a partir de então, começou a se falar em um verdadeiro “sistema de comissões”.²¹⁶

Os poderes das comissões apresentam diversas variações, a depender da organização legislativa de cada Estado. De modo geral, há sistemas fracos e fortes, com uma escala de gradação intermediária. De acordo com José Afonso da Silva, os sistemas de comissões variam desde o regime inglês, onde examinam apenas as minúcias de questões complexas, passando pelo modelo francês, em que as comissões gozam de poderes de modificação de projetos de lei, e o estadunidense, onde compete às comissões não só as atribuições de análise preliminar das propostas como também a discussão do mérito, até chegar, por fim, ao sistema deliberativo italiano, em que as comissões além de todos os poderes já listados exercem também a função deliberativa final, sem intervenção do Plenário.²¹⁷

No Brasil, as primeiras comissões tiveram origem na Assembleia Constituinte convocada em 1823 para a elaboração da Constituição do Império.²¹⁸ Embora a Assembleia tenha sido dissolvida, esvaziando o trabalho das comissões, foi esse o primeiro contato que o Brasil teve com a divisão do trabalho do Parlamento em órgãos especializados. Em seguida, a Constituição Imperial de 1824 trouxe a primeira previsão constitucional de comissões como órgãos do Poder Legislativo ao dispor, no seu art. 53, que uma proposição apresentada pelo Poder Executivo só seria convertida em projeto de lei após aprovação de uma comissão da Câmara dos Deputados.²¹⁹

Entre idas e vindas nas Constituições posteriores, as comissões ganharam aparente destaque no regime constitucional de 1946. Logo após o golpe militar, a Emenda Constitucional nº 17/65 introduziu o sistema deliberativo no Brasil, conferindo às comissões competência para deliberar de forma conclusiva sobre as proposições examinadas, sem necessidade de envio ao Plenário. Apesar da inovação, o regime autoritário fez com que as comissões não desempenhassem na prática o papel que a Constituição lhes atribuía, tornando a previsão constitucional letra morta.²²⁰

²¹⁶ *Ibidem*, p. 102.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 103-108.

²¹⁸ CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo**: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 213.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 215.

²²⁰ *Ibidem*, p. 223-224.

Com a Constituição de 1988, foi implantado definitivamente o sistema de comissões deliberativas no ordenamento jurídico brasileiro. Por influência da Constituição italiana, buscou-se superar a morosidade da tramitação legislativa, transferindo-se do Plenário para as comissões a competência para aprovar ou rejeitar definitivamente uma proposição, salvo recurso de 1/10 dos membros da Casa. A Constituição de 1988 conferiu ainda outros poderes às comissões, como a realização de audiências públicas, a convocação de Ministros para prestar informações e a iniciativa para a apresentação de projetos de lei, centralizando as atividades legislativas no âmbito das comissões.

Do desenho institucional delineado pela Constituição de 1988 é possível extrair o exercício de três funções principais pelas comissões no modelo brasileiro: informacional, deliberativa e participativa.²²¹ O papel informacional das comissões já foi bastante destacado ao longo deste trabalho. Em resumo, significa que às comissões compete angariar o maior número de informações possível, elaborar estudos, produzir relatórios e subsidiar o processo legislativo de dados que possam embasar uma tomada de decisão responsável a respeito da matéria. Nesse particular, a existência dos órgãos de assessoramento nas Casas é de fundamental importância na especialização dos membros das comissões.

A função deliberativa das comissões diz respeito à capacidade legislativa plena, que abrange os poderes de deliberar e votar de forma conclusiva as matérias sujeitas à apreciação, nas hipóteses em que for dispensada a competência do Plenário na forma do Regimento Interno. Tais hipóteses estão consagradas no art. 91 do RISF e no art. 24 do RICD, em previsões que abrangem a maior parte dos projetos de lei ordinária que tramitam pelas Casas, revelando que a apreciação conclusiva das proposições nas comissões é a regra e não a exceção. De fato, a disciplina regimental coloca o procedimento conclusivo como a modalidade automática, sem necessidade de manifestação expressa.²²²

Em relação à função participativa, as comissões são os órgãos legislativos mais próximos dos cidadãos, dispondo de diversos mecanismos de participação da sociedade civil, como a realização de audiências públicas e a oitiva de especialistas, conforme analisado na seção anterior. As comissões exercem um relevante papel de abertura do Poder Legislativo à participação social, em especial por meio das Comissões de Participação Legislativa, que recebem representações de entidades da sociedade civil e têm demonstrado resultados

²²¹ ESTEVES, Luiz Fernando Gomes., op. cit., p. 198.

²²² CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo**: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 319.

surpreendentes na incorporação dos anseios sociais ao processo legislativo, com diversas sugestões convertidas em proposições legislativas.²²³

Segundo o art. 58, *caput* da Constituição, as comissões podem ser permanentes ou temporárias. Normalmente, as comissões permanentes são aquelas de caráter técnico ou especializado que integram a estrutura institucional da Casa e permanecem através das legislaturas, deliberando sobre assuntos relativos às suas áreas de atuação.²²⁴ Após a elaboração de estudos, as comissões manifestam suas opiniões por meio de pareceres, que são fruto da aprovação do relatório apresentado pelo relator. Cada proposição terá um relator designado pelo Presidente da comissão, a quem competirá colher informações e submeter o relatório à votação na comissão, que poderá aprová-lo ou rejeitá-lo. Aprovado, torna-se o parecer da comissão.²²⁵

Já as comissões temporárias são aquelas que se extinguem com o advento de um termo final prefixado, após o exaurimento da finalidade para a qual foram instituídas.²²⁶ Dentre as comissões temporárias se destacam as Comissões Especiais da Câmara dos Deputados. Constituídas especialmente para examinar determinadas propostas, como projetos de Código, de emendas à Constituição e as proposições que versarem sobre temas de competência de mais de três comissões, as Comissões Especiais absorverão a competência de todas aquelas que devam se manifestar a respeito da matéria, inclusive as comissões responsáveis pela análise da constitucionalidade das proposições.²²⁷

Em termos de interpretação constitucional, merecem destaque as atualmente denominadas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, comumente designadas como CCJCs. Identificadas pela primeira vez no Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1826, as CCJCs são responsáveis pelo controle político e preventivo de constitucionalidade das proposições legislativas. A ordem constitucional brasileira sujeita os atos normativos a controle de constitucionalidade prévio, ainda durante a fase de elaboração das normas, pelos

²²³ *Ibidem*, p. 216-217.

²²⁴ SILVA, José Afonso da., *op. cit.*, p. 113.

²²⁵ ESTEVES, Luiz Fernando Gomes., *op. cit.*, p. 203.

²²⁶ SILVA, José Afonso da., *op. cit.*, p. 115.

²²⁷ Na Câmara dos Deputados, as Comissões Especiais também são responsáveis pela análise das propostas de Emenda à Constituição, que no Senado ficam a cargo da CCJC.

órgãos políticos que atuam no processo legislativo. No Poder Legislativo, os Regimentos Internos conferem esse papel às Comissões de Constituição e Justiça e Cidadania.²²⁸

Além do poder conclusivo conferido pela Constituição a todas as comissões, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados também atribui a algumas comissões, como as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, poder terminativo. As duas situações não se confundem. Poder conclusivo é o poder de deliberação e votação das proposições legislativas pelas comissões em substituição ao Plenário. Já o poder terminativo consiste no poder conferido às comissões pelo Regimento Interno para determinar o arquivamento de proposições caso sejam detectados vícios insanáveis, encerrando o processo legislativo. Nas duas hipóteses, caberá recurso ao Plenário.²²⁹ Já o Regimento Interno do Senado Federal não faz a mesma distinção, referindo-se a ambos como poder terminativo.

De acordo com Paulo Adib Casseb, o poder conclusivo das comissões substitui a deliberação do Plenário em relação ao mérito da proposição, enquanto o poder terminativo substitui somente a decisão do Plenário no que tange à constitucionalidade, juridicidade e adequação financeira ou orçamentária. Segundo as previsões regimentais, nem todas as proposições podem ser submetidas ao poder conclusivo das comissões, mas a quase totalidade está sujeita ao seu poder terminativo, mesmo quando a análise do mérito compete ao Plenário.²³⁰ Daí se vê a relevância das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, que concentram poderes conclusivos e terminativos ao emitir pronunciamentos sobre a constitucionalidade de projetos de lei.

Tanto o Regimento Interno da Câmara dos Deputados quanto o do Senado Federal atribuem às Comissões de Constituição e Justiça e Cidadania a análise quanto à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições legislativas. Na Câmara, a CCJC deverá se pronunciar obrigatoriamente e sempre em último lugar, após o exame de todas as outras comissões. No Senado, não há uma ordem preestabelecida, sendo definida em despacho do Presidente, que poderá até mesmo dispensá-la.²³¹ Em regra, apreciada a proposta

²²⁸ SOUZA, Hilda de. **Processo Legislativo**: linhas jurídicas essenciais. 1ª. Ed. Porto Alegre: Editora Sulina, 1998, p. 93.

²²⁹ FONSECA, Edson Pires da., op. cit., p. 145.

²³⁰ CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo**: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 321.

²³¹ OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado, agosto/2014, p. 70. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 30/12/2020.

pela CCJC por último, será ela arquivada ou remetida à Casa revisora, sem passar pelo Plenário. Na maioria dos casos, não são interpostos recursos contra a decisão da CCJC, que costuma dar a palavra final sobre as proposições em trâmite.²³²

Fora do procedimento comum de tramitação das proposições legislativas, há ainda hipóteses regimentais nas quais as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara e do Senado exercem função consultiva, cabendo-lhes opinar sobre assuntos de natureza jurídica ou constitucional que lhes sejam submetidos pelo Presidente, pelo Plenário ou por outra comissão, ou em razão de recurso previsto no Regimento Interno.²³³ Na Câmara dos Deputados, a função opinativa engloba assuntos atinentes a direitos e garantias fundamentais, organização do Estado, organização dos poderes e funções essenciais à Justiça, bem como outras matérias relativas a direito constitucional.²³⁴

Pontue-se ainda que as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania são dotadas de diversas atribuições constitucionais específicas acerca de questões políticas, sendo chamadas a opinar sobre criação de Estados e Territórios, decretação de intervenção federal, concessão de anistia, perda de mandato dos parlamentares, bem como sobre matérias relativas a diversos ramos do direito.²³⁵ Particularmente no Senado Federal, a Comissão é responsável também por emitir parecer sobre a escolha de Ministros dos Tribunais Superiores e propor projeto de resolução para suspender lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na forma do art. 52, X da Constituição.²³⁶

Diante de tamanha concentração de poderes nas comissões, grande parte da doutrina critica a baixa especialização de seus membros, cuja composição não reflete a formação profissional ou acadêmica dos parlamentares, que não raro transitam entre diversas comissões de naturezas distintas ao longo da carreira. A baixa especialização seria ainda impulsionada pela alta rotatividade de seus integrantes, vedada a recondução pelo Regimento Interno e

²³² “De igual modo, frente às observações que faremos adiante, há, com uma evidência avassaladora, um respeito praticamente absoluto, pelo restante da Casa, para com as decisões de inconstitucionalidade e injuridicidade exaradas pela CCJR (pouquíssimos recursos foram interpostos, e destes não houve praticamente acolhimento por parte do órgão maior da Casa, qual seja, o Plenário”. Importante destacar que a análise de Azevedo se limitou à Câmara dos Deputados. Em: AZEVEDO, Luiz Henrique Cascell de., op. cit., p. 47.

²³³ Artigo 32, IV, “c” do RICD e artigo 101, V e VI do RISF.

²³⁴ Artigo 32, IV, “d” e “e” do RICD.

²³⁵ Artigo 32, IV, “e”, “j”, “m”, “o” e “p” do RICD e artigo 101, II, “a”, “b”, “d” e “h” do RISF.

²³⁶ Artigo 101, II, “i” e III do RISF.

possibilitada a remoção pelos líderes a qualquer tempo, o que operaria como desincentivo à reunião de informações robustas sobre os temas analisados.²³⁷ No entanto, nas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania essas considerações são mitigadas, em parte, devido ao *background* dos parlamentares que costumam compô-las.

Em estudo realizado a respeito da 54ª legislatura da Câmara dos Deputados (2011-2015), Gustavo Venturelli analisou a formação profissional dos deputados federais que compuseram a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Dos 253 membros que passaram pela CCJC durante a legislatura, 40,3% tinham formação em Direito. Considerando que apenas 9,92% dos candidatos eleitos eram oriundos de carreiras jurídicas, o percentual de membros da CCJC com *expertise* jurídica é expressivo, o que indica a utilização do conhecimento prévio dos deputados como critério de escolha para nomeação à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, um dos órgãos de maior prestígio dentro da Casa.²³⁸

A pesquisa revelou também que existe um menor índice de rotatividade entre os deputados que possuem formação jurídica. Dos 53 membros que permaneceram na CCJC durante toda a 54ª legislatura, 69,8% eram bacharéis em Direito. Então além de configurar como um critério decisivo de escolha para indicação de membros à CCJC, a formação profissional dos deputados emerge também como um fator relevante na permanência na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ao longo do tempo. Portanto, ao menos na CCJC da Câmara dos Deputados, as críticas à baixa especialização dos seus membros devem ser vistas com temperamentos, pois não refletem uma verdade absoluta.²³⁹

Por outro lado, para a realização eficiente dos trabalhos legislativos, as comissões dispõem de todo o aparato de consultoria técnica e especializada da Casa. Segundo Magna Inácio, “o resultado tem sido a formação de uma burocracia própria, profissional e altamente especializada”, indicando um avanço no desenvolvimento institucional da Casa.²⁴⁰ Tanto o apoio dos órgãos de consultoria e assessoramento das Casas quanto a instituição de

²³⁷ ESTEVES, Luiz Fernando Gomes, op. cit., p. 219.

²³⁸ VENTURELLI, Gustavo. *Expertise como critério para a composição da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados (2011 – 2015)*. Dissertação de Mestrado em Sociologia Política - UFSC. Florianópolis, 2017, p. 82-83.

²³⁹ Na Câmara dos Deputados, os relatórios de atividades dos últimos 5 anos demonstram que os membros da Presidência da Comissão são, em sua maioria, bacharéis em Direito, muitos dos quais pós-graduados. No Senado Federal, não foram encontrados dados semelhantes, mas a Presidência da atual composição é ocupada por uma advogada. Relatórios da Câmara dos Deputados disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 24/12/2020.

²⁴⁰ INÁCIO, Magna., op. cit., p. 205.

mecanismos de abertura à participação popular nas comissões ampliam as fontes de informação dos membros que compõem a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, principal responsável pela interpretação constitucional que ocorre no Congresso Nacional. As comissões concentram, assim, todo o acervo informacional do trabalho do Congresso, compensando eventual *déficit de expertise*.

Comparando as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania do Congresso Nacional com os elementos institucionais apontados pela doutrina estadunidense como incentivos do desenho institucional à seriedade com que os legisladores consideram argumentos constitucionais, é de se supor que o Brasil conta com um aparato institucional de peso. Nosso processo legislativo contempla a produção e disseminação de informações por meio de relatórios de uma comissão especializada na análise de matéria constitucional que é assessorada tanto por equipes técnicas especializadas que compõem a própria estrutura do Congresso quanto por contribuições externas de membros da sociedade civil.

A interpretação constitucional conferida pelas CCJCs constitui, na maior parte das vezes, a posição institucional definitiva do Poder Legislativo em determinada matéria. Daí a relevância de se analisar os pareceres proferidos pelas Comissões para avaliar o grau de responsabilidade constitucional do Congresso na consideração de aspectos constitucionais das proposições em trâmite. Nosso sistema dispõe de todos os incentivos possíveis para oferecer um bom desempenho constitucional. Por essa razão, o último capítulo será destinado especificamente à análise dos pareceres das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara e do Senado.

2.2.2.3 Plenário

O Plenário é o órgão de deliberação máxima da Casa, que concentra a totalidade de seus membros e tem como função primordial a deliberação e votação das proposições em trâmite na Casa. Não obstante, após a implementação do sistema de comissões deliberativas no Brasil, o Plenário deixou de ocupar o centro dos trabalhos legislativos, que foram descentralizados nas comissões. Atualmente, sua competência consiste em deliberar sobre matérias que, na forma do Regimento Interno, exigem a manifestação de todos os membros da

Casa após o exame das comissões, quando estas não terão o poder final de decisão, mas meramente opinativo.²⁴¹

Por força do art. 58, §2º, I da Constituição da República, aos Regimentos Internos compete estabelecer as hipóteses nas quais os projetos de lei poderão ser discutidos e votados em caráter conclusivo pelas comissões. *A contrario sensu*, as matérias sujeitas à apreciação do Plenário são definidas de modo residual. Aquilo que não for de competências das comissões, será de competência do Plenário. Na Câmara dos Deputados, a matéria está disciplinada basicamente no art. 24 do RICD, que em linhas gerais determina a competência das comissões para discutir e votar as proposições em trâmite na Casa, ressalvadas as exceções nele previstas. No Senado Federal, a mesma tarefa é desempenhada pelo art. 91 do RISF. É justamente nessas exceções que residem as competências dos Plenários.

Em interessante dissertação sobre o tema, Ana Regina Villar classifica as competências do Plenário em duas espécies.²⁴² A primeira é a competência legislativa para deliberar sobre matérias que, desde a apresentação da proposição, estão sujeitas à manifestação do Plenário. São, basicamente, as proposições que estão fora da lista dos arts. 24 do RICD e 91 do RISF ou são por eles expressamente excepcionadas. A segunda é a competência legislativa que exsurge após a perda do poder conclusivo das comissões em virtude de alguma intercorrência no curso do processo legislativo. Nesse último caso, há dispositivos esparsos nos Regimentos prevendo cada possibilidade.

Em apertada síntese, o primeiro espectro de competências envolve as proposições legislativas que não se qualifiquem como projetos de lei ordinária, uma vez que, em regra, estes são submetidos pelos Regimentos Internos à apreciação conclusiva das comissões. No segundo plano estão as competências decorrentes de circunstâncias supervenientes que geram a perda do poder conclusivo inicialmente detido pelas comissões, abrangendo especialmente as situações em que os pareceres das comissões são objeto de recurso por 1/10 dos membros da Casa e aqueles em que há requerimento de urgência. Nas duas espécies, o Plenário exerce competência legislativa plena.²⁴³

²⁴¹ ESTEVES, Luiz Fernando Gomes., op. cit., p. 101.

²⁴² AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **O Parlamento Brasileiro – Processo, Produção e Organização Legislativa**: o papel das Comissões em perspectiva comparada. Dissertação de Mestrado – IUPERJ, 174 f., Rio de Janeiro, 2009, p. 108-110.

²⁴³ Esta lista não é exaustiva, pois há ainda outras hipóteses previstas nos Regimentos Internos que são submetidas à apreciação dos Plenários das Casas. Para uma enumeração taxativa das hipóteses na Câmara dos Deputados, ver estudo de Ana Regina Villar.

Daí se extrai que a competência do Plenário prepondera nas questões politicamente mais sensíveis. Mesmo nos projetos de lei ordinária, o requerimento de urgência, instrumento usualmente utilizado pelos líderes, tem o condão de remeter a discussão para o Plenário, afastando a deliberação conclusiva das comissões. Nesse cenário, em caso de eventual suspeita de que os pareceres das comissões serão contrários à vontade da maioria dos parlamentares, os líderes podem valer-se dessa prerrogativa para afastar a competência das comissões e submeter a questão diretamente ao Plenário. Assim, a tramitação em regime de urgência segue um rito especial que afeta de modo significativo os trabalhos legislativos nas comissões.²⁴⁴

Em matéria de interpretação constitucional, no primeiro campo de competências do Plenário sobressaem as propostas de emenda à Constituição, que na Câmara dos Deputados têm sua constitucionalidade previamente analisada por Comissões Especiais, formadas por membros de todas as comissões com a qual a matéria tenha afinidade temática e, sempre, por membros da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania. Na segunda hipótese, incluem-se as deliberações em Plenário acerca da constitucionalidade dos projetos de lei que tramitam sob o regime de urgência e daqueles nos quais houve recurso contra parecer da CCJC.²⁴⁵ Todas essas peculiaridades do procedimento legislativo serão vistas no próximo capítulo.

²⁴⁴ ESTEVES, Luiz Fernando Gomes., op. cit., p. 102.

²⁴⁵ AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de., op. cit., p. 68-74.

3 A INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

3.1 Breves apontamentos sobre o processo legislativo brasileiro

Todas as espécies normativas que encontram fundamento de validade diretamente na Constituição podem ser consideradas instrumentos para o exercício do juízo de constitucionalidade no bojo do processo legislativo. Nesse sentido, o art. 59 da Constituição da República traz o rol de espécies normativas que integram o processo legislativo brasileiro, abrangendo as emendas constitucionais, as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os decretos legislativos e as resoluções. Some-se ainda à lista as Constituições Estaduais, editadas pelos Estados na forma do art. 25, *caput* da Constituição Federal.

À primeira vista, todos esses atos normativos poderiam ser inseridos no âmbito da interpretação constitucional legislativa que se está a descrever ao longo destas páginas. Todavia, o escopo deste trabalho é mais restrito: busca-se analisar apenas as proposições legislativas de caráter normativo, geral e primário. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, são atos normativos primários gerais as leis e as medidas provisórias, excluídas as emendas constitucionais e as Constituições dos Estados, que são manifestações derivadas do Poder Constituinte, e os decretos legislativos e resoluções, que não se qualificariam como atos gerais por disciplinarem situações determinadas. Para o autor, o constituinte falhou na sistematização do processo legislativo esboçada no art. 59 ao reunir atos de naturezas tão diversas sob o mesmo rótulo.²⁴⁶

As críticas não são isoladas. A conceituação do processo legislativo brasileiro enfrenta complexidades que geram divergência em toda a doutrina especializada, que ora incluem no conceito a produção de todas as normas jurídicas, ora enfatizam a função legislativa propriamente dita.²⁴⁷ De fato, uma análise precisa das espécies elencadas no art. 59 da Constituição da República demonstra que o constituinte buscou abarcar a totalidade do

²⁴⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 223.

²⁴⁷ SOUZA, Hilda de., *op. cit.*, p. 46.

processo normativo brasileiro, que envolve a elaboração não só de leis em sentido estrito, mas também de todos os atos normativos que representam derivações constitucionais de primeiro grau.²⁴⁸

Contribuindo ainda mais para a confusão conceitual que cerca o processo legislativo, os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal tratam todas as modalidades de tramitação legislativa sob a denominação de “proposição”, com exceção das medidas provisórias. Segundo os arts. 100 do RICD e 211 do RISF, consideram-se proposições as propostas de emendas à Constituição, os projetos e todas as demais matérias sujeitas à deliberação das Casas, como requerimentos, emendas, pareceres. No termo “projetos” estão inseridos os projetos de lei ordinária e complementar, de decreto legislativo e de resolução.²⁴⁹ Salvo hipóteses pontuais, os Regimentos Internos conferem o mesmo tratamento a todas as modalidades de proposição.

Dentre todas as espécies normativas, constitui a lei ordinária a “base comum a todas as modalidades de ato legislativo previstas pela Constituição”.²⁵⁰ O processo legislativo comum, por meio do qual se elabora a lei ordinária, configura o procedimento básico a ser seguido para a elaboração de atos normativos, que sofrerá algumas variações a depender da espécie legislativa. Portanto, a lei ordinária retrata o ato normativo típico, que domina, em volume, o ordenamento jurídico brasileiro. Embora se reconheça que a interpretação constitucional legislativa possa ser exercida por todos os meios à disposição do Poder Legislativo para a edição de atos normativos, a interpretação constitucional que será objeto deste estudo será aquela desempenhada durante a elaboração e discussão dos projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional.

Dada a pouca relevância procedimental da distinção entre os projetos de lei ordinária e complementar, que basicamente se concentra no quórum de aprovação das leis, a abordagem do procedimento legislativo a ser realizada também contemplará os projetos de lei complementar, tratando ambos simplesmente como “projetos de lei”. Já as medidas provisórias não serão objeto de análise neste estudo, por conter especificidades procedimentais que impedem uma avaliação em conjunto com as leis ordinárias e complementares, não sendo sequer consideradas “proposições” pelos Regimentos Internos.

²⁴⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves., op. cit., p. 226.

²⁴⁹ Artigos 109 do RICD e 213 do RISF.

²⁵⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves., op. cit., loc. cit.

Assim, o intuito é explorar toda a cadeia produtiva de um projeto de lei federal, abordando as implicações institucionais das regras do processo legislativo na interpretação constitucional que é por meio dele empreendida.

Ao detalhar o procedimento de elaboração das leis, a Constituição Federal estabeleceu uma sucessão de atos que são vistos como verdadeiras fases do processo legislativo. Aqui também não há unanimidade na doutrina. Cada autor as classifica a seu modo, mas todas convergem para o mesmo núcleo procedimental previsto na Constituição e nos Regimentos Internos. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, por exemplo, as classifica em três fases: introdutória, que é a fase de iniciativa; constitutiva, que consiste na fase de deliberação e sanção; e complementar, na qual se inserem a promulgação e publicação. Já José Afonso da Silva aduz que o processo de formação das leis apresenta cinco fases: fase de iniciativa, fase de exame nas comissões, fase das discussões em Plenário, fase decisória e fase revisória. No fundo, pouco importa a divisão adotada, mas a compreensão de suas etapas.

O procedimento se inicia com a apresentação do projeto a uma das Casas, que se for de iniciativa de senador será o Senado Federal e, nos demais casos, a Câmara dos Deputados. Uma vez apresentado, o projeto passa pelo juízo de admissibilidade do Presidente da Casa, que pode rejeitá-lo, em decisão da qual caberá recurso ao Plenário, ou admiti-lo, distribuindo-o às comissões pertinentes. Chegando às comissões, poderá haver declaração de prejudicialidade pelo Presidente quando tramitar na Câmara dos Deputados. Não havendo ou tramitando no Senado, os projetos são designados a um relator, que será responsável pela elaboração dos estudos, coleta de informações e apresentação de relatório e voto ao colegiado da comissão. Rejeitado o projeto sujeito a parecer terminativo, será arquivado. Aprovado em todas as comissões, o projeto segue para a Casa revisora ou para o Plenário caso envolva matéria não sujeita ao poder conclusivo das comissões.

Após aprovação na Casa iniciadora, o projeto é novamente distribuído às comissões competentes na Casa revisora e todo o procedimento se repete. Nela rejeitado, o projeto é arquivado. Aprovado com emendas ou apresentado substitutivo, retorna à Casa iniciadora para deliberação e votação das modificações introduzidas. Aprovado sem emendas ou após a deliberação da Casa iniciadora, segue para sanção ou veto do Presidente da República. Caso haja veto, o projeto retorna para o Congresso Nacional, onde será analisado pelas duas Casas em sessão conjunta. Derrubado o veto ou tendo sido sancionado o projeto, segue para promulgação e publicação.

Em breves linhas, essa é a descrição de todo o *iter* procedimental dos projetos de lei no Congresso Nacional. Dentro de cada etapa, algumas possibilidades se abrem para o

exercício do juízo de interpretação constitucional pelos congressistas. A primeira reside no exame de admissibilidade dos projetos pelos Presidentes das Casas, que podem devolvê-los ao autor com fundamento na inconstitucionalidade. A segunda consiste na declaração de prejudicialidade de competência tanto dos Presidentes das Casas como das comissões no caso da Câmara dos Deputados. A terceira possibilidade é justamente a discussão na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania. Por fim, a quarta hipótese é a deliberação em Plenário nos casos em que a CCJC não dispõe de poder conclusivo.

É relevante destacar que essas são apenas as previsões regimentais oficiais da discussão constitucional no Congresso. Os legisladores não estão adstritos aos meios procedimentais tradicionais, sendo papel de cada um suscitar a controvérsia constitucional quando se deparar com um projeto que, a seu ver, viola norma constitucional.²⁵¹ É possível, por exemplo, que durante as discussões nas comissões temáticas qualquer deputado ou senador, sob o argumento da inconstitucionalidade, vote pela rejeição do projeto de lei. A comissão pode ainda valer-se do seu poder de apresentar emendas. Em último caso, o legislador pode simplesmente votar em Plenário pela sua inconstitucionalidade. A interpretação constitucional faz parte do cotidiano da política ordinária.

Seria inviável, todavia, uma análise casuística de todas as possíveis interferências que um parlamentar pode realizar no curso do processo legislativo com fundamento em argumentos de constitucionalidade. Por essa razão, adiante serão analisadas as hipóteses de controle de constitucionalidade previstas regimentalmente durante o procedimento de elaboração normativa, que envolvem três atores principais: os Presidentes das Casas, as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e os Plenários. Por serem de todo muito semelhantes, os trâmites internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal serão analisados em conjunto e eventuais diferenças procedimentais entre as Casas serão apontadas no decorrer da exposição.

3.2 A análise da constitucionalidade das proposições legislativas

3.2.1 Juízo de constitucionalidade pelo Presidente da Casa

²⁵¹ CASSEB, Paulo Adib. **Controle Preventivo de Constitucionalidade no Brasil**. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, 2009, p. 188.

3.2.1.1 Exame prévio de admissibilidade

Constitucionalmente, os Presidentes das Casas Legislativas não dispõem de prerrogativas especiais em comparação com os demais parlamentares. Todavia, no uso de suas atribuições de regulamentar o exercício da função legislativa dentro das Casas, os Regimentos Internos conferem uma elevada dose de discricionariedade aos Presidentes em diversas fases do processo, o que inclui certa capacidade decisória acerca da admissibilidade das proposições.²⁵² Segundo o art. 137, §1º, II, “b” c/c art. 17, II do RICD, a Presidência da Câmara dos Deputados devolverá ao autor qualquer proposição que versar sobre matéria evidentemente inconstitucional. No Senado Federal, a previsão é mais genérica, competindo ao Presidente da Casa “impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição”, nos termos do art. 48, XI do RISF.

A devolução das proposições por manifesta inconstitucionalidade ocorre por diversos motivos, tanto vícios formais quanto materiais. Como a maior parte das proposições é apresentada na Câmara dos Deputados, os estudos costumam se concentrar nas proposições devolvidas pelo Presidente da Câmara, mas não há impedimento a que as considerações sejam estendidas ao Presidente do Senado, uma vez que o juízo de admissibilidade é de competência do Presidente da Casa à qual for apresentada a proposição. Diante disso, o papel do Senado não deve ser descartado, mas é possível compreender a especial relevância da devolução na tramitação das proposições na Câmara dos Deputados.

Uma primeira possibilidade de devolução que tem sido usualmente adotada pelo Presidente da Câmara dos Deputados é a contrariedade a entendimento consolidado em súmula da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, por vezes com menção expressa à súmula violada no despacho de devolução. De acordo com Luiz Henrique Cascelli de Azevedo, em pesquisa realizada até o final da 50ª legislatura (1995-1999), a maioria das proposições devolvidas afrontava posição cristalizada em súmulas da CCJC da Câmara dos Deputados²⁵³, merecendo destaque o caso dos projetos autorizativos rechaçados pela Súmula

²⁵² ESTEVES, Luiz Fernando Gomes., op. cit., p. 92-93.

²⁵³ AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de., op. cit., p. 27.

1 da CCJC, segundo a qual “são inconstitucionais os projetos que autorizem o Poder Executivo a tomar providência que for de sua competência exclusiva”.²⁵⁴

Os primeiros entendimentos da CCJC da Câmara dos Deputados começaram a ser sumulados logo após a promulgação da Constituição de 1988. Com a instauração do Congresso Nacional, paulatinamente a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados foi sedimentando entendimentos reiterados sobre determinadas matérias. Como na época a CCJC era a primeira comissão a se pronunciar sobre as proposições, a sobrecarga de trabalho fez com que tais orientações uniformizadas dessem ensejo à declaração de prejudicialidade em razão de prejulgamento, na forma dos arts. 163, II e 164 do RICD, que consideram prejudicadas as proposições que sejam semelhantes a outras já consideradas inconstitucionais pela própria CCJC.

Com o passar do tempo, a fim de otimizar os trabalhos legislativos, a CCJC da Câmara dos Deputados começou a elaborar verbetes de súmulas de seus entendimentos consolidados, que servem de amparo ao juízo de admissibilidade que será realizado pelo Presidente da Casa ao receber uma nova proposição, à declaração de prejudicialidade e ao levantamento de questões de ordem por parlamentares durante a discussão em outras comissões quando é identificada a existência de entendimento sumulado da CCJC sobre a matéria. A consolidação do uso de precedentes da CCJC como fundamento para a rejeição de proposições demonstra a relevância do papel desempenhado pela Comissão e um respeito institucionalizado às suas decisões.²⁵⁵

No Senado Federal, não há essa sistematização a respeito de posições reiteradas da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o que não impede, todavia, a utilização de entendimentos sedimentados pela Comissão para fundamentar a análise preliminar das proposições recebidas pelo Presidente. Conforme autorização concedida pelo art. 48, XI do RISF, compete ao Presidente da Casa impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição. De modo semelhante à Câmara dos Deputados, esse poder pode ser exercido em observância a entendimentos firmados pela CCJC. Com efeito, a inexistência de súmulas da

²⁵⁴ Verbetes de súmulas disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/normas-internas>. Acesso em: 29/12/2020.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 62.

CCJC do Senado não constitui óbice ao juízo de admissibilidade do Presidente com base em entendimento consolidado da Comissão.²⁵⁶

Há diversas possibilidades de devolução em razão de juízo negativo de admissibilidade pelo Presidente da Casa. Em pesquisa realizada no final dos anos 2000, Sandra Ferreira examinou as proposições devolvidas pela Presidência da Câmara dos Deputados desde a promulgação da Constituição de 1988, identificando as principais hipóteses de inadmissão das proposições pelo Presidente. Nos projetos de lei, os principais vícios encontrados foram de violação à iniciativa privativa, inadequado enquadramento da espécie normativa, violação de competência federativa ou ainda por vício de conteúdo que afronta a literalidade do texto constitucional.²⁵⁷

Corroborando os resultados, a autora entrevistou o então Chefe da Assessoria Técnico-Jurídica da Mesa Diretora a respeito dos critérios utilizados pela Presidência para a devolução das proposições por evidente inconstitucionalidade. Segundo o entrevistado, os critérios mais frequentes são os vícios de iniciativa, as matérias alheias à competência legislativa da Casa, a contrariedade ao art. 5º da Constituição Federal e a forma legislativa inadequada, como a proposição de lei ordinária para disciplinar matéria reservada à lei complementar. O Chefe da Assessoria informou ainda que são comumente considerados os pareceres da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania como precedentes vinculantes.²⁵⁸

Com base nesses critérios, a autora chegou aos seguintes quantitativos em termos de projetos de lei: 275 devoluções por vício de iniciativa, sendo 51 projetos de lei autorizativos, 11 de iniciativa exclusiva do Poder Judiciário e 2 do Ministério Público; 90 por versarem sobre matéria fora da competência da Câmara dos Deputados, sendo 3 de competência de ente federativo diverso da União; 11 por infringirem o art. 5º da Constituição; 104 por “conterem inconstitucionalidades diversas (instrumento normativo inadequado, matéria de projeto

²⁵⁶ Cabe ressaltar que já se identificou em parecer da CCJC do Senado a menção a entendimento sumulado da Comissão. Todavia, a hipótese refletia, na verdade, precedente da própria CCJC em caso semelhante. Ver: HENRIQUES, Hugo R; PONZILACQUA, Márcio H. P. **Análise da Admissibilidade das Proposições Legislativas**: a atuação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 2014. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 54, n. 213 jan./mar., 2017, p. 58.

²⁵⁷ FERREIRA, Sandra Afonso. **Análise da Constitucionalidade na Câmara dos Deputados**. Revista de Informação Legislativa, v. 44, n. 173, jan./mar. 2007, p. 256.

²⁵⁸ Ibidem, p. 265.

rejeitado na mesma sessão legislativa ou por infringirem artigos diversos do texto constitucional)”; 28 por vícios formais; e 6 por motivos não identificados.²⁵⁹

Repetida a experiência da autora nesse estudo, de acordo com os dados obtidos por meio de pedidos de acesso à informação formulados em janeiro de 2021, no primeiro biênio da atual legislatura (2019/2020) foram devolvidos um total de 53 projetos de lei pelo Presidente da Câmara dos Deputados com fulcro no art. 137, §1º, II, “b” c/c art. 17, II do RICD.²⁶⁰ No Senado Federal, não houve devolução de projeto de lei com fundamento no art. 48, XI do RISF, mas apenas duas medidas provisórias, o que corrobora a assertiva de que a Câmara dos Deputados exerce com maior amplitude a prerrogativa de devolução monocrática das proposições, mormente por se tratar da Casa em que as proposições são, em regra, apresentadas.

Dentre as decisões da Câmara dos Deputados analisadas, a maior parte dos projetos de lei devolvidos versava sobre matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo, totalizando 36 dos 53 projetos de lei devolvidos por manifesta inconstitucionalidade. Nos demais casos, 7 devoluções se fundamentaram na invasão de competência constitucional reservada a outro ente federativo, 4 por violação a direito fundamental, 5 por inconstitucionalidades diversas (*e.g.*, violação à regra do concurso público, às regras do sistema tributário etc.) e 1 por motivo não identificado. Nota-se que a maior parte das devoluções sumárias é fundamentada em vícios formais, de fácil constatação, a respeito de temas que não provocam maiores controvérsias políticas dentro do Congresso.

A partir do expressivo volume é possível extrair a relevância do papel desempenhado pelo Presidente da Casa no juízo de constitucionalidade de proposições legislativas. Das decisões de inadmissibilidade do Presidente cabe recurso ao Plenário, ocasião em que será ouvida previamente a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Ainda assim, poucos são os recursos interpostos, menos ainda os providos. De todas as devoluções analisadas, Sandra Ferreira contabilizou apenas 20 recursos, dos quais apenas um foi examinado pela CCJC, tendo parecer pela sua rejeição, que foi acatado pelo Plenário.²⁶¹ Na pesquisa realizada

²⁵⁹ *Idem.*

²⁶⁰ É relevante destacar que muitas das vezes as devoluções fundadas no art. 137, §1º, II, “a” do RICD, que trata das matérias alheias à competência da Câmara dos Deputados, tem por justificativa a violação à norma constitucional. No entanto, por razões metodológicas, optou-se pela restrição da seleção aos casos classificados no próprio despacho de devolução como manifestamente inconstitucionais.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 262.

no presente estudo, foram contabilizados 11 recursos, a maior parte ainda em tramitação. Ou seja, as decisões do Presidente em juízo negativo de admissibilidade costumam constituir a posição final da Casa sobre a constitucionalidade de determinada proposição.

3.2.1.2 Declaração de prejudicialidade

Admitida em juízo de admissibilidade pelo Presidente da Casa, a proposição será distribuída às comissões competentes e, na Câmara dos Deputados, sempre e em último lugar, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Ainda que ultrapassado o primeiro teste na decisão de admissão, os poderes de análise unipessoal de constitucionalidade das proposições pelo Presidente não se esgotam no juízo de admissibilidade. Em fase posterior, durante a tramitação, em virtude de previsão nos Regimentos Internos, é possível aos Presidentes das Casas declararem a prejudicialidade de proposições em razão de prejulgamento.

Antes da reforma operada pela Resolução nº 10/91, que deslocou a análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do primeiro para o último lugar na ordem das Comissões, o Presidente da Câmara dos Deputados despachava a proposição àquela Comissão, que quando detectava precedente na própria Comissão exarava parecer pela sua prejudicialidade. Aprovado pela Comissão, o parecer era usado como fundamento para o Presidente da Casa declarar a prejudicialidade da proposição. Foram esses reiterados pareceres pela prejudicialidade que deram origem às súmulas da CCJC da Câmara dos Deputados, hoje utilizadas para a mesma finalidade.²⁶²

Em se tratando da Câmara dos Deputados, há previsão expressa no Regimento Interno de que a declaração de prejudicialidade poderá ter por fundamento precedente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, conforme art. 163, II c/c art. 164, II do RICD. Como precedente entenda-se não apenas os verbetes de súmula da CCJC, como também os próprios pareceres anteriores da Comissão. Ademais, existe ainda a possibilidade de declaração de prejudicialidade em razão de prejulgamento do Plenário ou outra comissão. No Senado, a disciplina é mais restrita, dispondo o Regimento Interno que a declaração somente poderá se fundar em precedente do Plenário, nos termos do art. 48, XII c/c art. 334 do RISF.

²⁶² AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de., op. cit., p. 53-56.

Nos dois casos, será possível que a declaração de prejudicialidade leve em consideração julgamentos anteriores pela inconstitucionalidade de determinada proposição, seja em parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, seja em decisão do Plenário nas hipóteses de sua competência. Em qualquer situação, caberá recurso dessa decisão monocrática do Presidente da Casa para o Plenário, sendo obrigatoriamente ouvida a CCJC. Caso seja desprovido o recurso, a proposição será definitivamente arquivada. Mais uma vez se revela o poder do Presidente de firmar a posição institucional da Casa em matéria de interpretação constitucional e a relevância da CCJC para subsidiar o entendimento adotado.

3.2.2 A tramitação nas Comissões

3.2.2.1 Declaração de prejudicialidade na Câmara dos Deputados

Ao contrário do Senado Federal, cujo Regimento Interno restringe as declarações de prejudicialidade à competência do Presidente da Casa, na Câmara dos Deputados a prejudicialidade também pode ser declarada pelos Presidentes das comissões, consoante art. 164, *caput* do RICD. De acordo com o dispositivo, o Presidente de comissão poderá, de ofício ou a requerimento de qualquer Deputado, declarar prejudicada matéria em virtude de prejulgamento pelo Plenário ou comissão, em especial se tiver sido considerado inconstitucional pela CCJC em manifestação anterior.

É necessário esclarecer que essa possibilidade de declaração de prejudicialidade em função de precedente de comissão não necessariamente diz respeito a precedente da mesma comissão que ora analisa a proposição. Com isso quer-se dizer que as comissões temáticas às quais as proposições forem distribuídas com precedência em relação à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania também podem declarar a prejudicialidade da proposição com fundamento em precedente da CCJC. Portanto, nem só a CCJC declara prejudicialidade com base em precedente pela inconstitucionalidade de proposições, todas as comissões podem fazê-lo.

Há registro de levantamento de questões de ordem nas comissões temáticas para inverter a ordem de análise e remeter a matéria de imediato à CCJC para pronunciamento e eventual arquivamento de plano diante de subsunção a verbete de súmula.²⁶³ No entanto, esse procedimento não é necessário, tendo em vista a possibilidade de qualquer comissão valer-se dos precedentes da CCJC, ainda que não sumulados, para reconhecer a inconstitucionalidade de proposição “idêntica, semelhante, com finalidade idêntica ou oposta à de outra anteriormente apreciada”.²⁶⁴

A previsão demonstra que as demais comissões também exercem papel fundamental na interpretação constitucional legislativa. Embora as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania sejam, de fato, o coração do juízo de constitucionalidade das proposições, tendo em vista que até mesmo quando os outros atores reconhecem a inconstitucionalidade de proposições eventuais recursos devem ser objeto de apreciação prévia pela CCJC, essa atribuição não é exclusiva. A interpretação constitucional pode ser exercida por qualquer comissão, mesmo em se tratando de mera aplicação de precedente, já que o ato de subsunção necessariamente demanda interpretação.

Nas respostas aos requerimentos de acesso à informação formulados perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal com relação ao primeiro biênio da atual legislatura (2019/2020), as duas Casas informaram não existirem registros de declarações de prejudicialidade com fundamento em entendimento da CCJC ou do Plenário pela inconstitucionalidade da matéria, revelando o pouco uso do instrumento tanto pela Presidência das Casas quanto pelas comissões na Câmara dos Deputados. Esse resultado é mais um indício de concentração da análise da constitucionalidade dos projetos de lei na figura do Presidente da Câmara dos Deputados por meio das decisões de devolução e, em especial, nas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania das Casas.

3.2.2.2 Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania

²⁶³ Ibidem, p. 62.

²⁶⁴ Idem.

Distribuída a proposição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Casa, o Presidente designará um relator para proferir o voto, que deverá se manifestar no prazo regimentalmente estipulado, correspondente à metade do prazo que as comissões dispõem para apreciar as proposições. Descumprido o prazo, abre-se a possibilidade de nomeação de outro relator. Caso persista a ausência de parecer escrito, o Presidente da Comissão poderá determinar que seja proferido oralmente.²⁶⁵ Apresentado o relatório e voto, a proposição será submetida à discussão e votação pelo Plenário da Comissão. Aprovado, o parecer do relator se tornará parecer da Comissão. Rejeitado, será designado novo relator.

Constatada uma inconstitucionalidade pela Comissão, haverá duas alternativas. Se a inconstitucionalidade for parcial, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania poderá apresentar emenda sanando o vício. Em se tratando de projeto sujeito ao poder conclusivo das comissões, a própria CCJC pode aprovar conjuntamente a proposição e a emenda. Do contrário, serão ambos remetidos ao Plenário. Por outro lado, não havendo possibilidade de saneamento do vício, o parecer será pelo arquivamento definitivo da proposição.²⁶⁶ Findo o procedimento na Comissão, o parecer é publicado, tendo início o prazo para interposição de recurso ao Plenário.

Na Câmara dos Deputados, o recurso interposto contra parecer da CCJC será objeto de apreciação preliminar pelo Plenário, em que este analisará tão somente a constitucionalidade e juridicidade da proposição. Caso haja emenda saneadora do vício, a deliberação plenária dela se ocupará em primeiro lugar. Aprovada a emenda, a proposição será considerada aprovada quanto à preliminar e seguirá seu curso normalmente. Sendo rejeitada a emenda, a proposição será submetida integralmente à votação. Aprovada, seguirá o trâmite regular. Reprovada, será definitivamente arquivada. Uma vez reconhecidas pelo Plenário, a constitucionalidade e a juridicidade da proposição não poderão ser novamente questionadas.²⁶⁷ No Senado, não há previsão semelhante, limitando-se o Regimento a estabelecer o cabimento de recurso contra parecer da CCJC.

Há duas hipóteses principais em que esse procedimento sofre alterações, reduzindo a amplitude da atuação da CCJC. A primeira é relativa às matérias sujeitas à apreciação de

²⁶⁵ CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo**: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 317.

²⁶⁶ FONSECA, Edson Pires da., op. cit., p. 140.

²⁶⁷ OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva., op. cit., p. 66.

Comissão Especial na Câmara dos Deputados, constituída com a finalidade de analisar as propostas de emenda à Constituição, projetos de Código e proposições que exijam a opinião de mais de três comissões sobre o mérito. Nesses casos, a competência da CCJC é afastada, mas ainda assim a proposição terá sua constitucionalidade analisada, uma vez que a Comissão Especial é formada por membros de todas as comissões que devam se pronunciar a respeito do tema, inclusive a CCJC. No caso específico das propostas de emenda à Constituição, a Comissão Especial dará parecer sobre o mérito apenas, incumbindo à CCJC seu exame de admissibilidade.

A segunda hipótese é quando há solicitação de tramitação em regime de urgência. Normalmente, as proposições são analisadas sucessivamente por todas as comissões. No entanto, a partir do momento em que a proposição passa a tramitar sob regime de urgência, as comissões que ainda não tiverem se manifestado deverão fazê-lo independentemente de parecer das demais, eis que a proposição tramitará simultaneamente em todas elas. Essa análise concomitante é criticável porque permite situação na qual seja apresentada uma emenda inconstitucional em determinada comissão que não passará pelo crivo prévio da CCJC, somente sendo analisada em Plenário.²⁶⁸

Findo o prazo regimental para pronunciamento das comissões em caráter de urgência, com ou sem parecer, a proposição será incluída na Ordem do Dia para discussão e votação em Plenário. Se não houver parecer, o Presidente designará um relator para proferi-lo verbalmente.²⁶⁹ Assim, o juízo de constitucionalidade das proposições sujeitas ao regime de urgência fica seriamente prejudicado, tendo em vista que eventuais questões constitucionais complexas que demandem uma análise mais aprofundada serão provavelmente ignoradas durante a sessão plenária. Por essa razão, o pedido de urgência pode acabar servindo para afastar uma discussão mais séria sobre a constitucionalidade da proposição.

As Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania também têm competência para analisar a constitucionalidade de todas as emendas às proposições. Na Câmara dos Deputados, o procedimento varia a depender do fato de a proposição ser analisada em caráter final pelas comissões ou não. Se forem sujeitas à apreciação conclusiva, as emendas poderão ser apresentadas por qualquer deputado perante as comissões. Não estando sujeitas ao regime conclusivo, somente os próprios membros das comissões poderão oferecer emendas enquanto

²⁶⁸ AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de., op. cit., p. 70-71.

²⁶⁹ Artigo 157, §2º do RICD e artigo 140, I do RISF.

a proposição nelas tramitar, facultado aos demais oferecê-las em Plenário.²⁷⁰ Em qualquer situação, a proposição deverá ser posteriormente submetida a exame da CCJC. No Senado, a remessa à CCJC será sempre facultativa.

Nos primeiros dez anos posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, a deferência da Casa ao trabalho da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados impressiona. Na pesquisa realizada por Luiz Henrique Cascell de Azevedo, foram levantadas 755 declarações de inconstitucionalidade e/ou injuridicidade pela CCJC, tendo sido interpostos 39 recursos, dos quais apenas 3 reformaram a decisão da CCJC. Isso significa que “apenas 0,33% do total dos pareceres da Comissão, durante aproximadamente dez anos, foi efetivamente rechaçado pelo Plenário”.²⁷¹ No levantamento realizado neste estudo em relação ao primeiro biênio da atual legislatura (2019/2020), foram identificados apenas 2 recursos contra parecer da CCJC, ambos ainda pendentes de análise. De fato, a CCJC da Câmara dos Deputados goza de muito prestígio dentro da Casa, não só pela especialização técnica, mas também por mesclar os juízos jurídico e político.²⁷²

No Senado Federal, a oitiva da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania não é obrigatória como na Câmara dos Deputados. De acordo com Penna e Maciel, o Regimento Interno dispõe que todas as comissões devem opinar pela constitucionalidade da proposição, cabendo à CCJC exercer esse papel apenas quando as proposições lhes 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”.²⁷³ Assim, a regra é que a CCJC do Senado se manifestará somente quando for solicitada. Na pesquisa realizada junto ao Senado em relação ao primeiro biênio da atual legislatura, foram identificados 8 recursos contra parecer da CCJC do Senado, dos quais 2 tiveram pareceres da CCJC pela rejeição, acolhidos pelo Plenário.

²⁷⁰ CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo**: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 318.

²⁷¹ AZEVEDO, Luiz Henrique Cascell de., op. cit., p. 74.

²⁷² CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo**: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 290-291.

²⁷³ PENNA, Sérgio F. P. de O.; MACIEL, Eliane Cruxên B. de Almeida. **Técnica Legislativa**. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 2002, p. 117. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70469/Tecnica%20Legislativa-2002.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30/12/2020.

Em estudo desenvolvido por Hugo Henriques e Márcio Ponzilacqua, foram selecionadas todas as reuniões deliberativas da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal ocorridas durante o ano de 2014 para analisar os votos apresentados pelos relatores em projetos de lei e propostas de emenda à Constituição. Apesar da ausência de obrigatoriedade de oitiva da CCJC no Senado, constatou-se que, na prática, grande parte das matérias é distribuída à Comissão. No entanto, o aspecto quantitativo não é acompanhado do qualitativo, pois dos 87 projetos de lei apreciados, apenas em 67 votos os relatores analisavam expressamente a constitucionalidade da proposição, o que representa 77% dos projetos votados.²⁷⁴

Ainda assim, a pesquisa evidenciou uma alta taxa de prevalência do voto do relator, que na maioria das vezes é no sentido da constitucionalidade da proposição.²⁷⁵ Os autores atribuíram o fato a três fatores principais: i) preferência para pautar questões mais consensuais entre os senadores; ii) tendência de aprovar matérias não sujeitas à apreciação conclusiva, relegando a discussão para outras comissões e o Plenário; iii) modelo de votação simbólico, em que a rejeição demanda manifestação ativa.²⁷⁶ Os dados sugerem indícios de que, em que pese a concentração da interpretação constitucional legislativa no âmbito das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, essa atuação talvez não esteja sendo exercida com a seriedade que deveria, ao menos no Senado Federal.

A avaliação qualitativa dos pareceres proferidos pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na atual legislatura será objeto do último capítulo deste estudo. Nesse momento, buscou-se apenas descrever as atribuições das CCJCs das duas Casas na análise da constitucionalidade das proposições legislativas, mais especificamente aquelas relativas a projetos de lei. Em especial nos casos em que as CCJCs atuam com poder conclusivo ou terminativo, seus pareceres configurarão a posição institucional do Congresso Nacional sobre a interpretação constitucional da matéria submetida à apreciação.

²⁷⁴ HENRIQUES, Hugo R; PONZILACQUA, Márcio H. P., op. cit., p. 44.

²⁷⁵ Apuraram os autores que, dos 87 projetos de lei votados, “62 (71%) foram analisados não terminativamente e tiveram parecer favorável aprovado pela comissão; 18 (21%) foram analisados terminativamente e aprovados pela comissão, seguindo para a Câmara dos Deputados ou para sanção presidencial, de acordo com a tramitação do processo; 04 (5%) foram analisados não terminativamente e receberam parecer pela sua rejeição; e apenas 03 (3%) foram analisados terminativamente e definitivamente rejeitados pela CCJ, seguindo para o arquivo”. Em: *Ibidem*, p. 43.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 51.

Considerando que a maior parte das deliberações sobre constitucionalidade ocorre de fato na CCJC, os pareceres da Comissão emergem como principal instrumento de interpretação constitucional dentro do Poder Legislativo brasileiro. Até mesmo as hipóteses de juízo negativo de admissibilidade e de declaração de prejudicialidade com base em inconstitucionalidade derivam, em sua maioria, de mera aplicação de entendimento anterior firmado pela própria Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Portanto, a única possibilidade real de superação de sua opinião constitucional é por meio da deliberação no Plenário, seja quando o parecer da CCJC é dotado de caráter meramente opinativo, seja quando é objeto de recurso.

3.2.3 Deliberação no Plenário

3.2.3.1 Regime de urgência

Segundo os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a urgência é a dispensa de exigências, formalidades e interstícios para que as proposições sejam imediatamente apreciadas.²⁷⁷ A urgência pode ser requerida, decorrendo de solicitação apresentada pelos parlamentares, ou necessária, em razão da natureza da matéria. Em ambos os casos, a tramitação é a mesma, abreviando-se o rito procedimental para apreciação mais célere da proposição.²⁷⁸ O procedimento de urgência, assim, impede uma deliberação ampla pelo órgão especializado, minando o debate sobre o conteúdo da proposição e, no âmbito das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre sua constitucionalidade.

Nos projetos de lei, a tramitação em regime de urgência tem o condão de subtrair a proposição da análise das comissões e submetê-la diretamente ao Plenário. Até mesmo nas matérias sujeitas ao poder conclusivo das comissões, caso apresentado o requerimento de urgência, seu papel será reduzido à instrução do processo legislativo e opinião consultiva, sem poder de deliberar sobre a questão, que é devolvido ao Plenário. Uma vez instaurado o

²⁷⁷ Artigo 152, caput do RICD e 337 do RISF.

²⁷⁸ SILVA, José Afonso da., op. cit., p. 314-315.

procedimento de urgência, a análise em todas as comissões, que em regra é sucessiva, passará a ser simultânea.²⁷⁹

Na Câmara dos Deputados, aprovado o requerimento de urgência, a matéria será incluída na ordem do dia da sessão imediata. Não havendo parecer, as comissões que tiverem que se pronunciar sobre a matéria poderão solicitar prazo conjunto não excedente de duas sessões. Findo o prazo concedido, a proposição será incluída na ordem do dia para imediata discussão e votação, com parecer ou sem ele. Se ainda não houver parecer, o Presidente designará relator para proferi-lo verbalmente no decorrer da sessão, ou na sessão seguinte, a seu pedido. Apresentadas emendas, serão elas imediatamente distribuídas às comissões respectivas, que terão prazo de uma sessão para emitir parecer, que poderá ser dado verbalmente.²⁸⁰

No Senado Federal, os prazos se distinguem a depender da hipótese que fundamenta o requerimento de urgência, que são três: matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou de providência para atender a calamidade pública; quando se pretenda a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento; quando se pretenda incluir em Ordem do Dia matéria pendente de parecer. Em todos os casos, o parecer poderá ser proferido oralmente e, após o encerramento da discussão, se houver apresentação de emendas, as proposições serão novamente remetidas às comissões, que deverão se pronunciar de imediato nas duas primeiras situações.²⁸¹

Como é possível observar, os requerimentos de urgência transferem das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania para o Plenário a competência para deliberar em caráter definitivo sobre questões constitucionais. No máximo, será conferida às CCJCs a competência para proferir parecer opinativo em tempo exíguo e concomitantemente com as demais comissões, permitindo ainda a possibilidade de apresentação de emendas pelas outras comissões que não serão analisadas pela CCJC em momento algum durante o processo legislativo, mas tão somente pelo Plenário.²⁸² No regime de urgência, apenas as emendas de Plenário são remetidas às comissões.

²⁷⁹ MELLO, Cristiana de Santis Mendes de Farias. **O Revigoramento do Poder Legislativo**: uma agenda para o século XXI. Dissertação de Mestrado - UERJ. 214f. Rio de Janeiro, 2011, p. 98.

²⁸⁰ Artigo 157, §§1º, 2º e 4º do RICD.

²⁸¹ Artigos 345 a 348 do RISF.

²⁸² AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli., op. cit., p. 70-71.

Diante desse cenário, Luiz Henrique Cascelli de Azevedo sugere como proposta de aperfeiçoamento do juízo de constitucionalidade das proposições legislativas que tramitam em regime de urgência que não se dispense em nenhuma hipótese a oitiva do colegiado da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Isso porque, sob o fundamento da urgência, não raro definida por decisão dos líderes, esvazia-se a deliberação da CCJC, não sendo desejável permitir a apresentação de parecer por um único membro da Comissão, muitas vezes verbal, e outras tantas sem a necessária profundidade que uma avaliação séria sobre a constitucionalidade demanda.²⁸³

Os regimes de urgência tornam a análise da constitucionalidade pelo Congresso seriamente prejudicada, esvaziando todo o aparato institucional que dá suporte ao debate constitucional de qualidade, amparado especialmente na produção e disseminação de informações que ocorre no âmbito das CCJCs. Nos casos de regime de urgência, a posição constitucional das Casas é definida em Plenário, cuja discussão terá por base apenas o parecer do relator, nem sempre por escrito, sem a possibilidade de uma verdadeira deliberação com fundamento em sólida instrução processual. Infelizmente, a abreviação do rito procedimental nas hipóteses de urgência constitui uma possibilidade de atropelo do argumento constitucional pelos anseios políticos.

3.2.3.2 Competência originária

Nem todas as proposições legislativas estão sujeitas ao poder conclusivo das comissões. Há diversas hipóteses previstas nos Regimentos Internos das Casas que atribuem ao Plenário a competência final para deliberação e votação de determinadas matérias, excepcionando o poder deliberativo das comissões desde o início da tramitação. Nesses casos, o papel das comissões terá caráter unicamente instrutivo e opinativo, angariando informações e elaborando relatórios técnicos para subsidiar a decisão do Plenário, a quem compete dar a palavra final sobre o mérito da proposição.

Via de regra, as hipóteses de competência originária do Plenário costumam referir-se a proposições legislativas que não se caracterizam como projetos de lei ordinária. São aqueles

²⁸³ Ibidem, p. 134.

casos nos quais o procedimento regular é a passagem pelas comissões, não para fins de decisão, mas para fins meramente consultivos. Dentre as possibilidades previstas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é possível destacar os projetos de lei complementar, de código, de iniciativa popular, de iniciativa de comissão, relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação e aqueles oriundos do Senado ou por ele emendados que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas.²⁸⁴

Dentre todas, a hipótese mais relevante é a competência originária do Plenário para deliberar e votar sobre propostas de emenda à Constituição, sujeitas a regime de tramitação especial. Recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, a proposta de emenda será despachada à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, cuja análise se limitará ao juízo de admissibilidade. Caso inadmitida, caberá recurso ao Plenário, quando haverá apreciação preliminar sobre sua admissibilidade. Admitida pela CCJC ou pelo Plenário, o Presidente designará Comissão Especial para opinar sobre o mérito, sendo posteriormente submetida à deliberação do Plenário.²⁸⁵

No Senado Federal, as modalidades de competência originária expressas do Plenário envolvem o poder de deliberar e votar sobre projetos de código, propostas de emenda à Constituição e determinados projetos de resolução. Contudo, considerando que o art. 91 do RISF traz as hipóteses em que as Comissões terão poder conclusivo e aquelas em que esse poder é vedado, é possível concluir que, *a contrario sensu*, todas as demais matérias estão aprioristicamente sujeitas à competência do Plenário, salvo decisão expressa em sentido contrário. Portanto, os projetos de lei complementar, por exemplo, que não se encontram no rol do art. 91, não se submetem ao poder conclusivo das comissões, assim como na Câmara dos Deputados.

Em todas essas hipóteses em que há competência originária do Plenário, as proposições serão discutidas e votadas pela totalidade dos membros da Casa, o que significa que sua constitucionalidade será apreciada por todos, tomando por base os pareceres opinativos da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, quando tiver que se manifestar, e/ou das Comissões Especiais na Câmara dos Deputados. No Senado Federal, inexistente a figura regimental das Comissões Especiais, recaindo todo o trabalho técnico-constitucional sobre a

²⁸⁴ As hipóteses estão elencadas no art. 24, II do RICD. Os dois últimos incisos se referem a projetos que tenham recebido pareceres divergentes e aqueles em regime de urgência, que foram deixados de lado em razão de não se enquadrarem na hipótese de competência originária do Plenário, eis que decorrentes de fato superveniente.

²⁸⁵ Artigo 202 do RICD.

CCJC. Ainda assim, os pareceres das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania não vincularão o Plenário, que pode deles discordar.

À primeira vista, parecem ser muitas e diversas as situações em que o Plenário atua originariamente como órgão final de decisão, dispensando a competência das comissões. Todavia, doutrinariamente se reconhece que a regra no ordenamento jurídico brasileiro é a apreciação conclusiva pelas comissões, em especial se considerarmos que a grande maioria das proposições representam projetos de lei ordinária.²⁸⁶ Sendo assim, a competência plenária de maior expressão acaba sendo a competência recursal, instaurada a partir de recurso interposto, dentre outros casos, contra as decisões das comissões com poder conclusivo e/ou terminativo.

3.2.3.3 Competência recursal

O Poder Legislativo é, em essência, um órgão colegiado que representa democraticamente todos os cidadãos da nação. A regra, portanto, deveria ser que todas as decisões fossem tomadas pela reunião da totalidade dos membros desse colegiado. No entanto, a complexidade e dinâmica da vida contemporânea, somada ao elevado volume de trabalho e número de congressistas, exige que as decisões sejam delegadas a pequenos núcleos decisórios que terão maior *expertise* em cada matéria, resguardando-se, em todo caso, a possibilidade de convocação do todo para decisão. Essa foi a escolha do constituinte originário no art. 58, §2º, I da Constituição da República.

Assim, os recursos das decisões dos órgãos fracionários das Casas Legislativas têm assento constitucional. Nas matérias sujeitas ao poder conclusivo e/ou terminativo das comissões, reserva-se à minoria composta por 1/10 dos membros da Casa a possibilidade de recorrer. Porém, a delegação de funções no processo legislativo não se dá somente no âmbito das comissões. Os próprios Regimentos Internos delegam parte das atribuições das Casas aos Presidentes, que não poderão ter o poder final sem que se possa suscitar a decisão do Plenário.

²⁸⁶ Nesse sentido: CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo**: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 319; AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **O Parlamento Brasileiro – Processo, Produção e Organização Legislativa**: o papel das Comissões em perspectiva comparada. Dissertação de Mestrado – IUPERJ, 174 f., Rio de Janeiro, 2009, p. 98; ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. **Processo Legislativo no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2018, p. 100.

Desse modo, além da previsão constitucional de recurso das decisões das comissões, existem também as previsões regimentais de recurso das decisões dos Presidentes.

Há, portanto, três vias recursais que convocam o Plenário para decidir sobre questões constitucionais. A primeira delas é o recurso da decisão do Presidente da Casa que nega, em juízo de admissibilidade, a tramitação de determinada proposição, devolvendo-a ao autor. A segunda consiste no recurso da decisão de prejudicialidade fundada em prejulgamento, que pode ser tomada pelo Presidente da Casa ou, no caso da Câmara dos Deputados, também pelo Presidente de comissão. A terceira, por sua vez, reside nos recursos interpostos por 1/10 dos membros da Casa contra parecer de comissão. Em matéria constitucional, essas três vias são capazes de deslocar a responsabilidade pela decisão constitucional final do Presidente ou da CCJC para o Plenário.

No primeiro caso, cabe recurso da devolução feita pelo Presidente da Casa no juízo de admissibilidade da proposição com fundamento em manifesta inconstitucionalidade. De acordo com o art. 137, §2º do RICD, esse recurso será interposto pelo autor, no prazo de cinco sessões da publicação do despacho, ouvindo-se a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em igual prazo. Caso seja provido o recurso, a proposição voltará à Presidência para o devido trâmite. No Senado, o recurso está previsto no art. 48, XI do RISF, segundo o qual ressalva-se da decisão do Presidente que julgar a proposição contrária à Constituição a interposição de recurso pelo autor para o Plenário, que decidirá após audiência da CCJC.

Merece destaque o fato de que, embora se trate de competência atribuída ao Plenário da Casa, sempre haverá oitiva prévia da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Considerando que as decisões negativas de admissibilidade da Presidência geralmente são fundadas em entendimentos consolidados das comissões, é natural que sejam instadas a se manifestar, quer confirmando a decisão da Presidência, quer reconhecendo a distinção entre os casos previamente julgados e a hipótese sob apreciação. Com essa regulamentação, os Regimentos Internos assumem a *expertise* da CCJC em matéria constitucional, atribuindo-lhe primazia na análise de questões constitucionais.

Conforme o estudo realizado por Sanda Ferreira na Câmara dos Deputados, entre 1988 e 2007 o número de proposições devolvidas superou o número de proposições aprovadas. O alto número de devoluções em contraposição ao baixo número de recursos e seu desprovimento pelo Plenário demonstra que essa competência do Presidente confere racionalização à atividade legislativa, barrando de início um sem número de proposições flagrantemente inconstitucionais, na maioria das vezes por vícios formais de fácil constatação,

sempre resguardada a competência do Plenário em face de eventuais arbitrariedades por meio da possibilidade de interposição de recurso.²⁸⁷

Corroborando as conclusões da autora, citem-se as devoluções da atual legislatura com base em violação a direitos fundamentais. No levantamento realizado junto à Câmara dos Deputados, 4 projetos de lei foram devolvidos com fundamento em violação ao art. 5º da Constituição. Foram os projetos de lei nº 727/2019, 729/2019, 6181/2019 e 582/2020, que tratavam, respectivamente, sobre “cessão compulsória de órgãos e tecidos, células e partes do corpo humano para transplante ou enxerto, oriundos de agente que em prática de conduta delituosa em confronto com agentes públicos de segurança tenha como resultado final a morte encefálica”, “cessão compulsória de órgãos, no caso em que o cadáver apresenta indícios de morte por resultado de ação criminosa”, “perdimento do imóvel denominado Sítio de Atibaia [...]” e “amputação das mãos de político condenado por crime de corrupção contra o patrimônio público, desde a condenação até o trânsito em julgado”. Os exemplos extremos revelam a importância de uma análise preliminar das proposições para a otimização da atividade legislativa.

Na segunda via recursal, é cabível recurso interposto pelo autor contra decisão que considerou prejudicada a proposição em razão de prejudgamento. Na Câmara dos Deputados, a declaração de prejudicialidade poderá ser feita pelo Presidente da Casa ou de comissão diante de precedente do Plenário ou da CCJC, cabendo recurso pelo autor no prazo de cinco sessões contados da publicação do despacho ou imediatamente caso seja declarada no curso da votação. Em qualquer caso, antes da decisão do Plenário, deverá ser ouvida a CCJC.²⁸⁸ No Senado Federal, o Presidente da Casa poderá declarar prejudicada a matéria em virtude de prejudgamento pelo Plenário, seguindo o mesmo *iter* procedimental da Câmara dos Deputados.²⁸⁹

Do mesmo modo que no juízo de admissibilidade, também nessa hipótese é obrigatória a oitiva da CCJC previamente à decisão do Plenário acerca do recurso contra a declaração de prejudicialidade que aplicou precedente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ou do Plenário. Afinal, sempre será possível que a Comissão entenda pela necessidade de superação do precedente ou que a proposição declarada prejudicada não se

²⁸⁷ FERREIRA, Sandra Afonso., op. cit., p. 268.

²⁸⁸ Artigo 164 e parágrafos do RICD.

²⁸⁹ Artigo 334 e parágrafos do RISF.

adequa perfeitamente ao entendimento anteriormente fixado, o que poderá dar ensejo à reforma da decisão do Presidente pelo Plenário.

No entanto, assim como os exames negativos de admissibilidade, as declarações de prejudicialidade também não costumam ser objeto de recurso e, quando isso acontece, não são revertidas. Segundo Luiz Henrique Cascelli de Azevedo, em pesquisa realizada no âmbito da Câmara dos Deputados nos dez primeiros anos posteriores à promulgação da Constituição de 1988, foram identificadas 323 declarações de prejudicialidade, das quais apenas 4 recursos foram interpostos, todos rejeitados pelo Plenário, que manteve a posição da CCJC.²⁹⁰ Revela-se, mais uma vez, exemplo de eficiência dos trabalhos legislativos, sempre preservada a possibilidade de controle da atuação do Presidente pelo Plenário.

Por fim, a terceira e última hipótese retrata a interposição de recurso por 1/10 dos membros da Casa contra parecer de comissão com poder conclusivo e/ou terminativo. O recurso é cabível da decisão de qualquer comissão, o que em termos de parecer sobre a constitucionalidade inclui, além das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, as Comissões Especiais da Câmara dos Deputados nas hipóteses de sua competência e qualquer comissão do Senado. De acordo com a previsão regimental, tanto da decisão que considera a constitucionalidade quanto da decisão que considera a inconstitucionalidade, determinando o arquivamento da proposição, caberá recurso.

Na Câmara dos Deputados, o recurso contra parecer conclusivo das comissões está previsto no art. 58, §1º c/c art. 132, §2º do RICD, segundo os quais após o encerramento da apreciação conclusiva, a proposição será enviada à publicação, quando terá início o prazo de cinco sessões para apresentação de recurso assinado por 1/10 dos membros da Casa. Provido o recurso, a matéria será enviada à Mesa para inclusão na Ordem do Dia e deliberação e votação pelo Plenário. Desprovido o recurso ou não interposto, a matéria será encaminhada para redação final.

Já o recurso contra parecer terminativo que encerra o processo legislativo está previsto no art. 54 c/c art. 144 do RICD. De acordo com os dispositivos, sendo proferido parecer terminativo pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania quanto à constitucionalidade da matéria, caberá recurso ao Plenário, que o decidirá em apreciação preliminar. Nesse momento, o Plenário analisará eventuais emendas saneadoras do vício, podendo aprovar a

²⁹⁰ AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli., op. cit., p. 62.

proposição com ou sem emendas, determinando seu trâmite regular, ou reprová-la, caso em que será definitivamente arquivada.

Rememore-se que, no Senado, tanto os pareceres conclusivos como terminativos são denominados regimentalmente de terminativos. Feita essa consideração, a interposição de recurso contra parecer terminativo do Senado ocorre de acordo com o art. 91 e parágrafos do RISF, segundo o qual, uma vez encerrada a apreciação terminativa pelas comissões, a decisão será publicada, dando início ao prazo de cinco dias úteis para a propositura de recurso, assinado por 1/10 dos membros da Casa. Não havendo recurso ou sendo ele rejeitado, a proposição seguirá o trâmite normal ou será arquivada, conforme o caso.

De acordo com todas as informações levantadas a respeito da interposição de recursos nas duas Casas, em qualquer das três modalidades, nota-se que a competência recursal do Plenário raramente é exercida, sobressaindo as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania como principais intérpretes constitucionais dentro do Congresso Nacional. Há um importante espaço que poderia ser ocupado pelo Plenário na interpretação constitucional que tem lugar durante o processo legislativo se não houvesse uma deferência praticamente absoluta às posições firmadas pela CCJC.²⁹¹

²⁹¹ AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli., op. cit., p. 74.

4 A PERFORMANCE CONSTITUCIONAL DO CONGRESSO NACIONAL: ANÁLISE DOS PARECERES DAS COMISSÕES DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

4.1 Critérios de seleção e a formulação de um parâmetro constitucional

Com a descrição dos principais instrumentos de interpretação constitucional existentes no curso do processo legislativo das leis brasileiras, evidenciam-se as diversas formas de que pode se revestir a posição firmada pelo Congresso Nacional sobre a constitucionalidade das proposições. Seja por decisão do Presidente da Casa, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ou do Plenário, o Poder Legislativo sempre será chamado a exercer seu juízo constitucional acerca dos impactos de determinada proposição. Diante das múltiplas fontes das opiniões constitucionais legislativas, torna-se necessário fixar critérios para seleção de casos e avaliação da responsabilidade constitucional do Congresso.

A fim de operacionalizar a análise, a doutrina aponta diversos elementos que servem de guia para a seleção dos casos em que haverá avaliação do grau de responsabilidade constitucional do Poder Legislativo. São basicamente critérios de seleção dos instrumentos que serão analisados com o fim de avaliar a *performance* do Congresso na interpretação constitucional. Como bem aponta Tushnet, são poucos os casos em que há um registro claro acerca da posição firmada pelo Congresso, que na maior parte das vezes se revela múltipla e difusa, sendo imprescindível balizar a análise da qualidade da interpretação constitucional legislativa por meio da definição de alguns critérios objetivos para a identificação dos casos sobre os quais a pesquisa se debruçará.

O principal critério sugerido pelo autor e que será utilizado neste trabalho é o foco na posição institucional do Congresso em relação à determinada questão constitucional, e não no comportamento individual dos congressistas. Segundo o autor, não é difícil compilar uma série de proposições de constitucionalidade duvidosa, encaminhadas pelos próprios legisladores, que buscam tão somente o apoio do seu eleitorado sem se preocupar com a constitucionalidade da medida, já que a aprovação ou não do projeto é irrelevante. Esse tipo de manifestação não oferece bases sólidas para a avaliação do desempenho do Congresso.

Portanto, o que é necessário examinar são as ações institucionais, aquelas que representam o resultado de um processo legislativo completo.²⁹²

Não obstante, há algumas dificuldades inerentes à análise da posição institucional firmada pelo Congresso. Isso porque as leis costumam entrar em vigor sem a justificativa constitucional na qual o Congresso se baseou, tornando extremamente árdua a tarefa de determinar a base constitucional em que se funda o Poder Legislativo, o que requer o exame de diversos instrumentos simultaneamente, como os relatórios das comissões e os debates em Plenário. Como consequência, os membros do Congresso podem adotar razões constitucionais distintas para alcançar a mesma conclusão, inexistindo no bojo do processo legislativo estadunidense um documento que revele a posição da maioria sobre a questão constitucional.

Exatamente por esta razão, Garret e Vermeule oferecem um segundo critério de seleção baseado na deliberação expressa sobre a questão constitucional suscitada pelo projeto de lei. De acordo com os autores, uma das propostas de incremento no desenho institucional para melhorar a *performance* constitucional do Congresso é justamente reduzir os custos da deliberação constitucional no curso do processo legislativo. A deliberação explora o caráter coletivo do Poder Legislativo, aperfeiçoando o desempenho constitucional do Congresso.²⁹³ Desse modo, devem ser selecionados para exame da postura responsável do legislador os casos em que há deliberação expressa sobre a questão constitucional, até mesmo para que seja possível avaliar os argumentos apresentados.

No Brasil, das três espécies de decisão constitucional que podem prevalecer ao final do processo legislativo, a que atende aos dois critérios referidos pela doutrina é aquela proferida no âmbito das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania. Como visto nas seções anteriores, os pareceres das CCJCs são exarados após o voto do relator, que tem à sua disposição as equipes de assessoramento jurídico e técnico da Casa Legislativa angariando uma profusão de informações para subsidiar a manifestação que será posteriormente objeto de debate na Comissão. Em tese, o relatório e o parecer da CCJC apresentarão as razões pelas quais determinado projeto de lei é constitucional ou inconstitucional, firmando a posição institucional da Casa sobre aquela questão constitucional.

²⁹² Interpretation in Legislatures and Courts: incentives and institutional design. In: BAUMAN, Richard W; KAHANA, Tsvi. (org.) **The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State**. Cambridge University Press, 2006, p. 371 ss.

²⁹³ GARRET, Elizabeth; VERMEULE, Adrian. Institutional Design of a Thayerian Congress. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.) **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005, p. 248.

Apesar de não representarem o único momento em que há interpretação constitucional durante o processo legislativo, os pareceres da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania costumam constituir a palavra final da Casa sobre a matéria constitucional. O protagonismo da CCJC pode ser extraído tanto da utilização de seus entendimentos como fundamento para as decisões monocráticas tomadas pelo Presidente quanto do fato de que, nas poucas hipóteses em que há recurso ao Plenário de suas decisões, ela raramente é reformada. A deferência das Casas às opiniões constitucionais das CCJCs é quase absoluta, fazendo-a sobressair como órgão de referência na interpretação constitucional legislativa.

Assim, definidos os critérios de seleção dos casos que serão analisados a fim de avaliar a *performance* constitucional do legislador brasileiro, resta ainda fixar o ponto principal da análise acerca da responsabilidade constitucional do legislador, que consiste na formulação de um parâmetro de avaliação. Afinal, o que pode ser considerado como uma postura constitucionalmente responsável dos legisladores? Qual seria o elemento que distingue uma *performance* ruim de uma *performance* boa em matéria constitucional? Como avaliar se o Congresso Nacional é responsável na realização da interpretação constitucional que tem lugar no bojo do processo legislativo?

Tradicionalmente, há duas respostas que predominam na literatura do direito constitucional e que vêm sofrendo críticas pela doutrina especializada. A primeira recai no lugar-comum de se afirmar que o Congresso somente pode ser considerado responsável quando a postura que ele adota é encampada pela Suprema Corte. Como é possível deduzir, esse primeiro método é adotado por autores adeptos da supremacia judicial, como Larry Alexander e Frederick Shauer, segundo os quais o bom direito constitucional é aquele claro e estável, requisitos que demandam um único intérprete constitucional, que deve ser a Suprema Corte.²⁹⁴

No entanto, além de incompatível com a teoria dos diálogos institucionais, entender que o Congresso erra quando não adota a mesma interpretação constitucional da Suprema Corte pressupõe compreender que a Suprema Corte nunca erra. Todavia, a infalibilidade das instituições já foi rechaçada pela moderna teoria constitucional, que busca enxergar intérpretes de carne e osso. Tushnet é preciso na crítica: a declaração de inconstitucionalidade significa tão somente que o Poder Judiciário e o Poder Legislativo discordam sobre o sentido

²⁹⁴ ALEXANDER, Larry; SCHAUER, Frederick. **On Extrajudicial Constitutional Interpretation**. Harvard Law Review, [s. l.], v. 110, n. 7, p. 1359, 1997. DOI 10.2307/1342175. Disponível em: <http://search-ebSCOhost-com.ez83.periodicos.capes.gov.br/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=95382&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 21 out. 2020.

da Constituição, o que não conduz necessariamente à afirmação de que o Congresso não adotou uma postura responsável.²⁹⁵

Há casos ainda em que será o próprio Congresso quem determinará, em caráter conclusivo, o sentido da Constituição. Por exemplo, a doutrina das *political questions* que vigora nos Estados Unidos retira do Poder Judiciário o poder de revisar determinadas decisões de cunho eminentemente político tomadas pelo Congresso. Não há, nessas hipóteses, um controle judicial da interpretação adotada pelos legisladores, o que não significa que o Congresso não sofre limitações constitucionais em matéria política, mas apenas que sua visão constitucional acerca dessas limitações não poderá sofrer ingerências externas.²⁹⁶

A segunda solução parece ainda menos satisfatória. Há quem defenda que o Congresso erra quando sua interpretação constitucional destoia dos resultados esperados por determinadas teorias de interpretação.²⁹⁷ Ocorre que, conforme aduzem Garret e Vermeule, o Congresso não é uma instituição moldada para resolver desacordos fundamentais. A maior dificuldade na solução da questão é que há desacordos razoáveis acerca de qual a teoria interpretativa mais adequada, então embora o parâmetro deva ser baseado na Constituição, ele não pode se fundar em uma escolha controversa entre teorias de interpretação.²⁹⁸

Em última análise, entender que o Poder Legislativo foi irresponsável apenas por ter discordado de determinada linha de interpretação pressupõe que exista uma única interpretação correta, enquanto todas as outras são equivocadas. O raciocínio não resiste ao pluralismo que deve nortear as discussões constitucionais contemporâneas. Admitir que exista uma teoria de interpretação correta e outra errada exige uma prévia definição de qual seria a melhor interpretação em cada caso concreto, o que levaria a inevitáveis subjetivismos do intérprete. Correr-se-ia o risco de entender que são equivocadas todas aquelas interpretações que não sejam adotadas pelo intérprete, parâmetro que não pode ser considerado válido para sustentar uma avaliação objetiva da postura constitucional do legislador.

²⁹⁵ TUSHNET, Mark. Interpretation in Legislatures and Courts: incentives and institutional design. In: BAUMAN, Richard W; KAHANA, Tsvi. (org.) **The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State**. Cambridge University Press, 2006, p. 356.

²⁹⁶ Ibidem, p.358.

²⁹⁷ GARRET, Elizabeth; VERMEULE, Adrian., op. cit., p. 249.

²⁹⁸ TUSHNET, Mark. Interpretation in Legislatures and Courts: incentives and institutional design. In: BAUMAN, Richard W; KAHANA, Tsvi. (org.) **The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State**. Cambridge University Press, 2006, p. 359.

Por essas razões, os autores sugerem uma terceira solução, que seria a adoção do consenso sobreposto de John Rawls. Seriam admissíveis as interpretações que podem ser acolhidas por legisladores que adotem diferentes visões, havendo dois grupos de consenso: fontes e resultados. Quanto às fontes, todas as principais abordagens da interpretação constitucional concordam, ao menos, que o texto constitucional é relevante e que existe uma ampla gama de técnicas úteis e tantas outras vedadas. Quanto aos resultados, todos concordam com um pequeno conjunto de precedentes que alcançaram o *status* canônico.²⁹⁹ Existiria, portanto, um conjunto básico de fontes interpretativas e até mesmo resultados com o qual todas as teorias interpretativas concordam, sendo possível definir quando há “erro” em relação a esse consenso sobreposto sem tomar partido nas questões fundamentais.

O problema do parâmetro do consenso sobreposto é que, na prática, é muito difícil aferir sua existência. Na verdade, o critério do consenso sobreposto permite ao intérprete avaliador definir o que ele mesmo entende como uma questão sobre a qual há consenso sobreposto, já que não há nenhum mecanismo eficaz de verificação exata desse consenso. Uma lei aprovada por maioria de votos dos parlamentares não significa, necessariamente, que há consenso sobreposto em relação às razões constitucionais que levaram à sua aprovação. Essa é uma avaliação que se dará externamente e *a posteriori* pelo intérprete que se ocupar da avaliação das decisões constitucionais do Congresso.

Diante da complexidade do tema, Tushnet sugere duas alternativas.³⁰⁰ A primeira seria analisar os registros dos debates e verificar se as discussões se reconduzem a argumentos constitucionais. A ideia é simplesmente analisar a capacidade do Congresso de se engajar em uma interpretação constitucional séria, valendo-se de conceitos constitucionais, como a separação de poderes e o Estado de Direito. A segunda possível solução seria examinar se a lei aprovada é compatível com alguma interpretação constitucional plausível, sem se utilizar de qualquer critério substantivo para avaliar a correção ou incorreção da interpretação adotada pelo Congresso.

A segunda proposta recai no mesmo problema já apontado em relação às teorias de interpretação, eis que demanda a análise da compatibilidade da interpretação adotada com outras interpretações razoáveis, o que inevitavelmente variará ao sabor das preferências do

²⁹⁹ GARRET, Elizabeth; VERMEULE, Adrian., op. cit., p. 250.

³⁰⁰ TUSHNET, Mark. **Is Congress Capable of Conscientious, Responsible Constitutional Interpretation?** Some notes on congressional capacity to interpret the Constitution. *Boston University Law Review*, v. 89, 2009, p. 503.

intérprete. Nesse sentido, a primeira alternativa parece mais condizente com o ordenamento jurídico brasileiro, pois se baseia em um critério objetivo. Como foram selecionados os pareceres das CCJCs para avaliação da responsabilidade constitucional do legislador brasileiro, em tese sempre haverá alguma manifestação sobre a constitucionalidade ou não do projeto de lei, salvo nas hipóteses em que a oitiva da CCJC é dispensada.

No entanto, a decisão da Comissão não pode se limitar à conclusão pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade do projeto de lei. Na linha defendida por Tushnet, é preciso que haja um mínimo de deliberação sobre a questão constitucional, fundamentando a decisão em argumentos constitucionais. O que determina a responsabilidade ou irresponsabilidade constitucional do legislador não são as conclusões alcançadas acerca da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da proposição, e sim o efetivo enfrentamento da discussão constitucional com seriedade. Para essa finalidade, mais importa o meio que o fim.

Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos defende a existência de um direito à justificativa, que decorre do direito constitucional a um devido procedimento na elaboração normativa e compreende a apresentação de razões e informações que justifiquem determinada proposição normativa. Há, assim, um direito constitucional de que as razões e informações que subsidiaram uma proposta normativa sejam divulgadas.³⁰¹ Desse direito fundamental à justificativa é possível extrair o critério da apresentação de razões constitucionais para avaliação da *performance* constitucional do legislador, que diz respeito à existência de efetiva deliberação sobre a questão constitucional por meio da fundamentação da posição institucional adotada pelo Congresso em determinada matéria.

Então o critério que será aqui adotado, inspirado em Tushnet, é essencialmente procedimental e objetivo. Não se pretende avaliar o conteúdo das razões apresentadas. Desse modo, serão analisados os pareceres das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a fim de avaliar o grau de responsabilidade constitucional do legislador brasileiro, à luz do parâmetro de fundamentação em razões constitucionais, evitando-se assim a adoção de *standards* que permitam a contaminação da análise por subjetivismos, que acabam por desaguar na avaliação de uma boa decisão constitucional apenas como aquela condizente com o senso de justiça do intérprete.

O parâmetro da apresentação de razões constitucionais nada mais é do que o cumprimento do dever de fundamentação das decisões, corolário do princípio democrático,

³⁰¹ BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa**: Devido Procedimento na Elaboração Normativa. 2ª edição. Belo Horizonte: Editora Forum, 2017, p. 146 ss.

que deve ser visto como um princípio geral do direito, aplicável também às decisões tomadas no seio do processo legislativo. No entanto, é necessário ainda que haja uma maior especificação do parâmetro. Considerando que o trabalho que será empreendido nas próximas seções envolverá a análise concreta dos pareceres das CCJCs da Câmara e do Senado, é necessário dar mais um passo adiante e definir o que se compreende por decisão fundamentada em razões constitucionais.

Na ausência de norma que regulamente expressamente a fundamentação dos pareceres das CCJCs, optou-se pela utilização, por analogia, do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e o do art. 489, §1º do Código de Processo Civil, que trazem parâmetros para a motivação das decisões. O art. 20 da LINDB, embora em sua literalidade trate apenas das decisões tomadas nas esferas “administrativa, controladora e judicial”, tem sido encarado pela doutrina como norma geral aplicável ao direito público como um todo, o que permite abranger as decisões legislativas. Em um Estado Democrático de Direito, qualquer decisão do Estado que afete a esfera de direitos dos cidadãos deve ser objeto de fundamentação robusta.

Com efeito, dispõe o art. 20, *caput* e seu parágrafo único que não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, demonstrando-se a necessidade e adequação da medida. Regulamentando o dispositivo, os arts. 2º e 3º do Decreto 9.830/19 densificam ainda mais o dever de motivação das decisões ao exigir, como requisitos, i) a contextualização dos fatos, ii) a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos, e iii) a indicação das normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram. Quando se basear em valores jurídicos abstratos, deverá ainda observar as consequências práticas da decisão e demonstrar a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e razoabilidade.³⁰²

³⁰² Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.

Na esfera judicial, esse dever se torna ainda mais robusto quando o art. 489, §1º, I a III do CPC prevê que não se considera fundamentada qualquer decisão que “se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida”, “empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso”, “invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão”. Os demais incisos foram descartados em razão da incompatibilidade com o processo legislativo, que não tem caráter adversarial nem se vincula a súmula ou precedente de Tribunal.

Todos esses requisitos apontam diretrizes para uma análise concreta da existência de motivação adequada das decisões constitucionais tomadas pelo legislador. Como a etapa final desta dissertação mergulhará na análise dos pareceres das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que expressam a posição institucional do Congresso na interpretação constitucional legislativa, adotar-se-á como parâmetro de postura constitucional responsável aquela que, independentemente do conteúdo da interpretação adotada, cumpra o dever de fundamentação da proposta normativa, com base em argumentos constitucionais sólidos que observem o art. 20 da LINDB e não incorram nas hipóteses do art. 489, §1º, I a III do CPC.

4.2 Método de pesquisa

Para os fins da presente pesquisa, foi feito um levantamento de dados por meio dos pedidos de acesso à informação nº 48074 e nº 201023-000118, formulados junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, respectivamente, complementados pelos pedidos nº 50897 e nº 210111-000056, onde foram colhidas informações a respeito de todas as proposições analisadas pelas Casas no primeiro biênio da atual legislatura. O recorte temporal foi necessário diante da impossibilidade de análise dos pareceres de todas as legislaturas pós-88. A opção pelos pareceres proferidos no primeiro biênio da atual legislatura se justifica pelo

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.

fato de que, conforme reconhecido pela doutrina especializada³⁰³, a mudança na composição das Casas pode influenciar diretamente o grau de responsabilidade constitucional do legislador.

Em síntese, foram solicitadas as seguintes informações:

- a. Listas das proposições relativas a todos os pareceres das CCJCs da Câmara dos Deputados e do Senado Federal proferidos no primeiro biênio da atual legislatura (2019-2020);
- b. Listas identificando os pareceres das CCJCs pela aprovação ou reprovação das respectivas proposições e contendo informações sobre a interposição de recursos ao Plenário, bem como o resultado dos recursos e se a proposição foi arquivada ou aprovada;
- c. Lista identificando os projetos de lei que foram devolvidos pelo Presidente da Câmara em virtude de manifesta inconstitucionalidade (art. 137, §1º, II, “b” c/c art. 17, II do RICD) e dos recursos interpostos das decisões;
- d. Lista dos projetos de lei que foram declarados prejudicados com fundamento em entendimento prévio da CCJC da Câmara (art. 163, II c/c art. 164, II do RICD) e dos recursos interpostos das decisões;
- e. Lista dos projetos de lei que foram devolvidos pelo Presidente do Senado em virtude de contrariedade à Constituição (art. 48, XI do RISF) e dos recursos interpostos da decisão;
- f. Lista dos projetos de lei que foram declarados prejudicados com fundamento em entendimento prévio do Senado acerca da sua inconstitucionalidade (art. 48, XII c/c art. 334 do RISF) e dos recursos interpostos da decisão.

Em um primeiro momento, fez-se um breve exame de todas as proposições analisadas em cada etapa do processo legislativo, até mesmo a fim de verificar se, de fato, os pareceres da CCJC da Câmara dos Deputados e do Senado Federal representam a palavra final das Casas sobre a questão constitucional debatida no processo legislativo. Como já adiantado no capítulo anterior, observou-se que as opiniões constitucionais das CCJCs são objeto de uma deferência quase absoluta pelos membros das Casas, servindo tanto para subsidiar as decisões

³⁰³ PEABODY, Bruce. G. Congressional Attitudes toward Constitutional Interpretation. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.) **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005.

tomadas pelos Presidentes das Casas quanto por outras comissões e até mesmo pelo Plenário quando há recurso.

Quantitativamente, as proposições legislativas que são indeferidas sumariamente pela Presidência da Casa ou pelas comissões são ínfimas se comparadas com a quantidade de proposições que passam pelo juízo de constitucionalidade das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania. Ao todo, no primeiro biênio da atual legislatura foi devolvido um total de 53 projetos de lei pelo Presidente da Câmara dos Deputados e não houve devolução pelo Senado Federal no exame prévio de admissibilidade. Quanto às declarações de prejudicialidade, não houve registro no primeiro biênio em nenhuma das duas Casas.

Com relação às análises de constitucionalidade pelo Plenário no exercício da competência recursal, o resultado da pesquisa foi igualmente inexpressivo. Nas respostas aos pedidos de acesso à informação, foram identificados apenas dois recursos contra pareceres da CCJC da Câmara dos Deputados, ainda pendentes de análise, e oito recursos de pareceres da CCJC do Senado Federal, dos quais dois tiveram pareceres da CCJC pela rejeição, acolhidos pelo Plenário. Desses recursos, apenas 1 na Câmara dos Deputados e 1 no Senado Federal expressamente se insurgiram contra a análise da constitucionalidade do projeto de lei. Esses dados demonstram a pouca utilização do instrumento, com uma taxa baixíssima de reversibilidade dos pareceres da CCJC.

Já quando se observa a quantidade de pareceres das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania das duas Casas, o cenário se altera completamente. No período pesquisado, relativo ao primeiro biênio da atual legislatura, foram proferidos 325 pareceres em projetos de lei, ordinária e complementar, pela CCJC da Câmara dos Deputados e 130 pareceres pela CCJC do Senado Federal. Assim, a partir dos dados coletados se notou uma clara prevalência das manifestações das CCJCs, o que revela que a voz institucional do Congresso Nacional em matéria constitucional pertence efetivamente às Comissões, na esteira do que a doutrina já apontava.

Além de consistir no volume mais significativo dentre os instrumentos do processo legislativo em que há interpretação constitucional pelo Congresso Nacional, ao realizar um cotejo com os critérios traçados pela doutrina para seleção de casos para fins de avaliação da responsabilidade constitucional do legislador, nota-se que os pareceres das CCJCs atendem a ambos os requisitos, já que manifestam a posição institucional do Congresso e promovem deliberação expressa em matéria constitucional. Seguindo os recortes metodológicos referidos, serão analisados, enfim, os pareceres das CCJCs da Câmara e do Senado a fim de

avaliar se, afinal, o Congresso Nacional exerce com responsabilidade sua função de primeiro intérprete da Constituição.

Feitas essas considerações iniciais, os dados obtidos por meio dos pedidos de acesso à informação foram organizados em quatro tabelas, que constam nos Apêndices deste trabalho. As duas primeiras especificam as informações relativas aos pareceres da CCJC da Câmara dos Deputados, a primeira em projetos de lei ordinária e a segunda em projetos de lei complementar, enquanto as duas últimas detalham as informações referentes aos pareceres da CCJC do Senado Federal, a terceira em projetos de lei ordinária e a quarta em projetos de lei complementar. Nas tabelas, foram analisados individualmente os pareceres da CCJC nos projetos de lei ordinária e complementar, a partir das especificações narradas, dividindo-se a análise de cada parecer nos seguintes campos:

- a. Proposição: identificação do projeto de lei;
- b. Parecer do Relator: se o parecer do relator foi pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade;
- c. Análise formal: se o parecer foi genérico ou fundamentado em relação à constitucionalidade formal;
- d. Análise material: se o parecer foi genérico ou fundamentado em relação à constitucionalidade material;
- e. Recurso ao Plenário: se houve recurso ao Plenário;
- f. Resultado do PL: se o projeto de lei foi aprovado, rejeitado, vetado ou ainda se encontra em tramitação;
- g. Regime de urgência: se o projeto de lei tramitou em regime de urgência.

Nas informações apresentadas, o item *a* busca apenas identificar o projeto de lei analisado. Nesse ponto, é importante destacar que a pesquisa tratou separadamente os projetos de lei ordinária e complementar a fim de verificar se há diferença significativa nos pareceres da CCJC nessas duas espécies normativas. Quantitativamente, foram apenas 12 pareceres em projeto de lei complementar proferidos pela CCJC da Câmara dos Deputados durante o período analisado contra 313 pareceres proferidos em projeto de lei ordinária, totalizando 325. No Senado Federal, foram 124 em projetos de lei ordinária e 6 em projetos de lei complementar, somando 130 pareceres.

Quanto ao item *b*, na Câmara dos Deputados apenas 18 pareceres foram no sentido da inconstitucionalidade dos projetos de lei, sendo 17 deles em projeto de lei ordinária e apenas

um em projeto de lei complementar. Como consequência, 16 deles foram arquivados. Os outros dois ainda se encontram em tramitação, um em razão de recurso interposto contra o parecer da CCJC e outro em razão de não estar sujeito à tramitação conclusiva na CCJC. A esmagadora maioria dos pareceres, no entanto, foi pela constitucionalidade dos projetos de lei, que totalizaram 306 pareceres, sendo 11 em projetos de lei complementar e 195 em projetos de lei ordinária. Houve ainda um caso em que sequer foi analisada a constitucionalidade do projeto de lei, limitando-se o parecer ao exame da juridicidade da proposta.

Já no Senado Federal, apenas 2 pareceres foram no sentido da inconstitucionalidade do projeto de lei, sendo 1 em projeto de lei ordinária e 1 em projeto de lei complementar. Os dois projetos de lei foram rejeitados e arquivados em razão do parecer da CCJC, sem a interposição de recurso. Da mesma forma que na Câmara dos Deputados, a maioria dos pareceres opinou pela constitucionalidade dos projetos de lei, totalizando 128 pareceres, sendo 5 em projetos de lei complementar e 123 em projetos de lei ordinária.

No que tange ao item *c*, os pareceres foram divididos em genéricos e fundamentados a depender do grau de motivação da questão constitucional. Assim, designou-se como parecer genérico aquele que não atende aos requisitos contidos nos arts. 20 da LINDB e 489, §1º do CPC, conforme aduzido na seção anterior. Desse modo, são assim denominados pareceres genéricos aqueles que se limitam a invocar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do projeto de lei sem tecer maiores considerações a respeito das questões constitucionais envolvidas, valendo-se de argumentos abstratos que poderiam justificar qualquer decisão ou apenas se limitando a reproduzir dispositivos constitucionais.

A título de exemplo, grande parte dos pareceres pela constitucionalidade classificados como genéricos se limita a expressões como “não há óbices à livre tramitação da matéria”, “observa-se que a proposição também está em conformidade com os demais dispositivos constitucionais de cunho material, assim como com os princípios de direito que regem a matéria” ou transcrevem dispositivos da Constituição sem fazer qualquer correlação com o caso concreto. Em outros casos, os pareceres apenas consignam o voto pela constitucionalidade, sem sequer mencionar expressamente na fundamentação qualquer consideração. Todos esses casos foram agrupados como pareceres genéricos.

Em sentido contrário, foram considerados fundamentados aqueles que apresentam argumentos pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade que vão além da mera transcrição de dispositivos constitucionais, ainda que não aprofundem o ponto. Consideraram-se, assim, como fundamentados os pareceres em que há alguma contextualização da matéria, fazendo-se um cotejo com o caso concreto, desde a simples demonstração de que a hipótese

do projeto de lei se amolda ao dispositivo constitucional até a apresentação de razões mais aprofundadas que incorporam diversos argumentos constitucionais e, por vezes, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - hipótese mais rara.

Nesse sentido, os itens *c* e *d* detalham separadamente se há apresentação de fundamentação em relação à constitucionalidade formal e material. Em alguns casos, o parecer somente fundamenta um deles. Nessas hipóteses, para fins estatísticos, os pareceres foram classificados como fundamentados, tendo em vista que apresentam razões constitucionais para, pelo menos, uma das espécies de constitucionalidade apreciadas. Classificar o parecer integralmente como fundamentado ou genérico é necessário para que seja possível analisar a responsabilidade constitucional do Congresso em cada projeto de lei como um todo, sem prejuízo de se identificar os casos em que um aspecto foi fundamentado e outro não.

Durante a pesquisa, buscou-se identificar se o parecer da CCJC foi pela aprovação ou rejeição do voto do relator. Como visto no capítulo anterior, segundo a tramitação dos projetos de lei nas Casas, em regra, o Presidente designará um relator na Comissão para proferir o voto acerca da constitucionalidade da proposição. Apresentado o relatório e voto, a proposição será submetida à discussão e votação pelo Plenário da Comissão. Aprovado, o parecer do relator se tornará parecer da Comissão. Rejeitado, será designado novo relator. Na quase totalidade dos casos consta no processo legislativo apenas o voto do relator e sua aprovação pela CCJC, “nos termos do parecer do relator”.

Por sua vez, o item *e* diz respeito à interposição de recurso do parecer da CCJC ao Plenário. Como já adiantado, são raros os pareceres da CCJC em projetos de lei que são objeto de recurso ao Plenário. Dentre os projetos de lei que tramitaram na Câmara dos Deputados consta apenas 1 recurso que expressamente se insurge contra o conteúdo do parecer da CCJC, que ainda aguarda deliberação pela Casa. No Senado Federal também consta apenas 1 recurso que impugnou expressamente a análise constitucional feita pela CCJC, que não chegou a ser apreciado porque perdeu o número de assinaturas necessárias para sua apreciação.³⁰⁴

Por sua vez, o item *f* informa o resultado do projeto de lei, indicando se: i) foi efetivamente aprovado e transformado em lei, com a identificação de sua numeração em caso

³⁰⁴ Importante ressaltar que há outros projetos de lei em que o recurso é genérico, limitando-se a solicitar a apreciação da proposição pelo Plenário sem apresentar objeção expressa a qualquer dos pareceres das comissões, o que torna inviável aferir se o objetivo do recurso é impugnar a decisão de constitucionalidade tomada pela CCJC.

positivo; ii) foi arquivado; iii) foi vetado ou iv) ainda se encontra com a tramitação pendente. A maioria dos projetos de lei ainda está tramitando, possivelmente em razão do fato de que a presente pesquisa partiu dos pareceres das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania proferidos na atual legislatura, independentemente da fase de tramitação na qual os respectivos projetos de lei se encontram, ou seja, o foco da pesquisa foram os pareceres do último biênio e não os projetos de lei com processo legislativo concluído no mesmo período.

É importante esclarecer que os casos com tramitação pendente se dividem em 11 situações distintas na Câmara dos Deputados: i) aprovado; ii) aguardando apreciação pelo Senado Federal; iii) pronta para pauta no Plenário; iv) aguardando deliberação do recurso na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA); v) aguardando apreciação do veto na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA); vi) aguardando deliberação no Plenário (PLEN); vii) aguardando parecer do relator na CCJC; viii) aguardando autógrafos; ix) apensado; x) vetado e xi) arquivado. Até o encerramento da pesquisa, a maioria dos projetos de lei na Câmara se encontrava aguardando apreciação pelo Senado Federal.

No Senado Federal, há também 11 situações distintas, com algumas diferenças: i) aprovado; ii) remetido à Câmara dos Deputados; iii) pronto para deliberação do Plenário; iv) arquivado; v) matéria com a relatoria; vi) aguardando designação do relator; vii) aguardando inclusão na ordem do dia; viii) aguardando turno suplementar em apreciação terminativa; ix) vetado; x) incluída na pauta da reunião; xi) pronta para pauta na comissão. Até a última atualização da pesquisa, a maior parte dos projetos de lei estava com tramitação pendente e havia sido remetida à Câmara dos Deputados.

Por fim, o item *g* traz outra questão relevante, que consiste na identificação do regime de tramitação das proposições. Conforme anteriormente destacado, os projetos de lei que tramitam em regime de urgência sofrem uma redução significativa da participação da CCJC na apreciação da constitucionalidade da matéria. Desse modo, optou-se por identificar os projetos de lei em regime de urgência a fim de verificar se houve prejuízo na análise de sua constitucionalidade quando comparado com os projetos que tramitam em regime ordinário. No entanto, deve-se ter em mente a ressalva de que nem todos os projetos de lei que seguem o rito abreviado de urgência passam pela CCJC.

Conforme os dados apresentados, foram apenas 13 os pareceres proferidos em projetos de lei em regime de urgência que passaram pela CCJC da Câmara dos Deputados durante o primeiro biênio da atual legislatura, dentre os quais 12 foram proferidos em projetos de lei ordinária e um em projeto de lei complementar. Até a última atualização feita durante a

pesquisa, apenas 3 desses projetos de lei ordinária haviam sido aprovados, encontrando-se os demais em tramitação.

No Senado Federal, o número de projetos de lei em regime de urgência que teve parecer proferido pela CCJC subiu para 26, dos quais 24 pareceres foram proferidos em projetos de lei ordinária e apenas 2 em projetos de lei complementar. Até o encerramento da pesquisa, 15 dos projetos de lei ordinária haviam sido aprovados e 1 dos projetos de lei complementar, enquanto os demais permaneciam com tramitação pendente.

É importante esclarecer que os dados entregues pelas Casas nos pedidos de acesso à informação levaram em consideração as datas em que foram proferidos os pareceres das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não sendo possível fazer uma correlação exata entre os pareceres que serão adiante analisados e o número total de projetos de lei aprovados no período, já que estes englobam não apenas os pareceres proferidos no atual biênio, mas também aqueles proferidos em anos anteriores.³⁰⁵

Exatamente pela mesma razão, tornou-se inviável estimar o número de projetos de lei em regime de urgência que não passaram pelas Comissões no primeiro biênio, tendo em vista que o recorte temporal foi feito a partir das datas de emissão dos pareceres pelas CCJCs e não a partir do resultado final dos projetos de lei. Ressalte-se que o objetivo da pesquisa foi analisar o grau de responsabilidade constitucional do legislador na composição atual do Congresso Nacional, buscando definir um retrato do Congresso que seja contemporâneo a este trabalho.

4.3 A responsabilidade constitucional do Congresso Nacional

4.3.1 Pareceres da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados

Consoante já destacado, com o objetivo de avaliar o grau de responsabilidade constitucional da CCJC da Câmara dos Deputados, analisado a partir da fundamentação dos pareceres, estes foram classificados em genéricos ou fundamentados. Como pareceres

³⁰⁵ Apenas título comparativo, o total de projetos de lei em regime de urgência aprovados no mesmo período foi de 29, sendo 27 projetos de lei ordinária e 2 projetos de lei complementar.

genéricos foram considerados desde aqueles que não apresentam fundamento constitucional até aqueles que apresentam razões abstratas sem qualquer correlação com o caso concreto, apenas indicando dispositivos constitucionais. Por outro lado, foram considerados fundamentados os pareceres que apresentam motivação adequada quanto à constitucionalidade ou inconstitucionalidade, assim compreendida como aquela que observa os parâmetros do art. 20 da LINDB e do art. 489, §1º do CPC, contextualizando a análise constitucional e justificando sua incidência ao caso.

Especificamente na análise da fundamentação de cada parecer, foi feita ainda uma divisão entre a análise da constitucionalidade formal e da constitucionalidade material pela CCJC. Isso porque na grande maioria dos casos a análise é cindida e, por vezes, no mesmo parecer a apreciação da constitucionalidade de um dos aspectos é fundamentada e do outro não. Nessas hipóteses, quando ao menos uma das duas análises é considerada fundamentada, o parecer como um todo foi classificado como fundamentado, restringindo-se sua classificação como genérico apenas quando há dupla generalidade. Durante a pesquisa, foram identificados alguns modelos principais de pareceres que influenciaram a classificação em genérico ou fundamentado, que serão individualmente descritos adiante.

Para melhor visualização das questões abordadas pela pesquisa, que serão a seguir detalhadas, observe-se a seguinte tabela, que relaciona os itens apontados na seção anterior, demonstrando os resultados quantitativos da análise dos dados obtidos por meio dos pedidos de acesso à informação formulados junto à Câmara dos Deputados:

Tabela 1 - Dados relativos à CCJC da Câmara dos Deputados, em números absolutos

CÂMARA DOS DEPUTADOS		
Espécie	PLO	313
	PLC	12
Parecer do Relator	Constitucionalidade	297
	Constitucionalidade com emenda	7
	Constitucionalidade com substitutivo	2
	Inconstitucionalidade material	14
	Inconstitucionalidade formal	4
	Injuridicidade	1
Fundamentação	Genérico	238
	Fundamentado	86
	Não se aplica	1
Análise material	Genérico	259
	Fundamentado	65

Análise formal	Genérico	287
	Fundamentado	37
Aprovação do Parecer do Relator pela CCJC	Sim	325
	Não	0
Recurso ao Plenário	Sim	1
	Não	324
Provimento do Recurso	Sim	0
	Não	0
	Pendente	1
Resultado do PL	Aprovado	39
	Arquivado	22
	Vetado	5
	Pendente	259
Situação	Aprovado	39
	Aguardando apreciação pelo Senado Federal	189
	Pronta para Pauta no Plenário	53
	Aguardando Deliberação do Recurso na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)	9
	Aguardando Apreciação do Veto na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)	2
	Aguardando Deliberação no Plenário (PLEN)	3
	Aguardando Parecer do Relator na CCJC	1
	Aguardando Autógrafos	1
	Apensado	1
	Vetado	5
	Arquivado	22
Regime de Urgência	Sim	13
	Não	312

Fonte: a autora, 2022.

4.3.1.1 Pareceres genéricos

Analisando o conteúdo dos pareceres, nota-se que há alguns modelos-padrão que são seguidos em diversos pareceres, repetindo os mesmos trechos abstratos, ainda que adaptem os dispositivos constitucionais aplicáveis. Os pareceres genéricos variam desde o simples voto não fundamentado que opina pela constitucionalidade sem tecer qualquer consideração em relação à questão constitucional, seja de ordem formal ou material, até a apresentação de argumentos genéricos para justificar a ausência de vícios formais e materiais que, embora em alguns casos até mencionem os dispositivos constitucionais aplicáveis, não fazem o cotejo

com o caso analisado. Foram identificados os seguintes modelos-padrão que se repetem em diversos pareceres, com pequenas variações:

No que tange à constitucionalidade, não há óbices à livre tramitação da matéria. A bem da verdade, a matéria não encontra apoio ou restrição de ordem constitucional (PL 1514-B/11).

Em face do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PL nº 102, de 2019, na forma do Substitutivo oferecido em anexo (PL 102-A/19).

A proposição disciplina matéria relacionada à cultura, estando, portanto, inserida na competência legislativa concorrente da União (art. 24, IX, CF), cabendo ao Congresso Nacional sobre ela dispor, com a sanção do Presidente da República (art. 48, CF). A iniciativa legislativa do parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja iniciativa seja reservada a outro Poder (art. 61, CF). Obedecidos os requisitos constitucionais formais, observa-se que a proposição também está em conformidade com os demais dispositivos constitucionais de cunho material, assim como com os princípios de direito que regem a matéria (PL 3819-B/12).

Quanto à constitucionalidade formal do projeto, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria. O projeto de lei em questão tem como objeto matéria de competência legislativa concorrente entre a União, os estados e o Distrito Federal (art. 24, IX, da CF/88). É legítima a iniciativa parlamentar (art. 61, caput, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária federal, visto não haver exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para a disciplina do assunto. Verificado o atendimento aos requisitos constitucionais formais, parecem igualmente inatingidos pela proposição quaisquer dispositivos constitucionais, não havendo vícios materiais de constitucionalidade a apontar (PL 8794-B/17).

Os requisitos constitucionais formais exigidos para a regular tramitação da proposição foram atendidos, na medida em que o projeto disciplina matéria relativa ao consumo e à cultura, sendo, então, competência legislativa dividida concorrentemente entre União, Estados e Distrito Federal, cabendo à União sobre ela estabelecer normas gerais (CF, art. 24, V e IX, § 1º). Em decorrência, afere-se do Texto Constitucional caber ao Congresso Nacional sobre ela dispor, com a posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 48, caput). Outrossim, a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de assunto cuja iniciativa esteja reservada a outro Poder (CF, art. 61, caput). Paralelamente, observa-se que a proposição também respeita os demais dispositivos constitucionais de cunho material, estando em conformidade com o ordenamento jurídico em vigor no País, bem como com os princípios gerais de Direito (PL 8789-B/17).

Sob o prisma da constitucionalidade formal, o projeto não contém vícios, tendo sido observadas as disposições constitucionais pertinentes à competência da União para legislar sobre a matéria, sendo legítima a iniciativa e adequada a elaboração de lei ordinária. No tocante à constitucionalidade material, não se vislumbram também quaisquer discrepâncias entre ele e a Constituição Federal (PL 6057-B/16).

A proposição em comento atende aos pressupostos de constitucionalidade referentes à competência da União para legislar sobre a matéria, bem como à iniciativa parlamentar para apresentação de proposta sobre o tema, nos moldes traçados pelos arts. 22 e 61 da Constituição Federal (PL 5199-A/16).

Veja-se que, em alguns casos, ainda que haja a indicação do dispositivo constitucional incidente na hipótese, a motivação é tão genérica que poderia se prestar a justificar qualquer outra proposição legislativa que dissesse respeito à mesma matéria. Tanto é assim que os mesmos trechos se repetem em diversos pareceres analisados. Desse modo, tais pareceres não cumprem os requisitos de fundamentação constantes no art. 20 da LINDB e no art. 489, §1º do CPC, não havendo sequer contextualização da proposta em relação ao dispositivo constitucional invocado, limitando-se a mencionar enunciados normativos da Constituição que regem o processo legislativo e as regras de competência.

No que tange à constitucionalidade formal, os casos em que há identificação dos dispositivos relativos à competência e iniciativa são o mais próximo que os pareceres genéricos chegam da fundamentação da constitucionalidade formal do projeto de lei. No entanto, em nenhum dos pareceres houve a apresentação dos fundamentos pelos quais se entende que incide determinado dispositivo constitucional, restringindo-se à identificação da matéria tratada. O modelo-padrão se repete em diversos projetos de lei, que apenas alteram os incisos dos arts. 22 e 24 da CRFB/88. A título de exemplo, observem-se os seguintes trechos extraídos de pareceres:

Trata-se de matéria relativa à proteção da saúde. A competência legislativa é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XII, CF), estando limitada a competência da União para estabelecer normas gerais (art. 24, §1º, CF). Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre as matérias de competência da União (art. 48, caput, CF) (PLO 3842-B/15).

A União tem competência privativa para legislar sobre trânsito, na forma do art. 22, XI, da Constituição da República. A matéria do projeto e do substitutivo se insere nas atribuições normativas do Congresso Nacional. As proposições são, desse modo, constitucionais (PLO 3665-B/15).

O referido projeto de lei se encontra compreendido na competência privativa da União para legislar sobre direito processual, sendo legítima a iniciativa legislativa e adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria nele versada (Constituição da República de 1988: Art. 22, caput e inciso I, Art. 48, caput, Art. 61, caput). Vê-se, pois, que tal proposição obedece aos requisitos constitucionais formais exigidos para a espécie normativa (PLO 2776/19).

Trata-se de tema pertinente à competência legislativa da União e às atribuições do Congresso Nacional, de acordo com o previsto nos arts. 24, VII e IX, e 48, caput, da Constituição Federal. Não há reserva de iniciativa legislativa sobre a matéria, razão por que a autoria parlamentar se enquadra na regra geral do art. 61, caput, da mesma Constituição (PLO 3643/15).

Do mesmo modo, na análise da constitucionalidade material há casos em que o parecer menciona os dispositivos constitucionais aplicáveis ao tema, mas se limita a transcrever a norma constitucional sem indicar os motivos pelos quais ela incide no caso ou mesmo fazer

um simples cotejo entre os fatos e o enunciado normativo. Esses casos, embora não possam ser considerados como modelos-padrão de parecer, não trazem fundamentação adequada, incorrendo na hipótese prevista no art. 489, §1º, I do CPC, segundo o qual não se considera fundamentada qualquer decisão que “se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida”. Vejam-se os exemplos extraídos dos seguintes pareceres:

Quanto à constitucionalidade material, também não há objeção a fazer ao projeto de lei. A Constituição Federal prevê, no rol dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, XXII). Não sendo possível, todavia, a redução ou a eliminação desses riscos, assegura-se a percepção do adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei, como se pode conferir no art. 7º, XXIII (PLO 1511-B/15).

Quanto à constitucionalidade material, as proposições conferem efetividade ao art. 170, inciso V, da Carta Política, segundo o qual a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado, entre outros, o princípio da defesa do consumidor (PLO 1985-C/15).

Igualmente, no que diz respeito à constitucionalidade material, a proposição confere efetividade ao disposto no art. 179 da Carta Política, segundo o qual todos os entes federados devem dispensar às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei (PLC 262-B/16).

Quanto à constitucionalidade material, imperioso asseverar que os projetos estão de acordo com os princípios e regras estabelecidos na Carta Magna, notadamente o devido processo legal (art. 5º, LIV), a inafastabilidade da tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV) e a duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII), nada havendo, pois, a objetar (PLO 9669/18).

No que diz respeito à constitucionalidade material, as proposições também não encontram obstáculo. Nos termos dos arts. 6º e 196 da Carta Política, a saúde é direito de todos e dever do Estado. E, especialmente quanto à criança, o art. 227 estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, o seu direito à saúde (PLO 3146-C/12).

Como é possível observar pelos trechos acima transcritos, em que pese em alguns casos haja identificação dos dispositivos constitucionais incidentes, os pareceres muitas vezes se limitam a reproduzir os referidos enunciados normativos, apenas transcrevendo o teor da norma constitucional sem trazer maiores considerações a respeito da sua incidência à hipótese tratada. Partindo dos parâmetros previstos nos arts. 20 da LINDB e 489, §1º do CPC, esses pareceres foram considerados genéricos diante da ausência de individualização e contextualização da questão constitucional.

4.3.1.2 Pareceres fundamentados

Por outro lado, foram considerados fundamentados os pareceres que apresentaram motivação específica para a análise da questão constitucional, ainda que não tenham enfrentado com profundidade o tema. Quando ao menos um dos aspectos, formal ou material, foi objeto de motivação individualizada, o parecer foi classificado como fundamentado. Assim, os pareceres fundamentados variam desde a mera contextualização até a apresentação de motivação robusta em relação à questão material ou formal. Dos trechos adiante destacados se nota que a grande maioria dos pareceres fundamentados foi assim considerada em razão da análise material da constitucionalidade do projeto de lei.

Nesse sentido, raras vezes a apreciação da constitucionalidade formal foi além da mera indicação dos dispositivos relativos à competência. Em sua maioria, os casos em que isso aconteceu foram hipóteses claras de vício de iniciativa em que a própria Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania apresentou emenda saneadora do vício e opinou no sentido da constitucionalidade do projeto de lei. Apesar de alguns casos não tratarem profundamente sobre a reserva de iniciativa, foram considerados fundamentados porque trouxeram uma contextualização da análise, como nos exemplos a seguir transcritos:

A União tem competência – e essa é dividida concorrentemente, com os Estados e o Distrito Federal – para legislar sobre proteção à saúde na forma do art. 24, inciso XII, da Constituição da República. O projeto é, desse modo, constitucional, e o mesmo se pode dizer do Substitutivo a ele apresentado na Comissão de Seguridade Social e Família. Ambos, reclamam, porém, ajustes. Esse é o caso da atribuição de competência ao Ministério da Saúde (art. 4º do projeto e do substitutivo), a qual, mesmo parecendo natural, fere a liberdade de ação do Poder Executivo. Por sua vez, os arts. 5º e 6º (tanto os do projeto e quanto os do substitutivo) cometem ao Poder Executivo, atribuição que já é sua, devendo, por isso, ser eliminados (PLO 5430-B/13).

Nesse sentido, as proposições em análise, atendem aos requisitos constitucionais formais relativos à competência legislativa da União e à atribuição do Congresso Nacional. Com exceção do art. 3º do PL nº 3.842, de 2015, que dá atribuição ao Ministério da Saúde, os demais dispositivos têm iniciativa parlamentar legislativa legítima, na medida em que a matéria não é privativa de outro Poder (art. 61, caput, CF). Igualmente, estão em consonância com os demais dispositivos constitucionais de cunho material e com os princípios de direito em vigor no ordenamento jurídico brasileiro (PLO 3842-b/15).

Como guardião da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal¹ se debruçou sobre controvérsias jurídicas acerca da observância do princípio da separação dos Poderes, tendo declarado a inconstitucionalidade de leis que criaram atribuições para órgãos e entidades do Poder Executivo, sem observância do requisito formal da

reserva de iniciativa. Assim, a proposição demanda medida corretiva, que providenciamos na forma das emendas anexas (PLO 1991-C/15).

Houve 4 casos em que o parecer da CCJC foi no sentido da apresentação de emenda sanando o vício de constitucionalidade e opinando por sua aprovação. Em todos eles, considerou-se que o parecer foi fundamentado em razão da identificação precisa do vício e sua consequente regularização. Apesar disso, os pareceres não apresentaram profunda motivação em relação à questão constitucional. Nos 4 pareceres, reconheceu-se a existência de vício formal de iniciativa, pois o projeto de lei de iniciativa parlamentar conferia atribuições a órgãos integrantes da estrutura do Poder Executivo.

Assim, na forma do art. 20 da LINDB e do art. 489, §1º do CPC, utilizou-se como parâmetro de fundamentação a identificação mais pormenorizada da discussão em relação a pelo menos um dos aspectos, material ou formal, com considerações acerca do contexto fático, justificando a incidência dos enunciados normativos invocados no parecer. Em razão da existência de fundamentação adequada em cada caso, nessas hipóteses não foram identificados modelos-padrão de parecer, tendo sido apresentadas justificativas individualizadas.

Quanto à constitucionalidade material, nos casos em que os pareceres veiculam normas constitucionais contextualizando e justificando sua incidência no caso concreto, considerou-se tratar de pareceres fundamentados. Ainda que as razões constitucionais apresentadas não fossem muito robustas, o parecer cumpriu os parâmetros traçados nos arts. 20 da LINDB e 489, §1º do CPC, tendo sido considerados, portanto, fundamentados. Vejam-se os exemplos a seguir que apresentaram motivação na análise da constitucionalidade material, ainda que de maneira sucinta:

Quanto à constitucionalidade material, imperioso asseverar que projeto de lei ora em análise está de acordo com os princípios e regras estabelecidas na Carta Magna, nada havendo, pois, a objetar. Importante salientar que a garantia do pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional compreende dever constitucional do Estado, conforme disciplina o art. 215 da Carta Magna. De igual modo, a Constituição Federal impõe ao poder público a adoção de medidas tendentes à efetivação do direito ao desporto como forma de promoção social (art. 217 §3º). Ao inferir a intrínseca relação entre a cultura e o esporte, fundamentada no direito social ao lazer (art. 6º da CF) e na compreensão do desporto como uma significativa manifestação cultural, é possível concluir que os propósitos do presente projeto guardam perfeita adequação e sintonia com os preceitos constitucionais (PLO 6974/13).

Quanto à constitucionalidade material, não observamos nenhuma ofensa aos princípios e regras que regem o ordenamento jurídico pátrio. De fato, a determinação de que o período de pousio do solo deva ter registro de sua data de início em nada contraria as normas constitucionais e, em verdade, contribui para

melhorar a eficácia do Código Florestal, ao conferir maior segurança à atuação dos órgãos e entidades fiscalizadores na aferição do cumprimento do prazo máximo de interrupção temporária das atividades agrícolas, pecuárias e de silvicultura (PLO 4652-C/16).

A proposta fere o princípio da separação dos Poderes e o pacto federativo, na medida em que impõe à União e aos Estados a obrigatoriedade de organizar e mobilizar suas polícias no sentido de viabilizar a gravação das ações policiais, determinando, ainda, a forma como esse procedimento deve ser realizado. Resta patente, portanto, a inconstitucionalidade da proposição principal, ficando prejudicada a análise dos demais aspectos atinentes a esta Comissão (PL 2416/15).

Alguns poucos casos trouxeram fundamentação robusta tanto em relação a questões formais quanto em relação a aspectos materiais. Citem-se, como exemplos, o PL 3437/15³⁰⁶, PL 1516/11³⁰⁷, PL 5618/16³⁰⁸, PL 7922/14³⁰⁹, PL 524/15³¹⁰, PL 6682/16³¹¹ e PLP 38/19³¹², cuja densidade das razões tornaria sua transcrição integral inconveniente neste trabalho. Nesses pareceres, houve fundamentação mais consistente em relação à constitucionalidade formal e material dos projetos de lei. Em verdade, a própria dupla fundamentação nos pareceres da CCJC da Câmara dos Deputados é rara, tendo ocorrido em apenas em 15 dos projetos de lei analisados. Em geral, os pareceres são genéricos ou, quando muito, apontam a fundamentação em relação a apenas um dos aspectos da análise constitucional.

Há um caso curioso em que, embora reconhecida a inconstitucionalidade do projeto de lei, encampando posição da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Súmula 1 da

³⁰⁶ Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020191011001830000.PDF#page=2175>. Acesso em: 21/01/22.

³⁰⁷ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1838052&filename=Tramitacao-PL+1516/2011. Acesso em: 21/01/22.

³⁰⁸ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1761094&filename=Tramitacao-PL+5618/2016. Acesso em: 21/01/22.

³⁰⁹ Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020190604000910000.PDF#page=132>. Acesso em: 21/01/22.

³¹⁰ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1781082&filename=Tramitacao-PL+524/2015. Acesso em: 21/01/22.

³¹¹ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1772199&filename=Tramitacao-PL+6682/2016. Acesso em: 21/01/22.

³¹² Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1816433&filename=Parecer-Aprovacao-CCJC-01-10-2019. Acesso em: 21/01/22.

própria CCJC, o parecer da Comissão aprovou voto do relator no sentido de que, apesar de identificada a inconstitucionalidade, esta não poderia ser reconhecida por razões regimentais, tendo em vista que a apreciação da constitucionalidade naquele estágio do processo legislativo deveria se limitar ao substitutivo, que gozava do mesmo vício do projeto de lei originário. Assim, mesmo diante da inconstitucionalidade, o parecer da CCJC opinou pela constitucionalidade do projeto de lei, conforme inteiro teor adiante transcrito:

Nesta oportunidade, cabe a esta CCJC apreciar as alterações promovidas no texto original pelo Senado Federal, aprovadas na forma do presente Substitutivo.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já pacificou o seu entendimento no sentido de que a restrição do exercício de qualquer profissão somente será admitida por imposição do interesse público, na medida em que esse exercício implicar risco de dano à sociedade.

Todavia, uma vez que se trata de matéria já aprovada pela Câmara dos Deputados, cabe-nos apenas optar entre o texto original e o Substitutivo do Senado Federal. Significa dizer que, em sendo rejeitado o Substitutivo, estar-se-á aprovando o projeto original.

Nesse contexto, o Substitutivo aprovado pelo Senado se mostra mais adequado no momento, visto que introduziu melhorias no texto, além de excluir temas inapropriados em uma regulamentação de profissão, a exemplo do piso salarial.

Devemos registrar, no entanto, que os arts. 4º e 5º do Substitutivo são claramente inconstitucionais. A jurisprudência do STF já decidiu pela inconstitucionalidade dos dispositivos autorizativos, ou seja, aqueles que autorizam outro Poder a realizar atos que são de sua própria competência. Esse é o mesmo entendimento desta CCJC, que adotou a Súmula de Jurisprudência nº 1 para disciplinar o tema.

Em princípio, apresentaríamos uma subemenda para excluir os referidos artigos do projeto. Tal medida, no entanto, se mostra inócua no presente caso, pois os dispositivos constam igualmente do projeto originalmente aprovado na Câmara dos Deputados. Assim, regimentalmente, a exclusão dos arts 4º e 5º do Substitutivo do Senado significaria a aprovação do texto da Câmara, que, como dito, são idênticos.

Desse modo, cabe apenas o registro do porquê da manutenção dos dispositivos, apesar da manifesta inconstitucionalidade.

Diante do exposto, impõe-se nos a manifestação pela constitucionalidade, pela juridicidade e pela boa técnica legislativa do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 1.177, de 1991. (PLO 1177/91).

Como é possível observar, a qualidade da fundamentação dos pareceres varia muito em grau, indo desde a simples contextualização, opinando pela ausência ou presença de vícios, até a apresentação de pareceres amparados em doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não necessariamente adotando a posição encampada pelo STF, como no PL

5336-B/19³¹³. São todos casos em que os legisladores dispensaram maior grau de atenção a questões constitucionais, preocupando-se em conferir substrato jurídico mais consistente à análise da questão constitucional.

4.3.1.3 Resultado em números

De todos os projetos de lei analisados, relativos aos pareceres proferidos pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados no primeiro biênio da atual legislatura, 39 foram aprovados, 22 arquivados, 5 vetados e outros 259 ainda estão em tramitação. Interessante observar que, dos 22 projetos arquivados, 16 tiveram parecer da CCJC pela inconstitucionalidade e apenas 1 por injuridicidade. Se compararmos com o número total de pareceres dados pela CCJC, que foram 18 pela inconstitucionalidade e 1 por injuridicidade, nota-se que na grande maioria dos projetos de lei nos quais a CCJC opinou por sua rejeição o projeto de lei foi arquivado definitivamente. Os dois casos nos quais isso não aconteceu ainda estão pendentes de tramitação.

Uma questão relevante é que o número de pareceres no sentido da constitucionalidade dos projetos supera muito o número de pareceres pela inconstitucionalidade. No total, foram 306 pareceres opinando pela constitucionalidade dos projetos de lei contra apenas 18 opinando pela inconstitucionalidade. Desses 306, 7 reconheceram a existência de vício formal, mas apresentaram emenda saneadora, e 2 apresentaram substitutivo sanando o vício. No caso dos pareceres pela inconstitucionalidade, 14 reconheceram a existência de vício material no projeto de lei e outros 4 identificaram a existência de vício formal, dos quais 16 foram arquivados e 2 ainda estão tramitando.

Outro dado interessante é que, observados os parâmetros adotados neste trabalho, nenhum dos 18 pareceres que foram dados no sentido da inconstitucionalidade do projeto de lei foi considerado genérico, contra 238 dos 306 que caminharam no sentido da constitucionalidade da proposição. Em linhas gerais, todos os pareceres pela inconstitucionalidade foram fundamentados, enquanto apenas 68 dos 306 pareceres pela constitucionalidade apresentaram motivação. Em termos percentuais, isso significa que 100%

³¹³ Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020190620001030000.PDF#page=319>. Acesso em: 21/01/22.

dos pareceres que opinaram pela inconstitucionalidade foram fundamentados, enquanto aproximadamente 22,22% dos pareceres que opinaram pela constitucionalidade o foram.

A significativa diferença demonstra uma maior tendência dos congressistas a fundamentarem o parecer quando são identificadas inconstitucionalidades, exercendo a função de intérprete da Constituição com menor intensidade quando não se vislumbram óbices constitucionais à proposta, o que significa que há mais preocupação com a fundamentação da questão constitucional quando a CCJC opina pela inconstitucionalidade do projeto do que quando emite parecer pela constitucionalidade.

No que tange à análise formal, apenas 37 pareceres do total analisado foram fundamentados, enquanto em relação ao aspecto material esse número subiu para 65 pareceres, o que representa aproximadamente 11,38% e 20% do total, respectivamente. Uma possível explicação seria a maior dificuldade de convencimento dos demais congressistas e da sociedade quando se aponta um vício material, que é de mais complexa constatação e demanda argumentação que demonstre o porquê de determinada interpretação ser considerada constitucional ou inconstitucional. De modo contrário, o vício formal costuma ser facilmente identificado, bastando uma mera subsunção do texto legal às regras de competência, procedimento ou iniciativa previstas expressamente na Constituição.

Quanto à espécie legislativa, a pesquisa não demonstrou diferença significativa entre os projetos de lei ordinária e os projetos de lei complementar. Dos 12 projetos de lei complementar, 11 tiveram parecer no sentido da constitucionalidade do projeto de lei e apenas 1 no sentido da inconstitucionalidade. Já no caso dos projetos de lei ordinária, dos 313 projetos, 296 opinaram pela constitucionalidade do projeto e 17 pela inconstitucionalidade. Percentualmente, 91,66% dos pareceres em projetos de lei complementar opinaram por sua constitucionalidade contra 94,56% dos pareceres em projeto de lei ordinária, o que não revela diferença significativa.

Quanto à fundamentação dos projetos de lei complementar, 5 pareceres foram considerados genéricos enquanto 7 foram considerados fundamentados. Já nos projetos de lei ordinária, foram 233 pareceres genéricos contra 79 pareceres fundamentados. Em termos percentuais, esses números equivalem a 58,33% de pareceres de lei complementar fundamentados contra 25,23% de pareceres de lei ordinária fundamentados, indicando uma diferença expressiva entre as espécies legislativas, não quanto ao conteúdo dos pareceres, mas quanto ao grau de comprometimento com a análise constitucional.

Quanto ao regime de tramitação, apenas 13 projetos de lei tramitaram em regime de urgência. Em todos os casos, os pareceres foram no sentido da constitucionalidade do projeto

de lei. Dos 13 pareceres, apenas 2 foram considerados fundamentados enquanto os demais foram classificados como genéricos, o que representa 15,38% de pareceres fundamentados em regime de urgência. No caso dos projetos de lei em tramitação ordinária ou prioritária, foram 84 pareceres fundamentados, correspondendo a 26,92% de pareceres fundamentados em regime ordinário ou prioritário.

A diferença, superior a 10%, sugere indício de que a apreciação da constitucionalidade em regime de urgência fica prejudicada quando comparada com a tramitação ordinária ou prioritária. Embora a análise dos pareceres proferidos em regime de urgência, promovida neste trabalho, seja parcial em razão da ausência de obrigatoriedade de que haja parecer pelo colegiado da CCJC nesses casos, há ao menos um indicativo de que a apreciação da constitucionalidade dos projetos de lei em regime de urgência tende a ser mais apressada.

Em síntese, nota-se que as maiores revelações dessa análise de dados relativa ao primeiro biênio da atual legislatura na CCJC da Câmara dos Deputados foram:

i) a baixa taxa de fundamentação dos pareceres da CCJC da Câmara dos Deputados, que corresponde a aproximadamente 26,46% do total de pareceres;

ii) o baixo número de pareceres no sentido da inconstitucionalidade dos projetos de lei, que corresponde a aproximadamente 5,53% do número total;

iii) a diferença significativa entre a fundamentação dos pareceres a depender da conclusão, que alcança 100% de fundamentação quando os pareceres são no sentido da inconstitucionalidade, mas atingem apenas 22,22% dos pareceres quando a conclusão é pela constitucionalidade;

iv) a diferença significativa entre a fundamentação dos pareceres quanto aos aspectos formais e materiais, onde apenas 11,38% dos pareceres fundamentaram a análise formal enquanto na motivação da análise material esse percentual chegou a 20%;

v) a diferença significativa em relação à fundamentação dos projetos de lei complementar e ordinária, que resultou em 58,33% de pareceres de lei complementar fundamentados contra 25,23% de pareceres de lei ordinária fundamentados;

vi) a diferença significativa quanto ao regime de tramitação, onde apenas 15,38% de pareceres em regime de urgência foram considerados fundamentados contra 26,92% de pareceres fundamentados em regime ordinário ou prioritário.

4.3.2 Pareceres da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal

Do mesmo modo que na apresentação dos dados obtidos junto à Câmara dos Deputados, para melhor visualização das questões abordadas pela pesquisa no Senado Federal, que serão a seguir detalhadas, observe-se a seguinte tabela, que relaciona os itens apontados na seção anterior, demonstrando os resultados quantitativos da análise das informações obtidas por meio dos pedidos de acesso à informação.

Tabela 2 - Dados relativos à CCJC do Senado Federal, em números absolutos:

SENADO FEDERAL		
Espécie	PLO	126
	PLC	4
Parecer do Relator	Constitucionalidade	124
	Constitucionalidade com emenda	4
	Inconstitucionalidade material	1
	Inconstitucionalidade formal	2
Fundamentação	Genérico	92
	Fundamentado	38
Análise material	Genérico	100
	Fundamentado	30
Análise formal	Genérico	109
	Fundamentado	21
Aprovação do Parecer do Relator pela CCJC	Sim	130
	Não	0
Recurso ao Plenário	Sim	1
	Não	129
Provimento do Recurso	Sim	0
	Não	1
Resultado do PL	Aprovado	22
	Arquivado	12
	Vetado	4
	Pendente	92
Situação	Aprovado	22
	Remetido à Câmara dos Deputados	53
	Pronto para Deliberação do Plenário	19
	Matéria com a Relatoria	7
	Aguardando Designação do Relator	4
	Aguardando Inclusão na Ordem do Dia	2
	Aguardando Turno Suplementar em apreciação Terminativa	1
	Incluída na Pauta da Reunião	1
Pronta para Pauta na Comissão	5	

	Vetado	4
	Arquivado	12
Regime de Urgência	Sim	26
	Não	104

Fonte: a autora, 2022.

4.3.2.1 Pareceres genéricos

Assim como na Câmara dos Deputados, por diversas vezes os pareceres da CCJC do Senado Federal se limitam a mencionar os dispositivos constitucionais aplicáveis, sem que haja a apresentação de qualquer justificativa. Especialmente quando analisa o aspecto formal, a grande maioria dos pareceres da CCJC do Senado Federal apenas menciona as normas constitucionais que regem a matéria de maneira abstrata. Mantendo-se a coerência da pesquisa, esses casos também foram classificados como pareceres genéricos, como nos exemplos padronizados a seguir transcritos:

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o direito processual penal está compreendido no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal. Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna (PLO 17/19).

O Projeto de Lei nº 410 de 2019 (PL nº 39/2015), satisfaz os requisitos de constitucionalidade contidos no art. 60 da Constituição Federal e não tende a abolir cláusulas pétreas. Ademais, não verificamos óbices jurídicos e regimentais à proposição (PLO 410/19).

Compete à CCJ analisar proposição dessa natureza em todos os seus aspectos. Assim sendo, não encontramos quaisquer vícios ou óbices em seus aspectos formais e materiais (PLO 1679/19).

O direito penal é matéria de competência privativa da União e sujeita à plena disposição pelo Poder Legislativo, ex vi dos arts. 22, I, e 48, caput, da Constituição Federal (CF), nos limites materiais constitucionais. Não identificamos vícios de injuridicidade ou de inconstitucionalidade no Projeto (PLO 1369/19).

Quanto aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade, nada há a opor ao PLS nº 227, de 2018, tendo em vista que i) compete concorrentemente à União legislar sobre o processo nos juizados de pequenas causas, a teor do disposto no art. 24, inciso X, da Constituição Federal (CF); ii) cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, caput e inciso XIII); iii) os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétrea; e iv) não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna (PLO 227/18).

O Projeto atende ao disposto na Constituição Federal no que tange à iniciativa da Proposição, à competência desta Casa para analisar a matéria e à espécie legislativa

para tratar do assunto. Desta forma, não há óbices no que se refere à sua constitucionalidade forma (PLO 236/18).

Não foi encontrada nenhuma inconstitucionalidade formal ou material (PLO 3113/19).

No entanto, não é só na apreciação da constitucionalidade formal que os pareceres da CCJC do Senado Federal são genéricos. Seguindo o mesmo padrão da Câmara dos Deputados, em diversos projetos de lei a análise da constitucionalidade material pelo Senado Federal foi genérica, incidindo na hipótese do art. 489, §1º, I do CPC ao se limitar a reproduzir os enunciados normativos sem justificar sua aplicação ao caso que está sendo analisado. Seja pela completa ausência de fundamentação, seja pela mera transcrição de dispositivos constitucionais, os pareceres que não contemplavam qualquer individualização da justificativa foram considerados genéricos, como demonstram os exemplos a seguir:

Em relação à constitucionalidade material da proposição, temos que ela está em consonância com e os incisos LIV e LV do art. 5º, que tratam das garantias processuais, e o art. 7º, que trata da proteção aos direitos dos trabalhadores, ambos da Carta Magna (PLO 1539/18).

A análise da proposição revela sua constitucionalidade. As suas disposições acham-se plenamente alinhadas às normas constitucionais que estabelecem as obrigações do Estado em matéria de educação. Com efeito, o art. 23, inciso V, da Constituição atribui à União, Estados e Municípios, conjuntamente, o dever de proporcionar aos cidadãos o acesso à educação. O constituinte reconheceu a importância da educação para a sociedade, dedicando ao tema uma seção específica na Lei Maior. O art. 205, que encabeça a seção, estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família e tem como objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (PLO 871/19).

Além disso, o projeto não alcança cláusula pétrea alguma. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida proposta (PLO 1396/19).

Como é possível observar pelos trechos acima transcritos, embora alguns pareceres identifiquem os dispositivos constitucionais aplicáveis, na maior parte das vezes se limitam a reproduzir os referidos enunciados normativos, limitando-se a transcrever o teor da norma constitucional sem tecer maiores considerações a respeito da sua incidência ao projeto de lei em exame. Assim, partindo dos parâmetros estabelecidos nos arts. 20 da LINDB e 489, §1º do CPC, esses pareceres foram considerados genéricos diante da ausência de individualização e contextualização da questão constitucional.

4.3.2.2 Pareceres fundamentados

No que tange aos pareceres fundamentados, mantendo-se os mesmos critérios adotados na análise dos pareceres da CCJC da Câmara dos Deputados, foram assim considerados aqueles que variam desde a apresentação de motivação rasa, porém contextualizada, até aqueles que trazem fundamentação robusta. Na análise da constitucionalidade formal, foram considerados fundamentados os pareceres que buscavam justificar a incidência dos dispositivos constitucionais suscitados, ainda que não adentrassem profundamente a discussão constitucional. Vejam-se os exemplos a seguir:

A matéria versa sobre direito penal, que se insere no campo da competência legislativa da União, sem reserva de iniciativa presidencial (Constituição Federal, arts. 22, I, e 61, caput e § 1º). O Código Eleitoral é lei de natureza híbrida, tendo sido parcialmente recepcionado: a) como lei complementar, na parte em que dispõe sobre competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais, consoante disposição do art. 121 da Constituição Federal; e b) como lei ordinária, em relação às demais disposições. A inovação legislativa ora analisada opera-se no Código Eleitoral, mas encerra matéria penal, que é matéria de lei ordinária. Não há, portanto, óbice formal à modificação legislativa pretendida (PLO 1865/19).

Conforme é de conhecimento geral, cabe ao Presidente da República, com exclusão dos demais legitimados, apresentar projetos de lei que disponham sobre criação e extinção de órgãos da Administração Pública federal (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Esse dispositivo, contudo, deve ser interpretado de forma restritiva, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF (Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001). Assim, veda-se apenas a ampliação ou o redesenho das atribuições de órgãos do Poder Executivo mediante lei de iniciativa parlamentar.

No caso em questão, o PL não promove o redesenho das atribuições do CNRH. Trata-se, apenas, de adequar a competência do Conselho, órgão já incumbido de zelar pela implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens (art. 35, XI, da Lei nº 9.433, de 1997), aos dois novos instrumentos dessa Política – o Fórum Brasileiro de Segurança de Barragens e a Câmara Técnica para investigação e prevenção de falhas em segurança de barragens. Confere-se, assim, eficácia aos novos instrumentos da PNSB, sem haver qualquer perturbação ao esquema organizatório funcional constitucionalmente estabelecido (PLO 550/19).

Quanto à constitucionalidade formal, não resta dúvida de que o legislador federal detém competência legislativa para dispor a respeito da matéria. O projeto contém previsões relativas à propaganda comercial, ao uso de marcas, à defesa da saúde e do consumidor. Ora, compete à União legislar privativamente sobre direito comercial e propaganda comercial (art. 22, I e XXIX, da Constituição) e concorrentemente sobre produção, consumo, proteção e defesa da saúde (art. 25, V e XII, da Constituição). Ademais, compete à lei federal estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem da propaganda de produtos que possam ser nocivos à saúde, estando a propaganda de tabaco, por isso mesmo, sujeita a restrições legais (art. 220, § 3º, II, e § 4º, da Constituição).

Ainda quanto à constitucionalidade formal, cumpre notar que as disposições do projeto podem ser veiculadas em projeto de autoria parlamentar, por não se referirem a matéria sujeita à reserva de iniciativa presidencial (art. 61, § 1º, da Constituição), excetuado o § 10 que se pretende acrescentar ao art. 3º da Lei nº

9.294, de 1996, o qual dispõe sobre competências da Anvisa e é, em boa hora, suprimido pela Emenda nº 3 – CAS (PLO 769/15).

Quanto à constitucionalidade material, assim como na Câmara dos Deputados, considerou-se fundamentado o parecer quando houve a identificação mais pormenorizada da discussão, indo além da mera transcrição dos dispositivos incidentes na espécie, com considerações acerca do contexto fático, justificando a incidência dos enunciados normativos invocados no parecer. Em razão da existência de fundamentação adequada em cada caso, nessas hipóteses não foram identificados modelos-padrão de parecer, tendo sido apresentadas justificativas individualizadas. Vejam-se os exemplos a seguir:

Sob o prisma da constitucionalidade material, também não verificamos qualquer problema. As empresas concessionárias de serviços públicos sujeitam-se, por previsão constitucional, a um regime jurídico contratual especial (CF, art. 175, parágrafo único, inciso I), que as faz serem obrigadas a suportar uma série de ônus inerentes ao serviço público que prestam. Compatibiliza-se com essa normatização o fato – previsto no PLS – de obrigá-las a prestar auxílio, em casos de calamidade pública e situações assemelhadas (PLO 157/15).

Destaca-se que os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétrea. Na verdade, permitir a prática do naturismo como propõe o projeto, harmoniza-se, no campo dos direitos e garantias individuais e coletivos, com o direito à liberdade, com a livre manifestação do pensamento, com a inviolabilidade da intimidade, com a liberdade de associação e criação dessas e com o princípio de punição de qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais, consoante o caput e os incisos II, IV, X, XVII, XVIII e XLI do art. 5º da Carta Magna (PLO 64/18).

Ademais, é dever do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, os direitos à vida e à saúde. Ora, é precisamente nessa direção que caminham as disposições do texto original do projeto e do substitutivo, ao aumentarem o rol de produtos cuja venda é proibida a menores, para incluir aparelhos, acessórios e insumos utilizados na prática do tabagismo, e ao reforçarem as regras sancionadoras do Estatuto da Criança e do Adolescente nesse particular (PLO 104/18).

Passando à análise do PLS propriamente dito, verifica-se que a nossa Constituição Federal informa que todos os prejuízos causados ao erário deverão ser ressarcidos (art. 37, §§ 4º e 5º). O regramento constitucional, além de bastante claro, não excepciona qualquer situação. Assim, devem ser ressarcidos os prejuízos que decorram diretamente do dano causado por um infrator, como a subtração de valores ou destruição de bens, bem como os gastos realizados pelo poder público, quando sejam fundados na prática de um ato ilícito, como é o caso do pagamento de uma pensão em razão do homicídio (culposo ou doloso) de uma pessoa ou da própria manutenção de um condenado na prisão (PLO 580/15).

Houve alguns casos em que o parecer teceu considerações significativas de ordem constitucional ao analisar o mérito da proposição. Interessante foi o caso do PL 1256/19³¹⁴, que pretendia extinguir as cotas para candidaturas femininas nas eleições. A análise da constitucionalidade material foi bastante limitada, mas no mérito o relator abordou extensamente o princípio da isonomia, tendo opinado pela constitucionalidade, mas rejeição. Nesse caso, embora a apreciação da constitucionalidade tenha sido feita no mérito, o parecer foi classificado como fundamentado em razão da apresentação de razões constitucionais.

Assim como na Câmara dos Deputados, pouquíssimos casos trouxeram fundamentação robusta tanto em relação a questões formais quanto em relação a aspectos materiais. Citem-se, como exemplos, o PLS 1951/19³¹⁵, PLS 769/15³¹⁶, PLS 485/17³¹⁷ e PLP 193/19³¹⁸. Nesses pareceres, houve fundamentação mais consistente em relação à constitucionalidade formal e material dos projetos de lei. Também no Senado Federal a dupla fundamentação nos pareceres da CCJC do Senado Federal é raridade, tendo ocorrido apenas em 12 dos projetos de lei analisados. Em geral, os pareceres são genéricos ou, quando muito, apontam a fundamentação em relação a apenas um dos aspectos da análise constitucional.

Assim como na Câmara, houve 4 casos em que o parecer da CCJC foi no sentido da apresentação de emenda sanando o vício de constitucionalidade e opinando por sua aprovação. De modo semelhante, considerou-se que o parecer foi fundamentado em razão da identificação precisa do vício e sua consequente regularização. Apesar disso, os pareceres não apresentaram profunda motivação em relação à questão constitucional. Em 3 casos, reconheceu-se a existência de vício formal de iniciativa, pois o projeto de lei de iniciativa parlamentar conferia atribuições a órgãos integrantes da estrutura do Poder Executivo.

4.3.2.3 Resultado em números

³¹⁴ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7944271&ts=1630422959175&disposition=inline>. Acesso em: 21/01/22.

³¹⁵ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7971119&ts=1630420767828&disposition=inline>. Acesso em: 21/02/22.

³¹⁶ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7974773&ts=1630410698563&disposition=inline>. Acesso em: 21/02/22.

³¹⁷ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7978612&ts=1630438614428&disposition=inline>. Acesso em: 21/02/22.

³¹⁸ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8065553&ts=1630438563320&disposition=inline>. Acesso em: 21/02/22.

Dentre todos os projetos de lei com pareceres proferidos pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal no primeiro biênio da atual legislatura, 22 foram aprovados, 12 arquivados, 4 vetados e outros 92 ainda estão em tramitação. Interessante observar que, diferentemente do que ocorreu na Câmara dos Deputados, dos 12 projetos arquivados, apenas 2 tiveram parecer da CCJC pela inconstitucionalidade. Mais importante é o fato de que, se considerarmos que o total de pareceres da CCJC do Senado no sentido da inconstitucionalidade foi também de 2, nota-se que em todos os projetos de lei nos quais a CCJC opinou por sua rejeição por inconstitucionalidade o projeto de lei foi arquivado definitivamente.

Uma questão relevante vista na Câmara dos Deputados que também se repete no Senado Federal é que o número de pareceres no sentido da constitucionalidade dos projetos supera muito o número de pareceres pela inconstitucionalidade. No total, foram 128 pareceres opinando pela constitucionalidade dos projetos de lei contra apenas 2 opinando pela inconstitucionalidade. Desses 128, 3 reconheceram a existência de vício formal, mas apresentaram emenda saneadora, e 1 apresentou emenda sanando o vício material. No caso dos 2 pareceres pela inconstitucionalidade, 1 reconheceu apenas a existência de um vício formal no projeto de lei e o outro identificou a existência de vício formal e material, tendo sido ambos arquivados.

Outro dado interessante é que, assim como na Câmara dos Deputados, observados os parâmetros adotados neste trabalho, nenhum dos 2 pareceres que foram dados no sentido da inconstitucionalidade do projeto de lei foi considerado genérico, enquanto 92 dos 128 pareceres que caminharam no sentido da constitucionalidade da proposição foram classificados como genéricos. Dito de outra forma, todos os pareceres pela inconstitucionalidade foram fundamentados, enquanto apenas 36 dos 128 pareceres pela constitucionalidade apresentaram motivação.

De modo muito parecido com o que ocorreu na Câmara dos Deputados, em termos percentuais esses números indicam que 100% dos pareceres da CCJC do Senado que opinaram pela inconstitucionalidade foram fundamentados, enquanto aproximadamente 28,12% dos pareceres que opinaram pela constitucionalidade o foram. Como visto, a significativa diferença demonstra uma maior tendência dos congressistas a fundamentarem o parecer quando são identificadas inconstitucionalidades, exercendo a função de intérprete da Constituição com menor intensidade quando não se vislumbram óbices constitucionais à proposta.

No que tange à análise formal, apenas 21 pareceres do total analisado foram fundamentados, enquanto em relação ao aspecto material esse número subiu para 30 pareceres, o que representa aproximadamente 16,15% e 23,07%, respectivamente. Diferentemente da Câmara dos Deputados, o número de pareceres fundamentados não é tão mais expressivo quando se analisa a constitucionalidade material do que formal. Em ambos os casos, a taxa de fundamentação pode ser considerada baixa. Ainda assim, o percentual de pareceres fundamentados no aspecto material é maior que aqueles que analisam o aspecto formal, o que sugere maior dedicação dos senadores quando se aponta um vício material, que é de mais complexa demonstração que o vício formal.

Quanto à espécie legislativa, a pesquisa demonstrou uma diferença significativa entre os projetos de lei ordinária e os projetos de lei complementar. Dos 6 projetos de lei complementar, 5 tiveram parecer no sentido da constitucionalidade do projeto de lei e apenas 1 no sentido da inconstitucionalidade. Já no caso dos projetos de lei ordinária, dos 124 projetos, 123 opinaram pela constitucionalidade do projeto e 1 pela inconstitucionalidade. Percentualmente, 83,33% dos pareceres em projeto de lei complementar opinaram por sua constitucionalidade contra 99,19% dos pareceres em projeto de lei ordinária, o que revela uma diferença de aproximadamente 16 pontos percentuais.

Quanto à fundamentação dos projetos de lei complementar, 4 pareceres foram considerados fundamentados enquanto 2 foram considerados genéricos. Já nos projetos de lei ordinária, foram 90 pareceres genéricos contra 34 pareceres fundamentados. Em termos percentuais, esses números equivalem a 66,66% de pareceres fundamentados em projetos de lei complementar contra 27,41% de pareceres fundamentados em projetos de lei ordinária, o que demonstra uma diferença expressiva entre as espécies legislativas quanto ao grau de fundamentação da questão constitucional.

Quanto ao regime de tramitação, 26 projetos de lei tramitaram em regime de urgência. Em todos os casos, os pareceres foram no sentido da constitucionalidade do projeto de lei. Dos 26 pareceres, 9 foram considerados fundamentados enquanto os demais foram classificados como genéricos, o que corresponde a 34,61% de pareceres fundamentados em regime de urgência. No caso dos projetos de lei fora de regime de urgência, foram 29 pareceres fundamentados, o que representa 27,88%. Mais uma vez se ressalta que, apesar de a amostragem dos pareceres em regime de urgência ser parcial em razão da ausência de obrigatoriedade de que haja pronunciamento pelo colegiado da CCJC, há indícios de que a apreciação da constitucionalidade dos projetos de lei em regime de urgência tende a ser mais apressada.

Em síntese, nota-se que as maiores revelações dessa análise de dados relativa ao primeiro biênio da atual legislatura na CCJC do Senado Federal foram:

i) a baixa taxa de fundamentação dos pareceres da CCJC do Senado Federal, que corresponde a aproximadamente 29,23% do total de pareceres;

ii) o baixo número de pareceres no sentido da inconstitucionalidade dos projetos de lei, que corresponde a aproximadamente 1,53% do número total;

iii) a diferença significativa entre a fundamentação dos pareceres a depender da conclusão, que alcança 100% de fundamentação quando os pareceres são no sentido da inconstitucionalidade, mas atingem apenas 28,12% dos pareceres quando a conclusão é pela constitucionalidade;

iv) a diferença significativa entre a fundamentação dos pareceres quanto aos aspectos formais e materiais, onde aproximadamente apenas 16,15% dos pareceres fundamentaram a análise formal contra 23,07% dos pareceres que fundamentaram a análise material;

v) a diferença significativa em relação à fundamentação dos projetos de lei complementar e ordinária, que resultou em 66,66% de pareceres fundamentados em projetos de lei complementar contra 27,41% de pareceres fundamentados em projetos de lei ordinária;

vi) a diferença significativa quanto ao regime de tramitação, onde apenas 34,61% de pareceres em regime de urgência foram considerados fundamentados contra 27,88% de pareceres fundamentados em regime ordinário ou prioritário.

4.3.3 Análise comparativa entre a CCJC da Câmara dos Deputados e a CCJC do Senado Federal

Após todas essas informações, cabe promover uma análise comparativa entre o desempenho constitucional da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e o desempenho da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. Partindo dos dados coletados nos pedidos de acesso à informação, anteriormente detalhados, é interessante fazer um cotejo entre as conclusões alcançadas em relação a cada uma das Casas a fim de tentar extrair algum padrão de comportamento que seja semelhante ou identificar diferenças significativas no exercício da sua função de intérprete da Constituição.

Com relação ao desempenho dos congressistas quanto ao mérito dos pareceres, nota-se que não há grandes diferenças entre a CCJC da Câmara dos Deputados e a CCJC do Senado

Federal. Como visto, o conteúdo dos pareceres é muito semelhante, principalmente dos pareceres genéricos, que seguem o mesmo modelo-padrão. Até mesmo nos casos dos pareceres fundamentados, quando não há apresentação de razões constitucionais muito robustas, os pareceres, de modo muito semelhante, trazem apenas breves contextualizações, com raras exceções. No geral, a interpretação constitucional realizada pelo Congresso Nacional não parece ser o cerne das preocupações dos congressistas.

Quanto ao resultado em números da pesquisa nas duas Casas, algumas observações merecem maiores considerações. Comparativamente se nota que as duas Casas têm uma baixa taxa de fundamentação no geral, proferem poucos pareceres no sentido da inconstitucionalidade das proposições, concentram mais atenção nos pareceres pela inconstitucionalidade e na apreciação da constitucionalidade material dos projetos de lei e focam mais nos projetos de lei complementar. A maior diferença entre as Casas reside na fundamentação dos pareceres proferidos nos projetos de lei sujeitos a regime de urgência, que apresentaram uma taxa de fundamentação muito mais alta no Senado que na Câmara.

Para demonstrar melhor as semelhanças e diferenças entre as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania das duas Casas, serão comparados os itens conclusivos das seções anteriores:

CÂMARA DOS DEPUTADOS	SENADO FEDERAL
i) a baixa taxa de fundamentação dos pareceres da CCJC da Câmara dos Deputados, que corresponde a aproximadamente 26,46% do total de pareceres;	i) a baixa taxa de fundamentação dos pareceres da CCJC do Senado Federal, que corresponde a aproximadamente 29,23% do total de pareceres;

No que tange ao item *i*, não há grandes diferenças entre a *performance* das CCJCs das duas Casas do Congresso. As taxas de fundamentação dos pareceres das CCJCs da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são igualmente baixas, não alcançando sequer 1/3 dos pareceres proferidos pelas Comissões das Casas, o que demonstra o baixo comprometimento das CCJCs, órgãos incumbidos da interpretação constitucional institucional realizada pelo Congresso Nacional, com a apresentação de argumentos constitucionais sólidos e capazes de promover o convencimento de seus pares e da sociedade com relação a questões constitucionais relevantes.

CÂMARA DOS DEPUTADOS	SENADO FEDERAL
ii) o baixo número de pareceres no sentido da inconstitucionalidade dos projetos de lei, que corresponde a aproximadamente 5,53% do total;	ii) o baixo número de pareceres no sentido da inconstitucionalidade dos projetos de lei, que corresponde a aproximadamente 1,53% do total;

Quanto ao item *ii*, também os índices tanto da CCJC da Câmara dos Deputados quanto da CCJC do Senado Federal são igualmente inexpressivos no que tange à realização do controle prévio de constitucionalidade dos projetos de lei. Como é possível observar, a taxa de rejeição dos projetos de lei por inconstitucionalidade é baixíssima, o que suscita preocupações a respeito da seriedade com que o exame de constitucionalidade tem sido feito pelas Comissões das duas Casas.

CÂMARA DOS DEPUTADOS	SENADO FEDERAL
iii) a diferença significativa entre a fundamentação dos pareceres a depender da conclusão, que alcança 100% de fundamentação quando os pareceres são no sentido da inconstitucionalidade , mas atingem apenas 22,22% dos pareceres quando a conclusão é pela constitucionalidade;	iii) a diferença significativa entre a fundamentação dos pareceres a depender da conclusão, que alcança 100% de fundamentação quando os pareceres são no sentido da inconstitucionalidade , mas atingem apenas 28,12% dos pareceres quando a conclusão é pela constitucionalidade;

Com relação ao item *iii*, nota-se que em ambas as Comissões o percentual de fundamentação nos casos em que o parecer caminhou no sentido da inconstitucionalidade correspondeu a 100% dos casos, o que revela um maior cuidado dos congressistas quando se rejeita um projeto de lei por motivos de inconstitucionalidade. Por outro lado, não menos importante é a fundamentação da constitucionalidade dos projetos de lei, o que, todavia, não se reflete nos pareceres das CCJCs, que claramente envidam menos esforços quando opinam pela constitucionalidade.

CÂMARA DOS DEPUTADOS	SENADO FEDERAL
----------------------	----------------

<p>iv) a diferença significativa entre a fundamentação dos pareceres quanto aos aspectos formais e materiais, onde aproximadamente apenas 11,38% dos pareceres fundamentaram a análise formal enquanto na motivação da análise material esse percentual chegou a 20%;</p>	<p>iv) a diferença significativa entre a fundamentação dos pareceres quanto aos aspectos formais e materiais, onde aproximadamente apenas 16,15% dos pareceres fundamentaram a análise formal contra 23,07% dos pareceres que fundamentaram a análise material;</p>
--	--

No que se refere ao item *iv*, há uma diferença não muito expressiva entre os percentuais de pareceres fundamentados quanto aos aspectos formal e material na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Na Câmara dos Deputados, a taxa de pareceres fundamentados quanto à constitucionalidade material é 8,62% mais alta que a taxa de pareceres fundamentados em relação à constitucionalidade formal. No Senado Federal, essa diferença cai para 6,92%, o que ainda demonstra uma maior preocupação quanto à fundamentação da constitucionalidade material também por parte dos senadores.

CÂMARA DOS DEPUTADOS	SENADO FEDERAL
<p>v) a diferença significativa em relação a fundamentação dos projetos de lei complementar e ordinária, que resultou em 58,33% de pareceres de lei complementar fundamentados contra 25,23% de pareceres de lei ordinária fundamentados;</p>	<p>v) a diferença significativa em relação a fundamentação dos projetos de lei complementar e ordinária, que resultou em 66,66% de pareceres fundamentados em projetos de lei complementar contra 27,41% de pareceres fundamentados em projetos de lei ordinária;</p>

No que tange ao item *v*, a pesquisa revelou que há uma diferença significativa, nas duas Casas, quanto à fundamentação dos pareceres nos projetos de lei ordinária e complementar. Em que pese o número absoluto de projetos de lei complementar seja muito inferior ao número de projetos de lei ordinária, em termos percentuais, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, a taxa de pareceres fundamentados em projeto de lei complementar supera o dobro da taxa de pareceres fundamentados em projetos de lei ordinária. Nas duas Casas, mais da metade dos projetos de lei complementar tiveram parecer fundamentado, o que nos projetos de lei ordinária não alcançou um terço das proposições.

Em termos de processo legislativo, chama atenção o fato de que tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal os projetos de lei complementar não se encontram sujeitos ao juízo de deliberação conclusiva das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania. De acordo com o Regimento Interno das duas Casas, como destacado no capítulo 3, os projetos de lei complementar suscitam a competência originária do Plenário para análise da questão constitucional, tendo os pareceres das CCJCs caráter meramente opinativo. Essa constatação sugere que, quando a opinião constitucional da CCJC está condicionada ao crivo do Plenário, os congressistas tendem a se esforçar mais na fundamentação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS	SENADO FEDERAL
vi) a diferença significativa quanto ao regime de tramitação, onde apenas 15,38% de pareceres em regime de urgência foram considerados fundamentados contra 26,92% de pareceres fundamentados em regime ordinário ou prioritário.	vi) a diferença significativa quanto ao regime de tramitação, onde apenas 34,61% de pareceres em regime de urgência foram considerados fundamentados contra 27,88% de pareceres fundamentados em regime ordinário ou prioritário.

Por fim, quanto ao item *vi*, nota-se uma diferença expressiva entre o percentual de pareceres fundamentados que tramitaram em regime de urgência na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. No Senado Federal, a taxa de fundamentação dos pareceres em regime de urgência mais que dobrou em relação à taxa de fundamentação dos pareceres em regime de urgência na Câmara dos Deputados. É interessante notar que, no Senado Federal, o percentual se inverte em relação à Câmara dos Deputados e a taxa de fundamentação das proposições que tramitam em regime de urgência supera a taxa daquelas que tramitam em regime ordinário ou prioritário.

Do mesmo modo que nos projetos de lei complementar, também nos casos de projetos de lei que tramitam em regime de urgência o processo legislativo sofre alterações. Como visto no capítulo 3, a partir da aprovação da urgência a competência para análise da questão constitucional se desloca da CCJC para o Plenário, passando aquela a exercer função meramente consultiva e não deliberativa. Além disso, o parecer do relator nos regimes de urgência poderá ser proferido até mesmo oralmente. Tais peculiaridades geram consequências

distintas nas CCJCs da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, onde a primeira desempenha uma análise menos robusta e a segunda reforça o seu papel constitucional.

Por todo o exposto se nota que a *performance* constitucional das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é de todo muito semelhante. A exceção reside tão-somente no desempenho constitucional nos projetos de lei que tramitam em regime de urgência, que no Senado Federal apresentam uma taxa de fundamentação mais alta. Quantitativamente, mais da metade dos projetos de lei em regime de urgência são objeto de pareceres fundamentados, percentual muito acima daquele encontrado na Câmara dos Deputados.

CONCLUSÃO

Muita atenção já se dispensou ao tema da interpretação constitucional no direito brasileiro. Com o avanço do constitucionalismo contemporâneo, que tem como um de seus fundamentos o caráter normativo da Constituição, a doutrina constitucional logo se apressou em estabelecer parâmetros interpretativos. Seguindo esse fluxo, a quase totalidade dos trabalhos acadêmicos tem como preocupação central a análise dos métodos e princípios de interpretação constitucional pelas Cortes, em uma perspectiva eminentemente juriscêntrica da hermenêutica constitucional. Por outro lado, poucos estudos se dedicaram à compreensão de como se desenvolve a interpretação constitucional fora das Cortes.

No Brasil, o tema ainda é um ponto cego na teoria constitucional. Inspirada nos debates acadêmicos desenvolvidos nos Estados Unidos, a presente pesquisa buscou avaliar a *performance* constitucional do Congresso Nacional, analisando desde os fatores institucionais que influenciam o endereçamento de questões constitucionais pelo legislador até o funcionamento interno do Poder Legislativo brasileiro. Para alcançar esse objetivo, além da doutrina constitucional e da ciência política, este trabalho utilizou como fonte de pesquisa os atos normativos internos das duas Casas e levantou dados junto à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal por meio de pedidos de acesso à informação.

O objetivo central do estudo, assim, foi ajudar a sanar a lacuna existente na teoria constitucional brasileira, investigando se o Congresso Nacional leva a sério questões constitucionais no desenrolar da atividade legislativa cotidiana, que encontra seu maior volume na elaboração de leis ordinárias e complementares. Afinal, após todos esses anos em que a doutrina vem buscando refrear o excesso de judicialização no Brasil, é preciso saber se, do outro lado, existe capacidade institucional para a interpretação constitucional e, principalmente, se isso se reflete no grau de fundamentação das decisões constitucionais do legislador.

Para tanto, o primeiro capítulo firmou as premissas teóricas que conferem legitimidade à interpretação constitucional legislativa, destacando o atual estágio da hermenêutica contemporânea, que pugna por uma abertura democrática da interpretação constitucional, com fundamento no movimento da interpretação constitucional fora das Cortes. Outra grande influência teórica consiste na teoria das capacidades institucionais, que pretende superar a imagem romantizada das Cortes Constitucionais e atribuir ao Congresso o papel que sempre lhe foi próprio.

Um terceiro aliado da interpretação constitucional legislativa pode ser encontrado na teoria dos diálogos institucionais, que busca romper com a ideia do detentor da “última palavra” sobre o sentido da Constituição. A teoria dos diálogos institucionais sustenta que a interpretação das normas constitucionais é um processo permanente e contínuo com o qual todas as instituições de Estado e a sociedade civil contribuem, construindo paulatinamente uma interpretação constitucional que seja mais consentânea com os valores democráticos daquela sociedade.

Postas tais premissas teóricas, o segundo capítulo narrou os diversos incentivos institucionais que são apontados pela doutrina estrangeira como fatores que influenciam a *performance* constitucional dos legisladores. Partindo de uma ideologia neoinstitucionalista, a ideia é que há elementos institucionais internos e externos que condicionam a própria qualidade da deliberação constitucional pelos congressistas. Como elementos externos, é possível citar a influência dos eleitores na posição firmada por seus mandatários e o impacto que as decisões da Suprema Corte exercem sobre a interpretação constitucional que é desenvolvida pelo Congresso.

Para os propósitos deste trabalho, mais relevante que os elementos externos são os elementos internos, que podem ser encarados sob duas perspectivas. A primeira diz respeito à própria organização e estrutura do Poder Legislativo, que apresenta uma série de órgãos que auxiliam na obtenção de informações e na qualidade técnica das manifestações constitucionais do Congresso. A segunda reside nas normas regulamentadoras do processo legislativo, que estabelecem procedimentos que impõem aos legisladores o dever de analisar a constitucionalidade das proposições em diversos momentos ao longo do processo de elaboração das leis.

Nesse sentido, a pesquisa debruçou-se sobre os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com a finalidade de identificar a presença de elementos institucionais internos que influenciam a capacidade constitucional do legislador brasileiro, seja por meio da presença de órgãos específicos na sua estrutura organizacional, seja mapeando as principais etapas do processo legislativo em que as regras procedimentais dos Regimentos exigem dos legisladores uma manifestação expressa sobre questões constitucionais.

A partir daí, o resultado dos dados levantados nos pedidos de acesso à informação formulados junto à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal evidenciou o papel exercido pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania na apreciação da constitucionalidade das proposições, em conformidade com o que já apontava a doutrina especializada. O

protagonismo das CCJCs restou evidente, tanto em razão do volume de proposições que passa pelas Comissões, quanto pela deferência quase absoluta aos entendimentos da CCJC pelos demais órgãos das Casas.

O próximo passo da pesquisa, então, foi verificar se a atuação das CCJCs atendia aos critérios elaborados pela doutrina estrangeira para uma análise mais sólida e consistente acerca do grau de responsabilidade constitucional dos legisladores, que residem na identificação de uma manifestação que concentre a posição institucional dos membros da Casa e, ao mesmo tempo, traga deliberação expressa sobre a matéria constitucional. Considerando as características das CCJCs brasileiras, abordadas no capítulo 3, verificou-se que elas passavam no teste de seleção para análise dos casos.

Diante disso, a próxima etapa foi traçar um parâmetro objetivo que fosse capaz de aferir a *performance* constitucional do Congresso Nacional sem que essa análise fosse contaminada por subjetivismos do intérprete. Identificados os principais parâmetros sugeridos pela doutrina estrangeira, optou-se pelo *standard* da apresentação de razões constitucionais, o que significa que seriam consideradas como manifestações constitucionais responsáveis aquelas que trouxessem argumentos constitucionais para opinar pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade de determinada proposição.

Especificando ainda mais o parâmetro doutrinário a fim de operacionalizar sua aplicação aos pareceres das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, estabeleceu-se que os pareceres seriam classificados em fundamentados ou genéricos, onde fundamentados seriam aqueles que observassem, por analogia, as regras de fundamentação estampadas no art. 20 da LINDB e no art. 489, §1º do CPC, e genéricos os demais. Ainda que apenas uma das espécies de constitucionalidade analisadas - material ou formal - fosse considerada fundamentada, os pronunciamentos da CCJC seriam considerados fundamentados.

Estabelecidos todos esses parâmetros de avaliação, passou-se à catalogação dos dados da pesquisa e à análise individualizada dos pareceres das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal. A hipótese inicial da pesquisa era de que, apesar de o Congresso Nacional gozar dos incentivos institucionais adequados para levar a sério a interpretação constitucional legislativa, o Poder Legislativo brasileiro ainda não exerce de forma satisfatoriamente responsável o seu dever de interpretar a Constituição no exercício regular da atividade legislativa.

Corroborando a hipótese, a pesquisa revelou que, nas duas Casas do Congresso Nacional, os pareceres das CCJCs possuem uma baixíssima taxa de fundamentação, correspondente a 26,46% na Câmara dos Deputados e 29,23% no Senado Federal. Mais

interessante ainda é que, em ambas as Casas, 100% dos pareceres pela inconstitucionalidade observaram, ainda que minimamente, os critérios traçados nos arts. 20 da LINDB e 489, §1º do CPC, tendo sido considerados fundamentados. Já no caso dos pareceres pela constitucionalidade, esse percentual caiu para 22,22% na Câmara dos Deputados e 28,12% no Senado Federal.

Somando esses dados ao fato de que a taxa de pareceres pela inconstitucionalidade é baixíssima nas duas Casas, equivalendo a 5,53% e 1,53% na Câmara e no Senado, respectivamente, é possível cogitar a possibilidade de que os congressistas apenas exercem o seu juízo de constitucionalidade com responsabilidade quanto pretendem invalidar uma proposição. De outro modo, caso o objetivo seja a aprovação do projeto de lei, a análise da constitucionalidade é deixada de lado, não necessariamente porque o projeto é, de fato, constitucional.

Outra questão interessante que a pesquisa revelou foi a maior taxa de fundamentação dos pareceres em relação à constitucionalidade material do que em relação à constitucionalidade formal. Na Câmara dos Deputados, esses percentuais foram de 20% contra 11,38%, enquanto no Senado Federal os números subiram para 23,07% e 16,15%, respectivamente. Nesse ponto, uma possível explicação é que a análise da constitucionalidade material de projetos de lei demanda uma maior argumentação constitucional que a apreciação da constitucionalidade formal, que é de mais fácil constatação.

Mais impactantes, no entanto, foram os números relativos aos projetos de lei que não se submetem ao poder conclusivo das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, que são os pareceres proferidos em projetos de lei complementares ou em projetos de lei sujeitos à tramitação em regime de urgência. Nesses dois casos, os pareceres das CCJCs são meramente opinativos e o poder de decidir definitivamente acerca da constitucionalidade ou não da proposição é transferido ao Plenário, na forma dos Regimentos Internos das Casas.

Quanto aos projetos de lei complementar, houve diferenças expressivas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Na Câmara, enquanto apenas 25,23% dos pareceres em projetos de lei ordinária foram considerados fundamentados, esse número pulou para 58,33% em se tratando de projetos de lei complementar. No Senado, a diferença foi ainda maior, pois de 27,41% de pareceres fundamentados em projetos de lei ordinária o número saltou para 66,66% nos projetos de lei complementar. Uma explicação possível é que haja uma tendência dos membros das CCJCs a serem mais responsáveis quando a matéria será submetida à apreciação do Plenário, sujeita a um escrutínio mais plural e, possivelmente, mais rigoroso.

No que tange aos projetos de lei em regime de urgência, a diferença também salta aos olhos. O mais curioso nesse caso, no entanto, é que enquanto na Câmara dos Deputados a sujeição à tramitação de urgência revelou uma taxa ainda menor de fundamentação, no Senado Federal ocorreu o fenômeno oposto, com uma alta significativa na fundamentação das proposições. Enquanto na Câmara dos Deputados o percentual de fundamentação em tramitação ordinária ou prioritária é de apenas 26,92% e em regime de urgência essa taxa cai ainda mais para 15,38%, no Senado a taxa de fundamentação nas proposições cuja tramitação não segue o regime de urgência é de 27,88%, ao passo que no regime de urgência esse percentual sobe para 34,61%.

Ante o exposto, após avaliação e cruzamento de todos os dados obtidos junto à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, é possível concluir que as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania das duas Casas do Congresso Nacional não exercem de maneira satisfatoriamente responsável a sua função de intérpretes da Constituição, confirmando a hipótese inicial de que, apesar de todos os incentivos institucionais internos influenciarem positivamente na consideração séria de argumentos constitucionais pelo Congresso Nacional, esse papel ainda não parece ser prioritário na agenda dos congressistas brasileiros.

De todos os elementos institucionais apontados pela doutrina estrangeira como possivelmente eficazes para ampliar a *performance* constitucional do Congresso Nacional, como a existência de órgãos de assessoramento jurídico especializados, a criação de comissões especialmente incumbidas da discussão constitucional, a abertura do processo decisório à sociedade civil e a possibilidade de levantamento de questões de ordem em matéria constitucional, apenas esta última não encontra previsão no ordenamento jurídico brasileiro. Isso significa que, institucionalmente, o Congresso está bem amparado por previsões regimentais capazes de gerar os incentivos corretos a uma deliberação constitucional de qualidade.

No entanto, na prática esses incentivos não se revelam suficientes para que as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania exerçam efetivamente o seu poder de endereçar discussões constitucionais de forma responsável em relação à maior parte dos projetos de lei que tramita nas Casas, mediante análises constitucionais com fundamentação robusta. Diversas razões podem justificar essa questão, seja a concentração de esforços do Congresso apenas nos projetos de lei que geram impactos relevantes, diante do alto volume de proposições que são deliberadas cotidianamente, seja a influência de elementos externos, seja simplesmente a ausência de comprometimento com um debate constitucional de qualidade.

As razões por trás do resultado deste estudo demandam pesquisa futura, mais aprofundada e voltada à ciência política, o que não caberia nos estreitos limites deste trabalho. Aqui, buscou-se investigar se ao Congresso Nacional pode ser confiada a função de intérprete da Constituição em um sistema constitucional em que não há detentores da “última palavra”. A conclusão é que o Congresso brasileiro tem à sua disposição todo um arsenal de instrumentos aptos a alcançar uma *performance* constitucional de alta qualidade, que teria o condão de chacoalhar as bases de um direito constitucional ainda muito ancorado na supremacia judicial. Cabe a ele se apropriar desse papel.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, Larry; SCHAUER, Frederick. **On Extrajudicial Constitutional Interpretation**. Harvard Law Review, [s. l.], v. 110, n. 7, p. 1359, 1997. DOI 10.2307/1342175. Disponível em: <http://search-ebshost.com.ez83.periodicos.capes.gov.br/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=95382&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 21 out. 2020.
- AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **O Parlamento Brasileiro – Processo, Produção e Organização Legislativa: o papel das Comissões em perspectiva comparada**. Dissertação de Mestrado – IUPERJ, 174 f., Rio de Janeiro, 2009.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **A Dinâmica Decisória no Processo Legislativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- ANDRADE, Aparecida de Moura; COUTINHO, Robson Luiz Fialho. **Processo Legislativo nas Comissões da Câmara dos Deputados**. 2ª. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.
- APPLEBY, Gabrielle; WEBSTER, Adam. **Parliament's Role in Constitutional Interpretation**. Melbourne University Law Review, v. 37, p. 255-296, 2013.
- AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. **O Controle Legislativo de Constitucionalidade**. Editora SAFE, 2001.
- _____. **O Controle Prévio de Constitucionalidade na Câmara dos Deputados**. Cadernos Aslegis, v.1, n.2, p. 62-65, 1997.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa: Devido Procedimento na Elaboração Normativa**. 2ª edição. Belo Horizonte: Editora Forum, 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Saraiva, 2017.
- _____. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: direito e política no Brasil contemporâneo**. RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ, n. 21, jun. 2012.
- _____. **Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BATEUP, Christine. **The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue**. Brooklyn Law Review, n. 71, 2006.
- BAUMAN, Richard W; KAHANA, Tsvi. (org.) **The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State**. Cambridge University Press, 2006.
- BERNARDI, Jorge Luiz. **O Processo Legislativo Brasileiro**. Curitiba: Editora Intersaberes, 2012.

BICKEL, Alexander. **The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics**. Yale University Press, 1986, 2nd. ed.

BRAGA, Ricardo de João; MIRANDA, Roberto Campos da Rocha. **Estrutura Organizacional e Processo Decisório Legislativo**. Brasília: Revista Eletrônica da Câmara dos Deputados, n. 12, p. 7-29, set/dez 2013.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno, aprovado pela Resolução n. 17, de 1989 e atualizado até a Resolução n. 12, de 2019**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno, aprovado pela Resolução n. 93, de 1970**. Versão consolidada pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicada no Suplemento E da edição de 22.12.2018 do Diário do Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 13 out. 2020.

BREST, Paul. **The Conscientious Legislator's Guide to Constitutional Interpretation**. Stanford Law Review, v. 27, n. 3, 1975, p. 585-601.

BRUSCO, Dilsson Emílio. **Histórico das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados 1823-2004**. Revista Digital da Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Brasília, 2006. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/6724>>. Acesso em: 16 jun. 2020.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito Parlamentar e Direito Eleitoral**. Barueri: Manole, 2004.

CARPIZO, Jorge; FIX-ZAMUDIO, Héctor. Algunas Reflexiones sobre la Interpretación Constitucional en el Ordenamiento Mexicano. In: TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. (org.) **La Interpretación Constitucional**. UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1945.

CASSEB, Paulo Adib. **Controle Preventivo de Constitucionalidade no Brasil**. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, p. 187-196, 2009.

_____. **Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CHAFETZ, Josh. **Congress's Constitution: legislative authority and the separation of powers**. Yale University Press, 2017.

CHEMERINSKY, Erwin. **In Defense of Judicial Review: the perils of popular constitutionalism**. University of Illinois Law Review, n. 3, vol. 2004, p. 673-690.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Da hermenêutica filosófica à hermenêutica jurídica: fragmentos**. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. **A Dimensão Normativa da Interpretação Constitucional**. *Direito Público*, v. 5, n. 22, 2008, p. 105-118.

_____. **As Ideias de Peter Häberle e a Abertura da Interpretação Constitucional no Direito Brasileiro**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 211, p. 125-134, jan./mar.1998.

CURRIE, David P. **Prolegomena for a Sampler: extrajudicial interpretation of the Constitution, 1789-1861**. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005.

CYRINO, André. **Como se fazem as leis? Democracia, Grupos de Interesse e Controle de Constitucionalidade**. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 113, p. 51-99, jul./dez. 2016.

DERBLI, Felipe. Interações estratégicas entre os poderes no controle de constitucionalidade: aplicações da teoria dos jogos nos diálogos constitucionais. In: BRANDÃO, Rodrigo; BAPTISTA, Patrícia. (Org.). **Direito público**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015. p. 177-204. v. 1.

DEVINS, Neal; FISHER, Louis. **The Democratic Constitution**. Oxford University Press, 2004.

_____. Congressional Fact Finding and the Scope of Judicial Review. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESCOSSIA, Matheus Henrique dos Santos da. **Minorias, Processo Legislativo e Judicialização**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019.

ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. **Processo Legislativo no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

FEINGOLD, Russ. **The Obligation of Members of Congress to Consider Constitutionality While Deliberating and Voting: The Deficiencies of House Rule XII and a Proposed Rule for the Senate**. *Vanderbilt Law Review*, v. 67, n. 3, p. 837-873, 2014.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos Informais de Mudança da Constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais**. Osasco: EDIFIEO, 2015.

_____. **Notas sobre o Controle Preventivo de Constitucionalidade**. Brasília: *Revista de Informação Legislativa*, a. 36, n. 142, p. 279-296, abr./jun.1999.

FERREIRA, Sandra Afonso. **Análise da Constitucionalidade na Câmara dos Deputados**. *Revista de Informação Legislativa*, v. 44, n. 173, jan./mar. 2007, p. 255-269.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERRI, Cristiano. **Fatores Internos da Câmara dos Deputados e a Coerência das Leis Federais**. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, jan./dez. 2007 p. 103-132.

FISHER, Louis. Constitutional Analysis by Congressional Staff Agencies. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005.

_____. **Constitutional Interpretation by Members of Congress**. North Carolina Law Review, v. 63, p. 707-747, 1985.

_____. **Constitutional Dialogues: interpretation as a political process**. New Jersey: Princeton University Press, 1988.

_____. **The Legislative Veto: invalidated, it survives**. Law and Contemporary Problems, v. 56, n. 4, 273-292, 1993.

_____. **Separation of Powers: Interpretation Outside the Courts**. Pepperdine Law Review, v. 18, p. 57-93, 1990.

_____; FEIN, Bruce. **Institutional Powers of Congress**. A Series of Seminars Presented to Legislative Staff during the Fall of 2014. Disponível em: <http://www.loufisher.org/docs/ci/fein.fisher.pdf>. Acesso em: 17 set. 2019.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. La Función Actual del Poder Legislativo. In: **El Poder Legislativo em la Actualidad**. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994.

FLEMMING, James E. **Constitution Outside the Courts**. Cornell Law Review, v. 86, i. 1, p. 215-249, 2000.

FRIEDMAN, Barry. **Dialogue and Judicial Review**. Michigan Law Review, v. 91, n. 4, 1993, p. 577-682. Disponível em: <<https://repository.law.umich.edu/mlr/vol91/iss4/2/>> Acesso em: 01 ago. 2019

_____. FRIEDMAN, Barry. **Mediated Popular Constitutionalism**. Michigan Law Review, v. 101, n. 8, 2003, p. 2596-2636. Disponível em: <<https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1761&context=mlr>>. Acesso em: 31 maio 2020.

FONSECA, Edson Pires da. **Direito Constitucional Legislativo: Poder Legislativo, direito parlamentar e processo legislativo**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

GARGARELLA, Roberto. **Interpretation and Democratic Dialogue**. Curitiba: Revista da Faculdade de Direito – UFPR, vol. 60, n. 2, maio/ago. 2015.

GARRET, Elizabeth; VERMEULE, Adrian. Institutional Design of a Thayerian Congress. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.) **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição**: Contribuição para Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. I e II, 1997.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As Três Versões do Neoinstitucionalismo**. Revista Lua Nova, n. 58, 2003, p. 193-223.

HENRIQUES, Hugo R; PONZILACQUA, Márcio H. P. **Análise da Admissibilidade das Proposições Legislativas**: a atuação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 2014. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 54, n. 213 jan./mar., p. 39-62, 2017.

HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. **The Charter Dialogue between Courts and Legislatures** (or perhaps the charter isn't such a bad thing after all). Osgood Hall Law Journal, v. 35, n. 1, p. 75-124, 1997.

INÁCIO, Magna. Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, Carlos Ranulfo de; SÁEZ, Manuel Alcántara. (org.). **A Democracia Brasileira - Balanço e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 199-235.

KATYAL, Neal K. **Legislative Constitutional Interpretation**. Duke Law Journal, v. 50, p. 1335-1394, 2001.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KRAMER, Larry D. **The People Themselves**: popular constitutionalism and judicial review. Oxford University Press, 2004.

LEAL, Victor Nunes. **O sistema bicameral e a elaboração das leis na Constituição de 1946**. Revista de Direito Administrativo, v. 8, 1947, p. 424-442.

LEVINSON, Sanford. Constitutional Engagement “Outside the Courts” (and “Inside the Legislature”): reflections on professional expertise and the ability to engage in constitutional interpretation. In: BAUMAN, Richard W; KAHANA, Tsvi. (org.) **The Least Examined Branch**: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, 2006.

LIMA, Gabriela Carneiro de A. B. **A Tensão entre o Povo e as Cortes**: a escolha do constitucionalismo popular. 140 p. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito, Largo de São Francisco. Universidade de São Paulo, 2014.

LIMONGI, Fernando. **O novo institucionalismo e os estudos legislativos**: a literatura norteamericana recente. Boletim Informativo Bibliográfico de Informação em Ciências Sociais, n. 37, p. 3-38, 1994.

LOPES, Fabio Almeida. **Princípios do Processo Legislativo**: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica. Monografia – CEFOR, 95 f., Brasília, 2009.

MAYHEW, David. **Congress: The Electoral Connection**. Yale University Press, 1974. Disponível em: <<http://polisci2.ucsd.edu/foundation/02Mayhew1974.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MELLO, Cristiana de Santis Mendes de Farias. **O Revigoramento do Poder Legislativo**: uma agenda para o século XXI. Dissertação de Mestrado - UERJ. 214f. Rio de Janeiro, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 7ª Edição, 2012.

_____. **O Poder Executivo e o Poder Legislativo no Controle de Constitucionalidade**. Brasília: Revista de Informação Legislativa, a. 34, n. 134, abr./jun. 1997.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, 224 f., São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05122008-162952/pt-br.php>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

_____. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**. São Paulo: Elsevier, 2007.

MIKVA, Abner. **How Well Does Congress Support and Defend the Constitution**. North Carolina Law Review, v. 61, n. 4, p. 587-611, 1983.

MILLER, Mark C. **Congressional Committees and the Federal Courts**: a neo-institutional perspective. The Western Political Quarterly, v. 45, n. 4, 1992, p. 949–970.

NEUMANN, John Von; MORGENSTERN, Oskar. **Theory of Games and Economic Behaviour**. Princeton: Princeton University Press, 1972.

OLIVEIRA, Bruno de Almeida. **Controle do Processo Legislativo**: instrumentos de fiscalização da constitucionalidade das proposições legislativas no Brasil. DPLACIDO Editora, 2013.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado, agosto/2014, p. 70. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 30/12/2020.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis**. 3ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

_____; MENDES, Paula Ramos. **Questões sobre processo legislativo e regimento interno**. 3ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados - Edições Câmara, 2015.

PEABODY, Bruce. G. Congressional Attitudes toward Constitutional Interpretation. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.) **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005.

_____. **Nonjudicial Constitutional Interpretation, Authoritative Settlement and a New Agenda for Research**. Constitutional Commentary, v. 16, n. 63, p. 64-90, 1999.

_____. **Congressional Constitutional Interpretation and The Courts**: a preliminary inquiry into legislative attitudes, 1959-2001. Law and Social Inquiry, v. 29, n. 1, p. 127-175, 2004.

PENNA, Sérgio F. P. de O. e MACIEL, Eliane Cruxên B. de Almeida. **Técnica Legislativa**. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 2002. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70469/Tecnica%20Legislativa-2002.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30/12/2020.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva, 2018.

PICKERILL, Mitchell J. **Constitutional Deliberation in Congress**: the impact of judicial review in a separated system. Duke University Press, 2004.

RENNÓ, Lucio; INÁCIO, Magna (org). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SANTOS, Fabiano. **Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, 2016, p. 1127-1168, 2016.

SANTOS, Manoel Leonardo W. D. **As Teorias Positivas sobre a Organização do Legislativo e as Explicações sobre o Congresso Nacional**. Dissertação de Mestrado – UFPE, 2006, 190 f.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Notas sobre Jurisdição Constitucional e Democracia**: a questão da “última palavra” e alguns parâmetros de autocontenção judicial. Revista Quaestio Iuris, v. 06, n. 2, p. 119-161, 2013.

SENADO FEDERAL (Brasil). **A Abolição no Parlamento**: 65 anos de lutas. 1823-1888. Brasília: Senado Federal, v. 1-2, 2ª Edição, 2012.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. **Positive Theories of Congressional Institutions**. Legislative Studies Quarterly, v.19, n. 2, p. 149-179, 1994.

SIEGEL, Reva B.; POST, Robert C. **Legislative Constitutionalism and Section Five Power**: policentric interpretation of the Family and Medical Leave Act. The Yale Law Journal, v. 112, p. 1943-2059, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação de Leis**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

_____. **Estrutura e Funcionamento do Poder Legislativo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010.

SINCLAIR, Barbara. Can Congress Be Trusted with the Constitution? The Effects of Incentives and Procedures. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.) **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005.

SOUZA, Hilda de. **Processo Legislativo: linhas jurídicas essenciais**. 1ª. Ed. Porto Alegre: Editora Sulina, 1998.

STEINER, Jürg et al. **Deliberative Politics in Action: analysing parliamentary discourse**. Theories of Institutional Design. Cambridge University Press, 2005.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. **Interpretation and Institutions**. Public Law and Legal Theory Working Paper, n. 28, 2002, pp.1-55. Disponível em: <www.law.uchicago.edu/academics/publiclaw/index.html>. Acesso em: 01 ago. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5105**, Rel. Min. Luiz Fux, Julgamento em 01/10/2015, DJe 16/03/2016.

THAYER, James B. **The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law**. Harvard Law Review, v. 7, n. 3, p. 129-156, 1893.

TOSTA, André Ribeiro. **Instituições e o Direito Público: empirismo, inovação e um roteiro de análise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

TULIS, Jeffrey K. **On Congress and Constitutional Responsibility**. Boston University Law Review, v. 89, p. 515-524, 2009.

TUSHNET, Mark. **Policy Distortion and Democratic Debilitation: Comparative Illumination of the Countermajoritarian Difficulty**. Michigan Law Review, v. 94, n. 2, p. 245-301, 1995.

_____. **Taking the Constitution Away from the Courts**. Princeton University Press, 1999.

_____. **Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare in Comparative Constitutional Law**. Princeton University Press, 2008.

_____. **Is Congress Capable of Conscientious, Responsible Constitutional Interpretation?** Some notes on congressional capacity to interpret the Constitution. Boston University Law Review, v. 89, p. 499-509, 2009.

_____. Evaluating Congressional Constitutional Interpretation: some criteria and two informal case studies. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.) **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005, p. 269-289.

_____. Interpretation in Legislatures and Courts: incentives and institutional design. In: BAUMAN, Richard W; KAHANA, Tsvi. (org.) **The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State**. Cambridge University Press, 2006.

VENTURELLI, Gustavo. *Expertise como critério para a composição da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados (2011 – 2015)*. Dissertação de Mestrado em Sociologia Política - UFSC. Florianópolis, 2017.

VIEIRA, Fernando Saboia. **Regras, Instituições e Decisões na Câmara dos Deputados do Brasil**. Curitiba: Appris, 2019.

WALDRON, Jeremy. **The Dignity of Legislation**. Cambridge University Press, 1999.

_____. **Law and Disagreement**. Oxford University Press, 1999.

_____. **The Core of the Case Against Judicial Review**. The Yale Law Journal, v. 115, n. 6, 2006, p. 1346-1406.

_____. (org.) **Political Political Theory: essays on institutions**. Harvard University Press, 2016.

WESTLIN, Ricardo. **Arquivo S: O Senado na História do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2016, v. 2.

WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.) **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005.

_____; _____; HICKEN, Hutch. The Constitution and Congressional Committees: 1971-2000. In: BAUMAN, Richard W; KAHANA, Tsvi. (org.) **The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State**. Cambridge University Press, 2006.

_____. Hearing about the Constitution in Congressional Committees. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005.

_____. **Extrajudicial Constitutional Interpretation: three objections and responses**. North Carolina Review, v. 80, n. 3, p. 773-851, 2002.

APÊNDICE A - Dados relativos aos projetos de lei ordinária consolidados a partir dos pedidos de acesso à informação da Câmara dos Deputados

Proposição	Parecer Relator	Análise formal	Análise material	Recurso	Resultado do PL	Regime de Urgência
PL 1514/11	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.900/19	Não - Prioridade 151, II
PL 7339/10	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 102/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 3819/12	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 6974/13	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 8794/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 4652/16	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 8789/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 5114/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 943/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 41/15	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 3892/12	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 6057/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 7656/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 14108/20	Não
PL 8322/14	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Vetado totalmente	Não - Prioridade 151, II
PL 2319/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Arquivada	Não
PL 2925/97	Inconstitucionalidade material	Genérico	Fundamentado	Não	Arquivada	Não
PL 8189/14	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 5430/13	Constitucionalidade com emenda	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 3908/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 10617/18	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 10671/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 256/19	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 5199/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 154/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2776/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 4767/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Vetado totalmente	Não - Prioridade

						151, II
PL 2416/15	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 3665/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 6074/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 8377/17	Constitucionalidade com emenda	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1679/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 10217/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.934/19	Não - Prioridade 151, II
PL 7720/10	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 6034/02	Injuridicidade apenas	-	-	Não	Arquivada	Não - Prioridade 151, II
PL 709/11	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 1136/11	Inconstitucionalidade material	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 7671/14	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 7003/06	Inconstitucionalidade formal	Fundamentado	Genérico	Não	Arquivada	Não - Prioridade 151, II
PL 5011/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1272/11	Inconstitucionalidade material	Genérico	Fundamentado	Não	Arquivada	Não - Prioridade 151, II
PL 4744/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13927/19	Não - Prioridade 151, II
PL 5725/16	Inconstitucionalidade material	Genérico	Fundamentado	Não	Arquivada	Não
PL 9116/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13929/19	Não - Prioridade 151, II
PL 8833/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13968/19	SIM (155, RIDC)
PL 5196/13	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 4535/16	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 3437/15	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 1191/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 9773/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 3293/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 4527/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não

PL 10932/18	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 10560/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 9282/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 5689/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Arquivada	Não
PL 1915/99	Inconstitucionalidade formal	Fundamentado	Genérico	Não	Arquivada	Não - Prioridade 151, II
PL 7371/16	Inconstitucionalidade material	Genérico	Fundamentado	Não	Arquivada	Não - Prioridade 151, II
PL 8195/14	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13928/19	Não - Prioridade 151, II
PL 10283/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 5680/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 3445/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 734/11	Inconstitucionalidade formal	Fundamentado	Genérico	Não	Arquivada	Não
PL 4481/12	Inconstitucionalidade material	Genérico	Fundamentado	Não	Arquivada	Não
PL 2476/03	Inconstitucionalidade material	Genérico	Fundamentado	Não	Arquivada	Não
PL 2868/19	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 1142/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 149/19	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 4510/08	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1818/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 728/19	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 9262/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 8257/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 7126/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 4109/12	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2971/11	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 7817/10	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 9113/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13933/19	Não - Prioridade 151, II
PL 7109/14	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 6623/13	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado -	Não -

					LO 14012/2020	Prioridade 151, II
PL 2022/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2470/11	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2735/11	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 5460/16	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 6718/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 4365/16	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 6448/16	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 8983/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2793/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 10308/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 10005/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 9954/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 8061/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 6913/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 213/15	Constitucionalidade com emenda	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 1487/11	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 3238/08	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 6349/13	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 6392/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 9376/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 4664/16	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 3191/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 618/07	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 10242/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 488/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 3796/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade

						151, II
PL 6804/06	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 9370/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 4639/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2260/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1836/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 342/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 6760/10	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 7245/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 5251/05	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2318/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 5123/13	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Arquivada	Não
PL 1938/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 6993/13	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 10095/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 7750/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 5608/16	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 2805/15	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 1830/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2246/11	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1516/11	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 509/11	Inconstitucionalidade material	Genérico	Fundamentado	Não	Arquivada	Não - Prioridade 151, II
PL 9432/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	SIM (155, RIDC)
PL 2334/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 5675/13	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	SIM (155, RIDC)
PL 7140/17	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Sim	Pendente	Não
PL 10605/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 812/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 76/19	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 2522/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não

PL 2458/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 10224/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 9241/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 4904/16	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 1815/11	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2435/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 14135/2021	Não - Prioridade 151, II
PL 3248/12	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 14138/2021	Não - Prioridade 151, II
PL 610/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 5893/09	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 1112/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2686/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 8239/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 7610/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 14142/2021	Não - Prioridade 151, II
PL 5659/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 14141/2021	Não - Prioridade 151, II
PL 8192/14	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 14137/2021	Não - Prioridade 151, II
PL 8190/14	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 14136/2021	Não - Prioridade 151, II
PL 1685/11	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	SIM (155, RIDC)
PL 8219/14	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Vetado totalmente	Não - Prioridade 151, II
PL 1508/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 8408/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 14201/2021	Não
PL 3643/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 4483/08	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 7243/06	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 6369/05	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II

PL 2040/11	Inconstitucionalidade material	Genérico	Fundamentado	Não	Arquivada	Não - Prioridade 151, II
PL 7443/10	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 6713/09	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 5057/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 2152/07	Inconstitucionalidade material	Genérico	Fundamentado	Não	Arquivada	Não
PL 6900/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 10024/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 7405/10	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 7406/10	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1711/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1234/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1416/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 3655/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Arquivada	Não
PL 5343/09	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 14140/2021	Não - Prioridade 151, II
PL 4161/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 8446/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 8886/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 805/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1177/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1501/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1802/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1901/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1931/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 8632/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 7658/14	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	SIM (155, RIDC)
PL 37/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 8248/14	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não

PL 1172/15	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 4366/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13839/2019	Não - Prioridade 151, II
PL 6262/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 3780/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 6858/13	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 3632/15	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 5751/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13975/2020	Não - Prioridade 151, II
PL 4070/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13849/2019	Não - Prioridade 151, II
PL 10771/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13976/2020	Não - Prioridade 151, II
PL 9615/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 7290/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 6912/17	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 7483/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 7922/14	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	SIM (155, RIDC)
PL 9767/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13862/2019	Não - Prioridade 151, II
PL 10512/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 10980/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 14039/2020	Não
PL 2477/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 5618/16	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Aprovado - LO 14069/2020	Não
PL 2941/08	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 3842/15	Constitucionalidade com emenda	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 6408/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 9182/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 9470/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2740/03	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não

	com emenda					
PL 7705/14	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Vetado totalmente	Não - Prioridade 151, II
PL 1355/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 7036/10	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 757/03	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 7725/17	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 9999/18	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 9949/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13990/2020	Não
PL 2422/15	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 4129/12	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 484/11	Inconstitucionalidade material	Genérico	Fundamentado	Não	Arquivada	Não - Prioridade 151, II
PL 5336/09	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Aprovado - LO 13866/2019	Não - Prioridade 151, II
PL 7744/17	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 7529/14	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1985/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1511/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 9300/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 6682/16	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 10061/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13867/2019	Não - Prioridade 151, II
PL 6667/06	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 8455/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 4625/16	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 4018/04	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Arquivada	Não - Prioridade 151, II
PL 7475/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	SIM (155, RIDC)
PL 4753/12	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 3392/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 5553/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não

PL 7544/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 239/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 511/19	Constitucionalidade com substitutivo	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 9669/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2999/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13876/2019	SIM (155, RIDC)
PL 9629/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13892/2019	Não
PL 6925/17	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 1249/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2043/11	Constitucionalidade com emenda	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 6566/13	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13930/2019	Não - Prioridade 151, II
PL 9356/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 14070/2020	SIM (155, RIDC)
PL 7368/16	Inconstitucionalidade formal	Fundamentado	Fundamentado	Não	Arquivada	Especial (Arts. 142 e 143, RCCN)
PL 7675/10	Inconstitucionalidade material	Genérico	Fundamentado	Não	Arquivada	Não - Prioridade 151, II
PL 9438/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 3220/15	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Aprovado - LO 13872/2019	Não - Prioridade 151, II
PL 6690/16	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 6467/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 524/15	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 8532/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13961/2019	Não
PL 9575/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 6267/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 14062/2020	Não
PL 43/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 7007/13	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 1823/07	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II

PL 7570/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 6516/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 5952/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 5727/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 4947/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 3372/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1620/15	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 705/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 7361/14	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2968/11	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 3146/12	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 5815/13	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 947/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1991/15	Constitucionalidade com emenda	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2126/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 9690/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 7724/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 9484/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 9089/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 10156/18	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 7535/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 14.260/21	Não
PL 1549/03	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 3145/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1422/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	SIM (155, RIDC)
PL 9161/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 1679/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13994/2020	Não
PL 8549/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 5596/13	Inconstitucionalidade material	Genérico	Fundamentado	Não	Arquivada	Não
PL 2173/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1794/15	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 1403/11	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não -

						Prioridade 151, II
PL 3788/12	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 5510/16	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 8804/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 6588/06	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Vetado totalmente	Não - Prioridade 151, II
PL 2565/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	SIM (155, RIDC)
PL 3401/08 (PAR 2)	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	SIM (155, RIDC)
PL 3801/04 (PAR 2)	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1487/11 (PAR 2)	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2425/07 (PAR 2)	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 14153/2021	Não
PL 1919/91 (PAR 2)	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PL 3786/97 (PAR 2)	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1153/03 (PAR 2)	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 256/19 (PAR 2)	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 41/15 (PAR 2)	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1960/07 (PAR 2)	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 7483/17 (PAR 2)	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1177/19 (PAR 2)	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 805/07 (PAR 2)	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13875/2019	Não
PL 2478/11 (PAR 2)	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 48/07 (PAR 2)	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13845/2019	Não
PL 256/19 (PAR 3)	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não

APÊNDICE B - Dados relativos aos projetos de lei complementar consolidados a partir dos pedidos de acesso à informação da Câmara dos Deputados

Proposição	Parecer Relator	Análise formal	Análise material	Recurso	Resultado do PL	Regime de Urgência
PLP 38/19	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PLP 36/19	Constitucionalidade com substitutivo	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PLP 530/09	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PLP 280/16	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PLP 543/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PLP 381/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PLP 90/11	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PLP 262/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PLP 105/11	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PLP 378/17	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PLP 267/16	Inconstitucionalidade material	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não - Prioridade 151, II
PLP 470/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	SIM (155, RIDC)

APÊNDICE C - Dados relativos aos projetos de lei ordinária consolidados a partir dos pedidos de acesso à informação do Senado Federal

Proposição	Parecer Relator	Análise formal	Análise material	Recurso	Resultado do PL	Regime de Urgência
PL 17/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.880/19	Não
PL 410/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 510/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.894/19	Sim
PL 548/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 550/19	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Aprovado - LO 14.066/20	Não
PL 553/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 600/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 633/19	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 672/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Arquivado	Não
PL 693/19	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.913/19	Sim
PL 703/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.810/19	Sim
PL 847/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 871/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1256/19	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Arquivado	Não
PL 1321/19	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Aprovado - LO 13.831/19	Sim
PL 1369/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 14.132/21	Não
PL 1396/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1414/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1539/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1679/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.994/20	Não
PL 1865/19	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1951/19	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 2011/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2097/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.850/19	Sim
PL	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Sim

2114/19						
PL 2121/19	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Vetado	Não
PL 2256/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2479/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.856/19	Sim
PL 2573/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.977/20	Sim
PL 2832/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 2991/19	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 3528/19	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PL 3715/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.870/19	Não
PL 3915/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 4034/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 4489/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 14.039/20	Sim
PL 5029/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.877/19	Sim
PL 6341/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.964/19	Sim
PLS 68/13	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 157/15	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PLS 161/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 216/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 348/15	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PLS 582/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 669/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 700/15	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PLS 769/15	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Sim
PLS 201/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não

312/16						
PLS 456/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 129/17	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PLS 144/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 152/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 166/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 191/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 207/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 298/17	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PLS 429/17	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Sim
PLS 453/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 483/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 491/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 503/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 35/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 83/18	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PLS 128/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 166/18	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PLS 227/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 236/18	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PLS 307/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 317/18	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 389/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 423/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 467/18	Constitucionalidade com emenda	Fundamentado	Genérico	Sim	Pendente	Não

PLS 518/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLC 164/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.865/19	Não
PLC 202/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Sim
PLC 11/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Vetado	Não
PLC 70/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLC 12/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.912/19	Não
PLC 27/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLC 61/17	Constitucionalidade com emenda	Fundamentado	Fundamentado	Não	Aprovado - LO 13.931/19	Sim
PLC 67/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLC 99/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Sim
PLC 109/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.855/19	Sim
PLC 120/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.838/19	Sim
PLC 153/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Sim
PLC 170/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Vetado	Sim
PLC 179/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLC 180/17	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLC 23/18	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PLC 26/18	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Arquivado	Sim
PLC 44/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Vetado	Não
PLC 48/18	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PLC 64/18	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PLC 79/18	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Sim
PLC 104/18	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PLC 115/18	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Sim
PLC 131/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LO 13.871/19	Sim
PL 880/19	Constitucionalidade com emenda	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 1898/19	Constitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Pendente	Não
PL	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não

2099/19						
PL 2950/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 3113/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 4239/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PL 5106/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 356/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 435/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 580/15	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PLS 153/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 435/16	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 304/17	Constitucionalidade	Genérico	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PLS 81/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 109/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Arquivado	Não
PLS 176/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 218/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 242/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 255/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 275/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Arquivado	Não
PLS 515/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Arquivado	Não
PLS 517/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Arquivado	Não
PLC 150/15	Inconstitucionalidade	Fundamentado	Genérico	Não	Arquivado	Não
PLC 170/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Arquivado	Não
PLC 173/15	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Arquivado	Não
PLC 46/18	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Arquivado	Não

APÊNDICE D - Dados relativos aos projetos de lei complementar consolidados a partir dos pedidos de acesso à informação do Senado Federal

Proposição	Parecer Relator	Análise formal	Análise material	Recurso	Resultado do PL	Regime de Urgência
PLS 485/17	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PLP 21/19	Constitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Não
PLP 54/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Aprovado - LC 166/19	Sim
PLP 64/19	Constitucionalidade	Genérico	Genérico	Não	Pendente	Não
PLS 796/15	Constitucionalidade com emenda	Fundamentado	Fundamentado	Não	Pendente	Sim
PLP 193/19	Inconstitucionalidade	Fundamentado	Fundamentado	Não	Arquivado	Não