

## A Comissão de Constituição e Justiça — essa outra desconhecida

Parafraseando Aliomar Baleeiro — que, em 1968, nomeou o Supremo Tribunal Federal como “esse outro desconhecido”<sup>1</sup> — poderíamos assim também designar o controle preventivo de constitucionalidade pelo Legislativo: esse outro desconhecido. A maioria das obras que aborda, no Brasil, o controle de constitucionalidade ou expõe o controle parlamentar de constitucionalidade de forma superficial, quase dando mera notícia de sua existência; ou, pior ainda, simplesmente o ignora, como se a competência para avaliar a constitucionalidade de leis e projetos no direito brasileiro fosse circunscrita ao Poder Judiciário.

Nas raras vezes em que a matéria é tratada, os textos costumam trazer uma sucessão de lugares-comuns, de estereótipos, sem qualquer base empírica que os fundamente<sup>2</sup>. É necessário rever essa postura de menosprezo pelo controle preventivo de constitucionalidade, em geral, e pelo controle *parlamentar* preventivo, em especial. Caso seja efetivamente utilizado, o mecanismo de controle de constitucionalidade pelo Legislativo, especialmente no âmbito das comissões de Constituição e Justiça (CCJs), pode oferecer uma oportunidade ímpar para a filtragem constitucional e para a verdadeira “depuração” do processo legislativo, melhorando a qualidade das leis produzidas e até mesmo trazendo ganhos de segurança jurídica e de supremacia da Constituição<sup>3</sup>. No limite, um controle preventivo de constitucionalidade efetivamente exercido pode contribuir para a redução da necessidade de atuação jurisdicional *a posteriori*, servindo até mesmo como instrumento de diminuição significativa da quantidade de demandas que chegam ao Poder Judiciário – ou até como uma forma de frear os tão discutidos fenômenos do ativismo judicial e da judicialização da política, até porque o comportamento “judiciariocêntrico” de nossa doutrina termina por gerar, na verdade, uma atrofia dos mecanismos de controle legislativo de constitucionalidade, já que “comodamente”, como diz Conrado Hubner Mendes, se defere *apenas* ao Judiciário a responsabilidade por velar pela Constituição<sup>4</sup>.

Especialmente necessário é jogar luz sobre o papel desempenhado pelas comissões de constituição e justiça (CCJs) no processo legislativo brasileiro. No direito comparado, afirma-se que o poder das comissões parlamentares pode ser classificado segundo dois aspectos: a capacidade de influir no conteúdo das proposições (poder de emendar, apresentar substitutivos), e o poder de definir sua própria agenda (sem limitações de tempo ou prazo impostas pelo Plenário, por exemplo)<sup>5</sup>. As CCJs brasileiras têm ambos os poderes, o que as torna, em termos teóricos, fortíssimas; têm um poder imenso no processo legislativo: um parecer contrário por motivo de inconstitucionalidade gera o arquivamento definitivo até de uma PEC (Regimento do Senado, art. 101, § 1º; Regimento da Câmara, art. 54, II), e essa competência tem sido exercida com (alguma) frequência ao longo do tempo. Também segundo a classificação de Ström<sup>6</sup>, as CCJs no Brasil possuem todas as características para serem – mais uma vez, em tese – muito poderosas. É preciso, porém, conhecer o papel das CCJs e discutir suas funções, inclusive para que se possa conhecer as peculiaridades de cada colegiado (já que as CCJs da Câmara dos Deputados e do Senado Federal têm papéis um tanto quanto distintos).

Na verdade, as duas Casas legislativas do Congresso Nacional trilharam caminhos um tanto quanto distintos na configuração de seu processo legislativo regimental, especialmente no que diz respeito às atribuições e ao papel das CCJs. A Câmara dos Deputados adota um modelo de controle “concentrado”, ao passo que o Senado Federal opta por uma organização de competências de comissões que podemos alcinhar como “controle difuso”: na primeira Casa, todas as proposições — ou praticamente todas<sup>7</sup> — têm a constitucionalidade apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

---

(CCJ/CD)[8](#), que é o único colegiado autorizado a realizar tal controle de admissibilidade quanto aos aspectos constitucionais. Ao revés, no âmbito do Senado Federal, nem todas as proposições têm a constitucionalidade apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ/SF), de maneira que, nos casos em que o PL não seja distribuído a este colegiado, terá a constitucionalidade analisada pela comissão de mérito. Essa distinção é praticamente ignorada nos meios jurídicos brasileiros: quando se menciona o papel da CCJ, geralmente se associa à função exercida pelo colegiado na Câmara, afirmando-se – até mesmo em textos acadêmicos — que “todas as proposições passam pelo crivo da CCJ”[9](#).

Mas e quanto à funcionalidade desse controle? Tem sido exercido de forma efetiva, ou representa uma mera formalidade nas diversas etapas de apreciação de uma proposição legislativa?

Com o apoio de alunos da graduação e da pós-graduação do Instituto Brasiliense de Direito Público, estamos desenvolvendo uma pesquisa baseada em métodos quantitativos e qualitativos para tentar mensurar a efetividade do controle preventivo de constitucionalidade pelas comissões parlamentares[10](#). Os resultados da pesquisa — em que se analisa a efetividade do controle na legislatura 2015-2019 — ainda são preliminares, mas já permitem algumas conclusões parciais.

Por exemplo: o controle realizado pelas CCJs ainda aborda essencialmente apenas a constitucionalidade formal das proposições. Na maioria das vezes, questões como mínimo de assinaturas, competência para legislar sobre o tema e vício de iniciativa são abordados e discutidos com profundidade; mas isso não acontece, em geral, com a análise sobre a constitucionalidade material das proposições[11](#). Um dos aspectos que precisa ser aperfeiçoado no papel exercido pelas CCJs é justamente que o controle por elas realizado seja mais aprofundado e exauriente.

Por outro lado, os resultados preliminares indicam que o controle de constitucionalidade é bem mais efetivo quando realizado pelas comissões especializadas nesse tema. Especialmente no âmbito do Senado Federal, em que se permite que o controle de constitucionalidade seja feito por outras comissões, ou que o parecer da CCJ seja substituído por um “parecer de Plenário” (quando um relator, monocraticamente, opina sobre a constitucionalidade da proposição), os dados preliminares apontam que a efetividade do controle preventivo é substancialmente mais baixa.

Outro fator relevante para que o controle preventivo de constitucionalidade seja o mais efetivo é a separação radical entre a análise de mérito e a análise de constitucionalidade inclusive entre as comissões. É dizer: o ideal é que a CCJ exerça um papel de comissão exclusiva ou precípua de admissibilidade (constitucionalidade incluída), e não de mérito. De certa forma, é o que ocorre na Câmara dos Deputados em relação às PECs, e em relação à maioria dos projetos de lei. É o contrário, contudo, do que ocorre no Senado Federal, em relação aos projetos de lei (a CCJ/SF opina sobre o mérito de diversos temas) e mais ainda em relação às PECs (quando a CCJ/SF é a única a se pronunciar tanto sobre a constitucionalidade quanto sobre o mérito). Essa segregação entre a análise de mérito e a análise de constitucionalidade em relação ao próprio colegiado que as realiza poderia contribuir para transformar a CCJ efetivamente em um *locus* de debates sobre a questão constitucional (embora a questão política nunca seja — nem deva ser — totalmente expurgada).

Finalmente, outras questões precisam ser analisadas e debatidas (como a distinção entre o papel das CCJs nos projetos de lei e nas propostas de emenda à Constituição), a fim de que o a supremacia da Constituição se faça presente não apenas por intermédio da jurisdição constitucional, mas também no

---

exercício do controle de constitucionalidade por todos os atores envolvidos na aplicação do texto constitucional. As CCJs podem e devem exercer um papel decisivo no incremento da qualidade deliberativa do processo legislativo. Para isso, contudo, é preciso que elas sejam conhecidas e discutidas, que suas funções sejam esquadrihadas e verificadas, que suas decisões sejam abordadas e criticadas. É preciso que as CCJs deixem de ser essas eternas desconhecidas.

---

1 BALEEIRO, Aliomar. **O Supremo Tribunal Federal: êsse outro desconhecido**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

2 Talvez o melhor contra-exemplo tenha sido o artigo, publicado há pouco mais de um ano na Folha de S. Paulo por Oded Grajew, intitulado “Comissões de Constituição e Justiça: para quê?”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2019/03/comissoes-de-constituicao-e-justica-para-que.shtml>.

3 A preocupação com o ganho de qualidade da legislação não é pertinente apenas ao Brasil, aliás. Sobre o tema, Georges B. Galloway já alertava, em 1953, para o fato de que “Várias leis aprovadas não dizem exatamente o que queriam dizer; outras dizem nada; e outras tentam prover algo totalmente impossível”. Cf. GALLOWAY, Georges B. **The Legislative Process in Congress**. Thomas Y. Crowell: New York, 1953, p. 51.

4 MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. Universidade de São Paulo [tese de doutorado], 2008, p. 5.

5 Mattson, I; Ström, K. **Parliament Comitees**. In: Döring, H. (org.). **Parliaments and majority rule in Western Europe**. Frankfurt: Campus Verlag, 1995, pp. 249-307.

6 Ström, K. **Minority government and Majority Rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

7 No RICD, no entanto, existe uma única categoria de proposição legislativa que não tem a constitucionalidade apreciada pela CCJ (isto é, uma exceção ao caráter “concentrado” desse controle). Trata-se dos casos de projeto de lei submetido a apreciação de comissão especial, nos termos do art. 34, II, do RICD.

8 Antiga Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR).

9 Vale registrar que a CCJ, no Senado Federal, também possui uma larga competência para opinar sobre o mérito de proposições, não sendo incomum que determinado PL seja distribuído apenas a ela, para que se manifeste sobre a admissibilidade e sobre o mérito, em caráter exclusivo. Apenas para fins de registro, cabe à CCJ opinar sobre o mérito de matérias relativas a direito civil, direito penal, direito processual, direito eleitoral, registros públicos, segurança pública, licitações e contratos administrativos e projetos de autoria do Judiciário.

**10** Cf. Cavalcante Filho, João Trindade. **CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE E DE LEGÍSTICA PELAS COMISSÕES DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA: IMPORTÂNCIA, PERSPECTIVAS E DESAFIOS**. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (orgs.). **XXI Congresso Internacional de Direito Constitucional: “30 anos de constituição: um balanço”**. Brasília: IDP, 2019, pp. 47 e seguintes.

**11** Cf., em relação à 54<sup>a</sup> Legislatura (2011-2015), FÁVERI, João Paulo Recco de. **A aplicação do princípio da proporcionalidade na análise das Propostas de Emenda à Constituição pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal durante a 54<sup>a</sup> Legislatura**. Senado Federal/Instituto Legislativo Brasileiro [monografia de conclusão de curso de especialização]. Brasília, 2014, especialmente pp. 41 e seguintes. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/513255>. Acesso em 19.03.2020.

**Date Created**

23/05/2020