

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

ADAM FERNANDEZ BERNARDES

JUSTIÇA CONSTITUCIONAL:

breve análise sobre controle de constitucionalidade preventivo

São Paulo

2021

JUSTIÇA CONSTITUCIONAL:

breve análise sobre controle de constitucionalidade preventivo

Trabalho de Graduação Interdisciplinar  
apresentado como requisito para obtenção do  
título de Bacharel no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

ORIENTADORA: Prof. Dra. Claudia Marcia Costa

São Paulo

2021

ADAM FERNANDEZ BERNARDES

JUSTIÇA CONSTITUCIONAL:

breve análise sobre controle de constitucionalidade preventivo

Trabalho de Graduação Interdisciplinar  
apresentado como requisito para obtenção do  
título de Bacharel no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>a</sup>. Dra Claudia Marcia Costa  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Membro da banca 1

---

Prof. Membro da banca 2

Dedico este trabalho à Deus e minha família.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Deus pelas bênçãos recebidas, aos meus pais, Germano e Sara por todo o suporte, ao meu irmão Danilo e a Jéssica pela parceria, a minha professora orientadora Cláudia, pela paciência e compreensão, ao Igor por toda a ajuda durante a graduação, e à Juliana, por estar ao meu lado em cada passo.

“E não vos conformeis com este século, mas transformai-vos pela renovação da vossa mente, para que experimenteis qual seja a boa, agradável e perfeita vontade de Deus”.  
(Romanos 12.2)

## RESUMO

O trabalho traz uma base teórica acerca do controle de constitucionalidade, apresentando para tanto o modelo Francês, referencia ao se tratar desse assunto, onde um Conselho Constitucional recebe as funções de realizar os controles preventivo e repressivo de constitucionalidade. Foi apresentado um breve histórico do controle de constitucionalidade no Brasil até a Constituição de 1988, que trouxe novidades e avanços em matéria de controle preventivo de constitucionalidade sem retroceder ao que já havia sido posto nessa matéria. Foi apresentado algumas características do controle preventivo no Brasil após 1988, como também a análise desse instituto do ponto de vista de órgãos que possuem esse poder de forma incidental, como é caso dos Poderes Executivo e Judiciários, abordando, com relação a esse último, a hipótese de um possível controle preventivo exercido por esse no Brasil. A análise buscou os meandros do controle preventivo no Poder que o realiza de maneira mais contundente, apontando algumas características do seu regimento interno das Casas do Poder Legislativo Federal, buscando as regras e os instrumentos que elas dispõem para esse exercício, apontando, quando pertinente, eventuais falhas em seu modelo, para se então concluir que o modelo de controle preventivo funciona, mas carece de melhoras.

Palavras-chave: Controle Preventivo. Poder Legislativo. Poder Executivo.

## **ABSTRACT**

The paper offered a theoretical basis on the control of constitutionality, applied for both the French model, reference when dealing with this subject, where a Constitutional Council receives the functions of carrying out preventive and repressive controls of constitutionality. A brief history of constitutionality control in Brazil was presented until the 1988 Constitution, which brought news and advances in the matter of preventive control of constitutionality without going back to what had already been put in this matter. Then, some characteristics of preventive control in Brazil after 1988 were presented, as well as the analysis of this institute from the point of view of bodies that have this power incidentally, as is the case of the Executive and Judiciary Powers, addressing, with respect to the latter, the hypothesis of a possible preventive control exercised by him in Brazil. Finally, an analysis sought the intricacies of preventive control in the Power that carries it out in a more forceful way, specific characteristics of its internal regulation of the Houses of the Federal Legislative Power, seeking the rules and instruments that they limit for this exercise, to enable, when pertinent, flawed flaws in its model, to conclude that the preventive control model works, but lacks improvements.

**Keywords:** Constitutional Review. Executive Branch. Legislative Branch



**LISTA DE ABREVIATURAS:**

- **STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**
- **CN – CONGRESSO NACIONAL**
- **SF - SENADO FEDERAL**
- **CF - CONSTITUIÇÃO FEDERAL**
- **CD – CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>A CONSTITUIÇÃO E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....</b>	<b>13</b>
2.1	BREVE HISTÓRICO E O CASO FRANCÊS.....	13
2.2	HISTÓRIA DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL.....	15
<b>3</b>	<b>ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONTROLE DE</b>	
	<b>CONSTITUCIONALIDADE PREVENTIVO BRASILEIRO APÓS 1988.....</b>	<b>17</b>
3.1	O CONTROLE PREVENTIVO NO EXECUTIVO .....	18
3.2	A HIPÓTESE DE CONTROLE PREVENTIVO JUDICIAL NO BRASIL .....	19
<b>4</b>	<b>O CONTROLE PREVENTIVO NO LEGISLATIVO FEDERAL.....</b>	<b>22</b>
4.1	COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.....	22
4.2	DA ANÁLISE FORMA E MATERIAL DAS PROPOSIÇÕES .....	24
<b>4.2.1</b>	<b>Consultoria técnico legislativa.....</b>	<b>25</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>28</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>29</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto o mecanismo de controle preventivo de constitucionalidade, mais precisamente o exercido nas Casas do Congresso Nacional e pelo Executivo, como também seus órgãos fundamentais internos como a Comissão de Constituição, Justiça e Redação. Para ater-se ao escopo do projeto, não será tratado dos Estados e Municípios, em face da própria realidade deles demandar uma pesquisa científica própria pela complexidade da matéria.

Cabe aqui explicar brevemente o que é o Congresso Nacional. Formado por duas Câmaras, baseado no bicameralismo, que é a divisão do Poder Legislativo federal em duas casas. Sua origem moderna remonta à Inglaterra do século XIV que desenvolveu um Parlamento dividido em um sistema bicameral: a House of Lords (Casa dos Lordes) – que representava os interesses da alta aristocracia – e a House of Commons (Casa dos Comuns), ligada às demandas das demais classes como os cavaleiros e a burguesia. Esse modelo foi considerado bastante estável e eficiente devido ao poder das instituições inglesas.<sup>1</sup> O Senado e a Câmara do Deputados, ambas são compostas de representantes políticos eleitos pelo povo, seja atendendo demandas mais específicas da população, como é o caso da Câmara dos Deputados, com mais de 500 representantes, seja o interesse mais geral dos Estados Federativos, como é o caso do Senado, com 81 membros, também eleitos.

O escopo aqui empregado refere-se ao processo de elaboração de leis e normas que acontece internamente neste órgão federal, buscando esclarecer como ocorre o processo legislativo, o apontamento de eventuais inconstitucionalidades, e os Poderes que participam desse processo.

O presente trabalho se insere em um contexto amplo, investigando o controle preventivo de constitucionalidade não somente do ponto de vista político, mas principalmente como instituto republicano e democrático, e como a produção legislativa federal se tornou lenta, complexa e ineficiente, sendo incapaz de responder aos anseios de uma sociedade cada vez mais imediatista e moderna.

De pronto, ocorrem duas situações que colaboram com a erosão do Poder Legislativo, principal Poder ao se pensar em controle *in abstracto*, e que estão intimamente ligadas com a Constituição de 1988, a atuação dos Poderes Executivo e Judiciário.

---

<sup>1</sup> <https://www.sigalei.com.br/blog/o-sistema-bicameral-no-brasil>

Para se superar o impasse acima mencionado de uma produção célere de normas que consigam compreender todas as dinâmicas sociais, surge e se fortalece a figura do Executivo como legislador, por meio de instrumentos como Decretos, portarias e outras normas infraconstitucionais com destaque especial as Medidas Provisórias, de eficácia imediata e com força de lei, considerados por pensadores do Direito como um forte indício de uma “ditadura constitucional”, onde o próprio Executivo dita as regras de suas próprias condutas, cometendo inevitáveis abusos e inconstitucionalidades (DALLARI, 2002)<sup>2</sup>.

Agora não mais no âmbito do Poder Executivo, mas do Judiciário, tem-se observado uma postura nova desse Poder, que se posiciona politicamente, se envolvendo em disputas sociais e dotado de racionalidade própria, ao se chegar a um ativismo judicial. Nesse aspecto, assim afirma o Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal:

Uma das instigantes novidades do Brasil dos últimos anos foi a virtuosa ascensão institucional do Poder Judiciário. Recuperadas as liberdades democráticas e as garantias da magistratura, juízes e tribunais deixaram de ser um departamento técnico especializado e passaram a desempenhar um papel político, dividindo espaço com o Legislativo e o Executivo. Tal circunstância acarretou uma modificação substantiva na relação da sociedade com as instituições judiciais, impondo reformas estruturais e suscitando questões complexas acerca da extensão de seus poderes. Pois bem: em razão desse conjunto de fatores – constitucionalização, aumento da demanda por justiça e ascensão institucional do Judiciário –, verificou-se no Brasil uma expressiva ‘judicialização’ de questões políticas e sociais, que passaram a ter nos tribunais a sua instância decisória final.<sup>3</sup>

Essa realidade tira do Legislativo o monopólio que ele antes possuía como espaço preferencial para a produção normativa e o debate público. Junto a isso, ocorre dentro do Congresso Nacional um problema que não lhe é particular, mas que afeta todas as Câmaras e Assembleias no Brasil, a baixa qualidade da técnica legislativa para amparar as necessidades sociais cada vez mais complexas.

Visa-se neste trabalho, por fim, sem o condão de esgotar o assunto, avaliar as dinâmicas que acontecem internamente na produção de uma lei dentro do Congresso Nacional,

---

<sup>2</sup> E para superar o impasse criado pela necessidade de grande número de leis e a produção insuficiente do Legislativo, o que ocorreu foi o crescimento do Executivo como legislador, através de artifícios que, aparentemente, preservaram a tradicional separação dos Poderes, que, conforme se lê na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, publicada na França em 1789, era requisito necessário para que houvesse verdadeira Constituição. Na realidade, o que se acabou estabelecendo foi uma contraditória ‘ditadura constitucional’, com o Poder Executivo fixando as regras para seu próprio comportamento, cometendo inevitáveis abusos em prejuízo dos direitos e da Constituição (DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 165).

<sup>3</sup> BARROSO, Luiz Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. Em Constituição e crise política. Coord. SAMPAIO, José Adércio Leite. Belo Horizonte: ed. Del Rey, 2006, p. 140 e 141.

delimitando o estudo ao controle preventivo de constitucionalidade, tentando, ao mesmo tempo, buscar um rigor técnico jurídico típico da racionalidade dos tribunais constitucionais.

## A CONSTITUIÇÃO E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

### 2.1 BREVE HISTÓRICO E O CASO FRANCÊS

O movimento liberal que deu origem ao Constitucionalismo clássico ou liberal remonta o século XVIII, tendo como seus principais expoentes o Estados Unidos e a França, por meio de um processo histórico que visava acabar com os privilégios absolutistas e coloniais e dar o poder a um documento dotado de legitimidade, por ser construído por agentes políticos eleitos pelo povo, nascendo assim as primeiras Constituições.

Com esse novo poder, a constituição, novas maneiras foram criadas dentro dela para resolver problemas que viessem a surgir acerca das dinâmicas naturais de um estado representativo, entre elas, a confecção de leis pelo Poder Legislativo, incumbido da tarefa de regular a realidade social em normas gerais e abstratas. Essas normas, todavia, precisavam estar em consonância com a “vontade” do novo soberano, a Constituição nacional, e para isso, aquelas não poderiam entrar em choque ou contradizer a esta.

Uma forma criada pelas Constituições ao redor do mundo para retirar normas manifestamente inconstitucionais do ordenamento jurídico, só que agora antes mesmo que elas “nascessem” e produzissem efeitos, foi o controle preventivo de constitucionalidade que acontece dentro das próprias Casas Legislativas, a exemplo da França, onde o Conselho Constitucional, previsto em sua Constituição de 1958, é o encarregado de realizar o controle político das proposições.<sup>4</sup>

Para fins do presente trabalho, é preciso tratar brevemente do Controle Preventivo francês, referência no assunto, uma vez que naquele país não são usados os controles difuso e concentrado de constitucionalidade pelos juízos e tribunais, já que este é realizado pelo chamado Conselho Constitucional, formado por 9 membros, indicados pelos Presidentes da República e do Senado e pela Assembleia Nacional, responsável pelo controle, em abstrato, das proposições feitas em ambas as casas Legislativas.

A previsão de controle se restringe a quatro tipos de textos: leis orgânicas; regulamentos internos das assembléias; leis ordinárias; e “engajamentos internacionais, quando

---

<sup>4</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O controle da constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2004.

ainda estão como projetos e não como leis aplicáveis e geradoras de efeito, uma vez que esse tipo de controle recai sobre projetos, como afirma Zeno Veloso.<sup>5</sup>

Em face do controle realizado pelo Conselho Constitucional, o órgão pode ser convocado à manifestação em dois momentos de controle, ambos previstos na Constituição Francesa de 1958 nos artigos 41 e 61. Na hipótese do artigo 41, a manifestação acontece durante o processo legislativo, em face de uma discordância entre o Governo e o Presidente da Assembléia, onde esta sendo elaborada a norma. Já na segunda hipótese, previsto no artigo 61, onde a proposta já passou por todas as fases de elaboração legislativa mas ainda não foi promulgada nem produziu efeitos, a lei já esta pronta, votada e aprovada, apenas não promulgada ou em aplicação, tendo o Conselho Constitucional a oportunidade de se manifestar.<sup>6</sup>

O Brasil, sendo o país historicamente uma amálgama de tantos outros, tem consigo uma herança quanto ao controle de constitucionalidade que abarca todos os controles de constitucionalidade, o difuso, o concentrado, o repressivo e o preventivo, que difere do francês em algumas coisas, apontadas a seguir.

No controle preventivo de constitucionalidade francês, o órgão responsável por essa tarefa não integra o mesmo órgão responsável pela produção legislativa, como é o caso do Brasil, onde a Comissão de Constituição e Justiça faz parte do Congresso Nacional e é formada por membros deste.

Outra distinção recai na figura do Presidente da República, que exerce esse controle de maneira negativa, por meio do Poder De Veto, podendo ser chamado a ele, em algumas situações, para resolver situações específicas e pré definidas e, mesmo assim, nem todas as proposições são analisadas por ele, mas somente as de determinadas espécies previstas na Constituição, e em determinados casos, é necessário também requerimento por um dos legitimados.

A última distinção recai sobre a própria função do Conselho Constitucional, previsto no artigo 61 que, no modelo francês, exerce a função de instância de averiguação a cerca da constitucionalidade das proposições. Sua decisão será *erga omnes*, o que no Brasil é reservado

---

<sup>5</sup> [...]Mas a supremacia da Constituição é um dogma tão nobre e importante que aos Poderes Executivo e Legislativo são conferidas graves atribuições para que exerçam, também, nos respectivos âmbitos de atuação, um controle de constitucionalidade. Este controle de constitucionalidade, no sentido amplo da expressão, é preventivo, incide sobre projetos, e tem o escopo de evitar que ingresse na ordem jurídica uma lei eivada de inconstitucionalidade [...] (VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*. Belém: Cejup, 1999).

<sup>6</sup> MORAES, Alexandre de. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2000.

ao Supremo Tribunal Federal no controle de constitucionalidade repressivo.<sup>7</sup> Já o controle de constitucionalidade preventivo no Brasil não impede, *a posteriori*, o exercício do controle repressivo pelos tribunais.

## 2.2 HISTÓRIA DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL

O Brasil, instaurou em sua Constituição de 1824 do Império a figura do Poder Moderador, cargo do próprio Imperador, a quem cabia implementar as medidas necessárias à manutenção da harmonia entre os Poderes, como também decidir sobre a constitucionalidade das normas editadas naquela época. Assim, não havia espaço para a instituição de um controle de constitucionalidade.

Um controle de constitucionalidade embrionário nasceu com a criação do Supremo Tribunal Federal, em 1891, em meio a experiência republicana recente, mas com poderes limitados, somente podendo julgar a constitucionalidade de leis estaduais. Outro ponto que ajudou a avançar o controle de constitucionalidade, ainda que indiretamente, trazido por essa Constituição, foi a criação do Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, que na momento atuavam separadamente.

Em 1934, profundas mudanças foram implementadas com relação a esse tema, sendo criada a “reserva de plenário”, onde a inconstitucionalidade de uma lei somente poderia ser definitivamente declarada mediante maioria absoluta do tribunal, condicionada a suspensão de sua eficácia pelo Senado Federal

Naquele mesmo período foi proposto pelo Deputado Nilo Alvarenga a criação de uma Corte Constitucional no país que, se houvesse sido implementada, talvez tivesse mudado todo o futuro do controle preventivo de constitucionalidade no Brasil, oferecendo uma alternativa aos já conhecidos e utilizados controles difuso e concentrado pelo Judiciário e pelo Supremo Tribunal Federal que se tem hoje. Tal ideia será mais profundamente analisada nesse trabalho, como uma proposta complementar ao modelo atual utilizada no Brasil, onde o Supremo Tribunal Federal, responsável pela arguição de constitucionalidade ou não de uma norma com efeito *erga omnes*, é acumulada também com a função de última instância recursal o que confere prestígio ao órgão, mas causa também sobrecarga.

Após esse momento, não ocorreram mudanças significativas relacionadas ao instituto tratado nesse trabalho, uma vez que o Brasil passou por um período de baixa liberdade

---

<sup>7</sup> Brasil, grandemente influenciado pelo movimento político.



individual e autonomia das instituições, e a eventual retomada a normalidade e legitimidade institucional foi pouco fértil a criação de novas formas de se controlar a constitucionalidade das normas, pelo menos até 1965.

Com a redemocratização, algumas inovações ocorreram no Direito Brasileiro em relação ao controle de constitucionalidade, como leciona Luiz Enio Streck:

No que tange à jurisdição constitucional, não houve alterações substanciais com relação à de 1934. O controle difuso com remessa para o Senado, a partir da declaração de inconstitucionalidade feita pelo Supremo Tribunal Federal mediante *quorum* de maioria absoluta (nos mesmos termos do art. 97 da atual Constituição), seguiu o modelo inaugurado em 1891, levemente aperfeiçoado em 1934.

Por outro lado, a Constituição de 1946 emprestou à ação interventiva uma configuração que ela, basicamente, mantém até hoje. Assim, pelo art. 8º, parágrafo único, a intervenção era decretada por lei federal nos casos dos incisos VI e VII do art. 7º. No caso do inciso VII, o ato arguido de inconstitucionalidade deveria ser submetido ao exame do STF pelo Procurador-Geral da República, e, em sendo declarado inconstitucional, a intervenção poderia ser decretada. Já o inciso VII do art. 7º enumerava os princípios denominados como sensíveis.<sup>8</sup>

De 1937 a 1946, as tendências ditatoriais recrudesceram a partir do golpe militar de Getúlio Vargas, onde o Congresso Nacional deixou de existir e com ela, suas competências legislativas, sendo utilizada no lugar das leis diversos decretos-lei, desse modo, não havia controle formal de constitucionalidade realizado pelo Parlamento, o Congresso somente foi reaberto em 1946, mas foi em 1988 que este recebeu as características que tem hoje.

A Constituição de 1988 também chamada de Constituição Cidadã, por conter uma grande quantidade de disposições voltadas à área social, traz consigo o maior leque em termos de Controle de Constitucionalidade já visto em uma Constituição brasileira. A necessidade de se possuir maneiras plurais de se controlar a constitucionalidade das leis é prova da preocupação que o legislador originário teve de manter a coesão do ordenamento jurídico interno, mesmo que a realidade social obrigasse a edição de leis sobre temas alienígenas a realidade daquela época. Sobre essa coesão, já afirmava Kelsen, “como a Constituição regula, no essencial, a elaboração das leis, a legislação é, com respeito a ela, aplicação do direito”.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional*. 5. ed. São Paulo: Editora Forense, 2018.

<sup>9</sup> KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 125.

## **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PREVENTIVO BRASILEIRO APÓS 1988**

O Controle preventivo de Constitucionalidade trata-se da averiguação realizada pelo próprio Poder Legislativo, a fim de determinar se um projeto de lei é ou não constitucional, em outras palavras, determinar se a proposição não fere os princípios e os valores constitucionais, que devem nortear o processo decisório. Sobre esse assunto, assevera Ronaldo Poletti<sup>10</sup> que

no sistema judicial, como o misto adotado no Brasil, concentrado e difuso, há também uma forma de controle político, só que preventivo, feito durante a elaboração legislativa por isso, o projeto sofre, ou deveria sofrer, profundo exame das Comissões de Constituição e Justiça das Casas do Congresso.

Ainda que não expressamente previsto na Constituição Federal, a figura do controle preventivo decorre da própria função do legislador político dentro das Casas, como eleito pelo povo para representar os interesses destes, constituindo sua obrigação e função insurgir-se contra inconstitucionalidades eventualmente detectadas no curso do processo legislativo, seja enquanto seu processamento, seja enquanto seu conteúdo. Essa atuação do legislador, apesar de receber certo protagonismo quando parte da Comissão de Constituição Justiça e Redação, deve ser realizado a todo momento do processo Legislativo, seja nas reuniões das comissões de mérito, nas reuniões plenárias e em momentos diversos.

De fato, embora a CCJ da Câmara dos Deputados e seu correspondente no Senado sejam as mais conhecidas e divulgadas forma de controle preventivo de constitucionalidade, essa atividade não lhes é exclusiva, como assevera Sérgio F. P. de O. Penna e Eliane Cruxên B. de Almeida Maciel:

A observância da constitucionalidade – ou a declaração de eventual inconstitucionalidade – de uma proposição legislativa é poder/dever de cada membro do Parlamento e deve ser praticada em todos os momentos do processo legislativo. A novidade trazida pela Constituição de 1988 com relação ao tema foi o exame das proposições legislativas pelas comissões em caráter terminativo, dispensando a competência do Plenário (§ 2º do art. 58). Essa inovação tem por fim agilizar o processo legislativo, quando houver amplo acordo em relação à determinada matéria. Caso não exista esse acordo, faculta-se a um décimo dos integrantes da Casa recorrer contra a natureza terminativa da tramitação da matéria, que passará a ser apreciada pelo Plenário.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> POLETTI, Ronaldo. *Controle de constitucionalidade das leis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

<sup>11</sup> 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. 115, 117.

Ou seja, a averiguação da constitucionalidade das proposições deve ser efetuada por qualquer parlamentar, em qualquer fase do processo legislativo, quando reconhecida a inconstitucionalidade de parte ou da íntegra de um projeto, devendo essa ser externada, quando identificada.

### 3.1 O CONTROLE PREVENTIVO NO EXECUTIVO

Até 1988, o controle de constitucionalidade preventivo no plano federal residia no Poder Executivo, que exercia controle de caráter político por meio do Veto, assim previam as constituições de 1891 até 1969. Em todos os casos. Esse veto não era definitivo, mas superável pela maioria do Congresso Nacional em sessão conjunta das Casas.

A Constituição de 1988 manteve o veto exercido pelo Poder Executivo, agora na figura do Presidente da República, que, baseando-se na contrariedade do interesse público, vetaria o projeto, segundo a Constituição Federal<sup>12</sup>. Mesmo que esse veto tenha caráter jurídico, ainda sim terá a característica de veto político, uma vez que foi esse o entendimento do Supremo Tribunal Federal ao analisar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) número 1, onde foi decidido que a prática do veto utiliza critérios de conveniência do Chefe do Executivo pois a todo momento, após eventual conversão do projeto em lei, poderá ser proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade para impugnar a nova lei.<sup>13</sup>

Ao ser conferido tal prerrogativa ao Presidente, esse acaba adquirindo a função de guardião da Constituição, por evitar que nasça e produza efeitos leis manifestamente inconstitucionais, e não só isso, como ele também exerce efetivo controle de constitucionalidade preventivo<sup>14</sup>. Todavia, como já previamente explicitado, esse poder tem suas limitações, tendo em vista que o veto pode ser derrubado ao retornar ao Congresso Nacional mediante maioria de votos em reunião de ambas as Casas, se rejeitadas as

---

<sup>12</sup> art. 66, §1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. (BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.)

<sup>13</sup> Assim o autor complementa: “É interessante notar que as justificativas dos vetos presidenciais influenciam menos as decisões do STF do que o inverso. Com efeito, é comum verificar-se nas motivações do veto referências a posições consagradas pela Corte Suprema em julgados anteriores, mas é raro encontrarmos nas fundamentações das decisões do Pretório Excelso, alusões às argumentações de inconstitucionalidade presentes nas justificativas de vetos presidenciais.” (CASSEB, Paulo Adib. *Controle Preventivo de Constitucionalidade no Brasil*. São Paulo: Revista do Curso de Direito da FUC, 2009.)

<sup>14</sup> VELOSO, 1999.

justificativas para o veto, como dispões a Constituição Federal em seu artigo 66, parágrafos 4 a 7, *in verbis*:

[...]

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 3º e 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.<sup>15</sup>

Outro ponto a destacar diz respeito a aplicação ou não, pelo Executivo, de norma em que o mesmo entendeu ser manifestamente inconstitucional, votando assim pelo seu veto, seja total ou parcial, mas que, ao ser enviado de volta ao Congresso, o derruba, a fim de que o projeto se torne lei. Com relação a discricionariedade ou não do Executivo nesses casos quanto a aplicação da norma, diante de preceito manifestamente inconstitucional, não pode o Executivo, unilateralmente, soberanamente, ainda que conclua em sede de controle preventivo de constitucionalidade que uma norma jurídica afronta a Constituição, decidir não dar cumprimento, negando a execução a preceito integrante do ordenamento jurídico, pois isso compromete o mecanismo de interdependência e harmonização de Poderes preconizada pela Carta de 1988.<sup>16</sup>

### 3.2 A HIPÓTESE DE CONTROLE PREVENTIVO JUDICIAL NO BRASIL

No campo de controle constitucional preventivo no Brasil, a regra determinada pelo nosso ordenamento jurídico é o de esse controle ser realizado tão somente por dois dos Três Poderes: o Legislativo e o Executivo, de forma que o controle de constitucionalidade preventivo realizado pelo Judiciário possui caráter incidental e excepcional, na via de exceção ou defesa, segundo entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal em mais de uma ocasião.

No *leading case* tratando sobre a questão, defendeu o ex - Ministro do Supremo Soares Munhoz que:

---

<sup>15</sup> BRASIL, 1988.

<sup>16</sup> VELOSO, 1999, p. 351.

A intervenção do STF no processo legislativo, de forma a impedir que o Congresso Nacional pratique ato que lhe é privativo, vale dizer, discuta, aprove, ou não, e promulgue emenda constitucional, exorbita do controle que a Constituição atribui ao Poder Judiciário. Tal controle, no que respeita à função legislativa, pressupõe a existência da lei, devidamente promulgada. Não alcança os atos anteriores, enquanto estejam sendo realizados, porque durante eles, é o próprio Congresso que privativamente examina acerca da constitucionalidade, ou não, de emenda à Constituição. O controle que o Poder Judiciário tem competência para realizar, em relação aos atos legislativos do CN, realiza-se a posteriori, depois de promulgada a lei ou a emenda constitucional.<sup>17</sup>

Em posição mais recente, esse entendimento foi reforçado pela Suprema Corte, ao analisar ação que visava atacar norma ainda *in fieri*, ou seja, em fase de produção legislativa. A ementa do acórdão<sup>18</sup>, de relatoria do Ministro Celso de Mello, assim afirma:

Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. **A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade.** Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico. (grifo nosso).

---

<sup>17</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20.257. Relator: Min. Decio Miranda. Brasília, 08 de outubro de 1980. *Lex*: Jurisprudência do STF, Brasília, DF, p. 312-342, 27 fev. 1981. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85046>. Acesso em: 08 de outubro de 1980.

<sup>18</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de Inconstitucionalidade n. 4662/600. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 03 de abril de 1991. *Lex*: Jurisprudência do STF, Brasília, DF, p. 55-75, 10 mai. 1991. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266369>. Acesso em: 03 de Abril de 1991.

Ainda que esse papel de controle preventivo judicial seja a regra, há uma exceção, como ensina Marcelo Novelino citado por Cristina Denise Mantovani Cera<sup>19</sup>:

O Poder Judiciário, ainda que de forma excepcional, também poderá exercê-lo [controle preventivo] caso seja impetrado um mandado de segurança por Parlamentar, em razão da inobservância do devido processo legislativo constitucional, como ocorre no caso de deliberação de uma proposta de emenda tendente a abolir cláusula pétreia. Os parlamentares têm direito público subjetivo à observância do devido processo legislativo constitucional. Por isso, apenas eles, e nunca terceiros estranhos à atividade parlamentar, têm legitimidade para impetrar o mandado de segurança nessa hipótese. A iniciativa somente poderá ser tomada por membros do órgão parlamentar perante o qual se achem em curso o projeto de lei ou a proposta de emenda. Trata-se de um controle concreto, uma vez que a impetração do *mandamus* surge a partir da suposta violação de um direito (ao devido processo legislativo). (grifo do autor).

O Supremo Tribunal Federal mesmo já reconheceu tal hipótese, onde se verifica um direito público subjetivo do parlamentar ao devido processo legislativo, em que ele pode, em sede de controle difuso, incidental e à luz de casos concretos, provocar o Poder Judiciário para um controle preventivo de constitucionalidade, utilizando-se do instrumento do Mandado de Segurança, para questionar atos concretos realizados pelo Presidente ou Mesa da Casa Legislativa<sup>20</sup>. O que não se admite, portanto, é o puro controle em abstrato.

---

<sup>19</sup> CERA, Cristina Denise Mantovani Cera. *O Poder Judiciário pode exercer controle de constitucionalidade preventivo?*. 2010. Disponível em: <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2371322/o-poder-judiciario-pode-exercer-controle-de-constitucionalidade-preventivo-denise-cristina-mantovani-cera>. Acesso em: 14 de maio de 2021

<sup>20</sup> Assim falou Gilmar Mendes no Mandado de Segurança n. 24.346: “temos uma prática interessante a qual podemos chamar, até, de uma variante da doutrina brasileira do mandado de segurança, permitindo a utilização desse peculiar instrumento de defesa dos direitos subjetivos públicos na solução de eventual conflito entre órgãos, o que na Alemanha corresponde à chamada controvérsia entre órgãos. É um tipo de processo consigo mesmo, destinado a dirimir controvérsias entre órgãos constitucionais a propósito de suas competências”.

## O CONTROLE PREVENTIVO NO LEGISLATIVO FEDERAL

Como abordado acima, o controle preventivo não foi expresso na Constituição de 1988, mas constitui um importante elemento de controle de legalidade das futuras normas jurídicas e que não pode ser negligenciado, uma vez que constitui importante ator de combate a inconstitucionalidades, como destaca André Ramos Tavares: “a guarda da Constituição pelo Poder Legislativo poderia e pode ser cumprida por meio da revogação pura e simples das leis supostamente inconstitucionais, por outras”<sup>21</sup>. Tem especial destaque o órgão presente em ambas as Casas Legislativas – O Senado e a Câmara dos Deputados – conhecido como Comissão de Constituição, Justiça e Redação, tratada mais a frente.

O controle de constitucionalidade prévio de um projeto não é de competência exclusiva da CCJ, devendo a constitucionalidade ser averiguada em todos os momentos do processo legislativo e também nas outras comissões parlamentares, como afirma Sérgio F. P. de O. Penna e Eliane Cruxên B. de Almeida Maciel<sup>22</sup>:

Todas as comissões, em decisão terminativa, opinam, além do mérito, sobre constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, pois a CCJ só opinará sobre esses aspectos nas matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário.

Ao ser chamada para análise de mérito de uma proposição, a CCJ também analisará a sua constitucionalidade de modo que competiria as comissões em geral a verificação de eventual inconstitucionalidade formal, por exemplo a competência ou não da União legislar sobre determinada matéria. No que tange especificamente ao mérito, o Regimento do Senado consagra um elástico campo temático, cabendo à CCJ ali, genericamente, examinar sobre as matérias de competência da União.

### 4.1 COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Das Comissões temáticas previstas no Regimento Interno de ambas as Casas do

---

<sup>21</sup> O autor ainda complementa: “em praticamente todas as partes do mundo, esses órgãos são dotados de comissões especializadas em detectar vícios de inconstitucionalidade nos projetos de lei, evitando que o projeto siga nesses termos”. (TAVARES, André Ramos. *Tribunal e Jurisdição Constitucional*. São Paulo, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998. p. 25).

<sup>22</sup> PENNA; MACIEL, 2002, p. 117, 119.

Congresso Nacional, certamente a que tem maior destaque ao se tratar de controle preventivo de constitucionalidade é a Comissão de Constituição, Justiça e Redação. A função dessa comissão, primariamente, é avaliar a conformidade jurídica da proposição com a Constituição.

Essa avaliação de juridicidade significa, além de somente conformidade, uma avaliação de razoabilidade, coerência lógica, possibilidade de conformação com o direito positivo posto, de modo que a antijuridicidade pode ser apurada a partir da percepção de conflitos com os princípios do ordenamento jurídico que, não raro, estão explicitados.<sup>23</sup>

A Constituição de 1988 trouxe importante inovação acerca da atuação da CCJR, como explica Luiz Henrique Cascelli<sup>24</sup>:

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma grande novidade no que toca às Comissões, qual seja o regime conclusivo de tramitação, de forma a agilizar os trabalhos do Legislativo. Assim, a partir do art. 58, § 2º, 1,2 ficou estabelecida a regra de que as proposições tramitam apenas pelas comissões temáticas, dispensando-se a competência do Plenário, salvo em casos específicos considera dos de maior relevância, que, teoricamente, exigem a mobilização da composição total da Casa, com previsão no art. 24, II, do Regulamento Interno, vigente a partir de 1989 (Resolução n' 17, de 1989 e alterações).

É preciso observar, para se entender o protagonismo da CCJR, o tratamento que essa Comissão recebeu em comparação às outras, explicitado no próprio regimento interno da Câmara dos Deputados<sup>25</sup>, dos quais se destaca o seguinte:

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: (Artigo com redação dada pela Resolução nº 20 de 2004)  
[...]  
IV – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:  
a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões;

Outro destaque se dá no caráter das decisões proferidas por este órgão, que pode barrar a tramitação de uma matéria em que entender que há vício de inconstitucionalidade ou falta de juridicidade. Essa característica é somente dividida com a Comissão de Tributação e

<sup>23</sup> O referido autor ainda destaca: “há um respeito praticamente absoluto pelo restante da ‘Casa’ às deliberações da CCJ que exprimem a inconstitucionalidade e a injuridicidade das proposições, tanto que são raros os recursos que impugnam tais decisões e dentre os interpostos, boa parte é rejeitada pelo Plenário” (AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. *O controle legislativo de constitucionalidade*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2001. p. 46).

<sup>24</sup> Ibid, p. 47.

<sup>25</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento interno da Câmara dos Deputados*. 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 9 de maio de 2021



Orçamento, também permanente, e com a Comissão Especial, todavia essa tem caráter excepcional.

Art. 54. Será terminativo o parecer:

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

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

III - da Comissão Especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares.<sup>26</sup>

#### 4.2 DA ANÁLISE FORMA E MATERIAL DAS PROPOSIÇÕES

A apreciação de constitucionalidade da norma deve contemplar tanto aspectos formais quanto materiais, e os requisitos do primeiro são atendidos inteiramente pelo princípio da legalidade, previsto no art. 5, inciso II da Constituição Federal, que pode ser entendido como respeito as normas e ao processo legislativo. Essa análise formal é puramente técnica. Sobre o tema, ensina Paulo Bonavides<sup>27</sup>:

O controle formal é, por excelência, um controle estritamente jurídico. Confere ao órgão que o exerce a competência de examinar se as leis foram elaboradas de conformidade com a Constituição, se houve correta observância das formas estatuídas, se a regra normativa não fere a competência deferida constitucionalmente a um dos poderes [...]. O controle, que é de feição técnica, está volvido assim para aspectos tão-somente formais, não ajuizando acerca do conteúdo ou substância da norma impugnada. O exercício desse controle não oferece tantas dificuldades nem alcança grau tão alto de controvérsia como o que decorre do controle material de constitucionalidade.

Tratado esse tema, encontramos-nos diante de assunto mais espinhoso e também campo de discussão e dissenso, uma vez que é nessa seara em que acontecem a maior parte dos vícios no processo legislativo: análise material da norma, que muitas vezes é utilizado como um meio de se promover interesse políticos em detrimento dos interesses de se ter um ordenamento jurídico saudável e seguro.

Diferentemente do aspecto formal, no qual a observância ou não de determinado rito pode ser facilmente identificada, a análise material lida com o conteúdo da norma, à luz de

---

<sup>26</sup> Regimento Interno da Câmara dos Deputados, acessado em 9 de maio de 2021: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>

<sup>27</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 297-298.

todos os preceitos legais e fundamentais da Constituição. A complexidade e a subjetividade dessa análise são presentes, como mais uma vez ensina Paulo Bonavides<sup>28</sup>:

O controle material de Constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce a competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais.

Para que o rigor técnico necessário para uma correta análise das proposições em vista de uma observância conjuntural do ordenamento jurídico seja atendido, é preciso de um corpo capacitado para além dos parlamentares, muitas vezes leigos nos mais variados assuntos, ou com disposições de somente avaliar uma norma do ponto de vista do ganho político, deixando de lado o racionalismo jurídico, afastando eventual discussão mais técnica acerca da constitucionalidade dos projetos.

### **|Consultoria técnico legislativa**

Para auxiliar na propositura e análise de projetos que coadunem com os princípios constitucionais e que respeitem sistematicamente o ordenamento jurídico, os parlamentares contam com uma equipe que vai além daqueles escolhidos para cargos de confiança e comissão, que apesar de se constituírem pessoas de confiança, muitas vezes carecem do racionalismo jurídico típico dos tribunais ou de conhecimentos específicos acerca das matérias que passam pelas Casas que, por dizerem respeito a uma gama infindável de assuntos, acabam contemplando áreas de conhecimentos que eles não possuem.

Por isso, para ajudá-los nessa empreitada, os parlamentares contam, no desenvolvimento de suas atividades, com uma consultoria técnico-legislativa dividida em várias áreas de atuação. Com origem na década de 1970, a atual consultoria passou por diversas modificações até chegar ao modelo atual. Contando com aproximadamente 180 cargos, a consultoria é composta por profissionais de diversos campos do conhecimento, com nível superior, e contratados mediante concurso público.

---

<sup>28</sup> O autor complementa: É controle criativo, substancialmente político. Sua caracterização se constitui o desespero dos publicistas que entendem reduzi-lo a uma feição puramente jurídica, feição inconciliável e incompatível com a natureza do objeto de que ele se ocupa, que é o conteúdo da lei mesma, conteúdo fundado sobre valores, na medida em que a Constituição faz da liberdade o seu fim e fundamento primordial. (BONAVIDES, 2003, p. 299).

Art. 64. As Comissões contarão, para o desempenho das suas atribuições, com assessoramento e consultoria técnico-legislativa e especializada em suas áreas de competência, a cargo do órgão de assessoramento institucional da Câmara, nos termos de resolução específica e do que prevê o § 1º do art. 278.<sup>29</sup>

A consultoria é dividida em 21 áreas, das quais a mais relevante para este estudo é a área I, que trata das matérias relacionadas a Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário. Segundo o Guia Legislativo do Brasil<sup>30</sup>:

A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (COFF) e a Consultoria Legislativa (CONLE) são órgãos institucionais de consultoria técnica e de assessoramento da Câmara dos Deputados. São compostas por equipes multidisciplinares de especialistas, cuja função é subsidiar os Deputados, as Comissões da Câmara e do Congresso Nacional em todas as fases do processo legislativo. **Seus trabalhos são confidenciais, apartidários e, em sua maioria, exclusivos, além de obedecerem a critérios de pertinência, objetividade e isenção técnica.** Assim, dispõem da possibilidade de analisar situações e formular propostas, realizar estudos aprofundados e subsidiar alternativas de ação, na medida em que fundamentam tecnicamente a atuação do Parlamentar. (grifo nosso)

A atuação da consultoria frente as proposições é sempre e exclusivamente sob demanda, ou seja, a pedido dos Deputados ou Senadores, e não representa etapa obrigatória do processo legislativo, podendo um projeto tramitar e vir a se tornar lei sem o seu parecer. Isso, somado ao caráter puramente político de muita das propostas e de sua análise, leva acreditar que isso constitui um dos maiores óbices à produção legislativa coerente e “saudável”, como adverte Ferreira Filho<sup>31</sup>:

Sem dúvida, grande vantagem haveria em impedir-se de modo absoluto a entrada em vigor de ato inconstitucional. Todavia, a experiência revela que toda tentativa de organizar um controle preventivo tem por efeito politizar o órgão incumbido de tal controle, que passa a apreciar a matéria segundo o que entende ser a conveniência pública e não segundo a sua concordância com a lei fundamental. Isso é mais grave ainda no que concerne à lei, que se considera, na democracia representativa, expressão da vontade geral, pois vem dar a um órgão normalmente de origem não popular uma influência decisiva na elaboração das leis.

---

<sup>29</sup> Regimento Interno da Câmara dos Deputados, acessado em 9 de maio de 2021: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>

<sup>30</sup> FARIA, Cristiano Ferri Soares de. *Legislativo do Brasil: Câmara dos Deputados*. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/arquivos/LegislativoBrasil.pdf>. Acesso em: 12 de maio

<sup>31</sup> FILHO, Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 31.

Pelos dispositivos internos e pela análise doutrinária acerca do tema, conclui-se que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação é um órgão jurídico dentro de um Poder político, o que torna sua atuação ainda mais grave no tocante a questão da análise das proposituras que por ali passam. Por esta afirmação, espera-se da CCJC uma postura bastante séria no trato da questão da constitucionalidade, apreciando com especial atenção a face jurídica e não apenas política da elaboração das normas.

## |CONCLUSÃO

O ordenamento jurídico brasileiro tem grande preocupação com o controle preventivo de constitucionalidade pelos Poderes Legislativo e Executivo, como também o controle jurisdicional. Apesar de serem eminentemente políticos, ambos os Poderes envolvidos nesse controle contam com assessorias jurídicas próprias e a constitucionalidade deve obrigatoriamente ser considerada na aprovação ou rejeição de um projeto.

Tratando especificamente agora do Poder Legislativo, percebeu-se que esse órgão possui meios regimentalmente previstos de realizar um controle jurídico mais rigoroso das matérias sob sua apreciação, mas o que se observa é um cunho eminentemente político das decisões acerca da rejeição ou aprovação dos projetos. Os deputados e senadores precisam se sensibilizar-se quanto a relevância do controle preventivo de constitucionalidade, e as consequências de ser inadequadamente realizado, que é um maior número de ações questionando a constitucionalidade das leis.

No Poder Executivo, as mensagens de veto se revelarem interessante instrumento de controle de constitucionalidade preventivo, oferecendo um certo tipo de protagonismo a um Poder que, *a priori*, não tem como função precípua o de exercer esse controle, isso é reforçado pela hipótese de manifestação junto aos processos nas ADIns.

Por fim, entendeu-se que o controle preventivo não é isento de dificuldades e perplexidades. De outro lado, não há como negar-se: o controle preventivo impressiona pela eficácia. Impede o nascimento de um ato inconstitucional, de um ato em desconformidade com a Constituição, e isso é bem significativo. Todavia, em razão dos pontos negativos que apresenta, é preciso acentuar os cuidados com que se deve cercar o controle preventivo.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. *O controle legislativo de constitucionalidade*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle da constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de Inconstitucionalidade n. 4662/600. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 03 de abril de 1991. *Lex: Jurisprudência do STF*, Brasília, DF, p. 55-75, 10 mai. 1991. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266369>. Acesso em: 11 de maio de 2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20.257. Relator: Min. Decio Miranda. Brasília, 08 de outubro de 1980. *Lex: Jurisprudência do STF*, Brasília, DF, p. 312-342, 27 fev. 1981. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85046>>. Acesso em: 12 de maio de 2021

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento interno da Câmara dos Deputados*. 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 9 de maio de 2021

CASSEB, Paulo Adib. *Controle Preventivo de Constitucionalidade no Brasil*. São Paulo Revista do Curso de Direito da FUC, 2009.

CERA, Cristina Denise Mantovani Cera. *O Poder Judiciário pode exercer controle de constitucionalidade preventivo?*. 2010. Disponível em: <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2371322/o-poder-judiciario-pode-exercer-controle-de-constitucionalidade-preventivo-denise-cristina-mantovani-cera>. Acesso em: 14 de maio de 2021

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. *Legislativo do Brasil: Câmara dos Deputados*. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/arquivos/LegislativoBrasil.pdf>. Acesso em: **dia** **mês ano**

FILHO, Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1995.

KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MORAES, Alexandre de. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2000.

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.

POLETTI, Ronaldo. *Controle de constitucionalidade das leis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional*. 5. ed. São Paulo: Editora Forense, 2018.

TAVARES, André Ramos. *Tribunal e Jurisdição Constitucional*. São Paulo, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.

VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*. Belém: Cejup, 1999.

## **TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Eu, ADAM FERNANDEZ BERNARDES

Aluno(a), regularmente matriculado(a), no Curso de Direito, na disciplina do TCC da 10ª etapa, matrícula nº41603281 , Período NOTUNRO , Turma U ,

tendo realizado o TCC com o título: JUSTIÇA CONSTITUCIONAL: BREVE ANÁLISE DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PREVENTIVO

sob a orientação da professora: CLAUDIA MARCIA COSTA

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 21 de MAIO de 2021 .

*Adam fernandez Bernardes*

Assinatura do discente



