

Análise da constitucionalidade na Câmara dos Deputados

Sandra Afonso Ferreira

Sumário

1. A sistemática da análise de constitucionalidade de Câmara dos Deputados. 2. Apresentação e análise dos dados de pesquisa. 3. Conclusão.

O Controle de constitucionalidade das leis é essencial para a consecução dos objetivos do Estado Democrático de Direito, pois assegurar a supremacia da Constituição sobre os poderes constituídos e sobre as leis produzidas após sua aprovação significa garantir o regular funcionamento das instituições, bem como proteger os direitos e garantias fundamentais.

De modo geral, esse controle é feito pelo Poder Judiciário, nas formas difusa e concentrada. Esse é o sistema adotado no Brasil. Em alguns países, existe o chamado controle político, isto é, conferido a órgão não integrante da magistratura.

Outra questão é a possibilidade de um controle preventivo efetuado durante o processo de formação da lei, quer por órgão do Judiciário, quer por instância interna do Legislativo. Em nosso País, apenas as propostas de Emenda à Constituição podem ser objeto do controle de constitucionalidade jurisdicional durante sua tramitação legislativa, por interpretação do artigo 60 da Constituição, que veda a mera deliberação sobre emenda tendente a violar as chamadas cláusulas pétreas.

O objetivo deste estudo foi analisar a atuação de órgãos da Câmara dos Deputados

Sandra Afonso Ferreira é Assessora Jurídica da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

Artigo produzido com base no trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Análise de Constitucionalidade, promovido pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS – em parceria com a Universidade de Brasília – UnB, como requisito para obtenção do título de Especialista. Orientador: Prof. José Eduardo Elias Romão.

encarregados da análise da constitucionalidade das proposições a ela apresentadas, especialmente a da Presidência da Casa nessa tarefa.

Com efeito, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê a devolução ao autor, pelo Presidente da Casa, antes da tramitação, de proposição que considere evidentemente inconstitucional.

Essa devolução ocorre, normalmente, nos casos de projetos de lei, por vício de iniciativa (se esta for exclusiva), por erro de espécie normativa, por não se tratar de matéria de competência legislativa do Congresso Nacional, ou, ainda, quanto ao próprio objeto do projeto, se for frontalmente contrário à Constituição.

Dessa devolução cabe recurso do autor ao Plenário da Câmara.

Podem ser devolvidas, também, de início, as propostas de Emendas à Constituição que violem as limitações constitucionais ao poder de reforma. Essas estão previstas no art. 60 da Constituição e repetidas nos artigos 201 a 203 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Após essa primeira análise, caso seja admitida pelo Presidente quanto à constitucionalidade, a proposição é distribuída às Comissões competentes, conforme disposição regimental aplicável à tramitação da espécie legislativa.

Toda proposição também é, nos termos regimentais, submetida à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça de cada Casa do Congresso Nacional, as quais também as analisam quanto à constitucionalidade.

Denominado por alguns autores, a exemplo de Alexandre de Moraes, de controle de constitucionalidade preventivo, a análise da proposição pela Comissão de Constituição e Justiça visa a verificar a compatibilidade do projeto de lei ou proposta de emenda constitucional com o texto da Constituição.

Na análise feita pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara

dos Deputados – CCJC, a proposição pode ser considerada inconstitucional total ou parcialmente. Se parcial a inconstitucionalidade, pode ser apresentada emenda sanadora do vício. Se o projeto tramitar sujeito à competência legislativa plena das Comissões, a própria CCJC pode aprovar o projeto e a emenda. Caso contrário, serão remetidos ao Plenário da Casa.

Da decisão da Comissão de Constituição e Justiça que considere o projeto inconstitucional, caberá recurso. Havendo o recurso contra esse parecer, que é tido como terminativo, haverá apreciação preliminar pelo Plenário da Casa, que decidirá definitivamente sobre a constitucionalidade.

A análise da constitucionalidade das Medidas Provisórias quanto à observância dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância deve ser feita por cada uma das Casas do Congresso Nacional antes da apreciação de mérito.

A Medida Provisória considerada inconstitucional por qualquer das Casas do Congresso estará rejeitada, perdendo eficácia desde sua edição, ou seja, nesse caso, uma norma em vigor poderá ser excluída do ordenamento jurídico, por inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, por decisão definitiva do Poder Legislativo.

É certo que cabe ao Congresso Nacional, por meio de Decreto Legislativo, regular as relações jurídicas constituídas com base na Medida Provisória e que, não o fazendo, essas permanecerão por ela regidas. No entanto, a Medida Provisória terá sido excluída do ordenamento jurídico, não produzindo nenhum novo efeito.

Assim, tanto no caso de devolução de proposições pelo Presidente da Câmara dos Deputados, quanto de rejeição pela Comissão de Constituição e Justiça ou pelo Plenário, inclusive em se tratando de Medidas Provisórias, a proposição é impedida de se tornar lei e de entrar no ordenamento jurídico por ter sido considerada inconstitucional.

É importante, assim, a análise da constitucionalidade feita pelo próprio Legislativo no momento do recebimento da proposta, ou quando analisada pela Comissão de Constituição e Justiça ou, ainda, pelo Plenário, porque o controle por parte do Judiciário é discutível, nessa fase.

Além disso, esse controle que resulta de uma análise de constitucionalidade, começa a ser feito bem antes desse momento da vigência e aplicação da lei, evitando despesas e insegurança jurídica.

Enquanto vigora, uma lei inconstitucional rege atos e relações jurídicas que terão que ser desconstituídos, interferindo na vida do cidadão. Ao passo em que, se for previamente eliminada, o texto constitucional é valorizado, prevalecendo a supremacia da Constituição. Sendo esse controle realizado pelo Poder Legislativo, onde os membros ingressam pelo voto direto, há uma participação popular, reforçando o Estado Democrático de Direito.

No órgão encarregado da feitura da lei, no âmbito do Poder Legislativo, grande parte dos vícios das leis pode ser detectada e desde logo eliminada, antes de integrar indevidamente o ordenamento jurídico, causando prejuízos ao Estado e à sociedade.

O que se pretende avaliar neste artigo é a possibilidade e as formas de desenvolver a análise de constitucionalidade no processo de formação das leis, pelo próprio órgão encarregado de sua elaboração, mais especificamente, no momento em que são apresentadas as propostas legislativas ao Presidente da Câmara dos Deputados.

O problema em questão pode ser assim descrito: verificar se a atribuição regimental da Mesa da Câmara dos Deputados de devolução ao Autor das proposições evidentemente inconstitucionais está integrada ao trabalho de análise de constitucionalidade realizada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e pelo Plenário da Câmara, caracterizando um controle político de constitucionalidade no Parlamento.

Convém esclarecer, antes de mais nada,

que não se objetiva aqui descrever um controle político, tal como referido por Mauro Cappelletti (1992, p. 26). No entanto, admite-se desde já que o aprimoramento da análise realizada pela Mesa da Câmara pode contribuir para a caracterização de um Controle Político de Constitucionalidade no Parlamento Brasileiro.

1. A sistemática da análise de constitucionalidade da Câmara dos Deputados

O art. 137, §1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê a possibilidade de devolução ao Autor, pelo Presidente da Casa, de proposição considerada evidentemente inconstitucional. Convém apresentá-lo na íntegra, já que constitui dispositivo fundamental para compreensão da análise de constitucionalidade realizada pela Mesa:

“Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões.

§ 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:

I – não estiver devidamente formalizada e em termos;

II – versar matéria:

a) alheia à competência da Câmara;

b) evidentemente inconstitucional;

c) anti-regimental”.

A pesquisa subjacente a este artigo teve por escopo investigar as proposições devolvidas por terem sido consideradas “evidentemente inconstitucionais”.

Uma dificuldade encontrada no desenvolvimento do trabalho, tratada adiante, foi que as devoluções ao autor são geralmente feitas tão-somente com fundamento no art. 137, §1º, do Regimento Interno da Câmara,

sem indicação de inciso e alínea. Assim, a hipótese específica muitas vezes não é esclarecida no despacho de devolução.

Entretanto, na análise do texto de cada proposição é possível verificar o motivo de sua devolução. A maioria dos projetos acaba por enquadrar-se na hipótese de “evidentemente inconstitucional”, mesmo que de início possa ser compreendido em outra alínea do artigo. Por exemplo, um projeto que trate de matéria de competência de Estado ou Município é matéria “alheia à competência da Câmara” (alínea “a”). No entanto, é também “evidentemente inconstitucional” (alínea “b”), pois as competências dos Estados, Municípios e da própria Câmara estão delimitadas pela Constituição.

Ainda, uma proposição devolvida pelo item I do parágrafo, por não estar “devidamente formalizada”, pode ser o caso de um projeto de lei ordinária, dispondo sobre assunto reservado pela Constituição à lei complementar. Seria, portanto, também “evidentemente inconstitucional”.

São poucos os casos de matéria devolvida por ser considerada “anti-regimental”, ou seja, por ferirem o Regimento Interno. Seria o caso, por exemplo, de um projeto de Resolução que, pelo Regimento, deveria ser de iniciativa da Mesa e foi apresentado por um Deputado, como as matérias referentes à organização e administração da Casa.

Outra análise mais aprofundada da constitucionalidade das proposições legislativas é realizada, em fase posterior do processo, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Tais competências, tanto a do Presidente da Câmara dos Deputados, como a da Comissão de Constituição e Justiça, fundamentam-se no art. 51 da Constituição Federal, que concede à Câmara dos Deputados a competência privativa de elaborar seu Regimento Interno, dispondo sobre sua própria organização e funcionamento para o desempenho de suas atribuições constitucionais.

Como menciona Marcelo Cattoni, há um processo legislativo constitucionalmente estabelecido (CATTONI, 2000). Contudo, o funcionamento da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e a divisão de competências e atribuições referentes ao processo legislativo são disciplinadas nos regimentos internos de cada Casa.

O art. 139 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que as proposições serão recebidas e distribuídas às Comissões pelo Presidente da Casa, da seguinte forma: antes da distribuição, o Presidente verifica se existe proposição em trâmite tratando de matéria análoga ou conexa. Se houver, fará a distribuição por dependência, determinando a sua apensação. Quando a matéria se enquadra nas hipóteses contidas no art. 34, a proposição é encaminhada diretamente à Comissão Especial. Nos outros casos ela será distribuída às Comissões que devam manifestar-se quanto ao seu mérito e à Comissão de Finanças e Tributação, para o exame da compatibilidade ou adequação orçamentária, quando envolver aspectos financeiro ou orçamentário públicos e, obrigatoriamente, todas as proposições devem ir à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa. Juntamente com as outras Comissões técnicas, ela pronuncia-se também quanto ao mérito, quando for o caso.

Na alínea “c” do inciso II do art. 32 encontra-se prevista a competência da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise da constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade e técnica legislativa e, se for o caso, do mérito, de proposições apresentadas à Casa.

Tratam-se, pois, de dois tipos de análise feitos pela Comissão: uma, quanto à sua “admissibilidade constitucional e jurídica”, revestindo-se o seu parecer quanto a esse aspecto de caráter terminativo, nos termos

do art. 54 do Regimento. Outra, quanto ao conteúdo, aos aspectos de conveniência e oportunidade da matéria, se estiver contida em seu campo temático.

O art. 54 estabelece que será terminativo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria e da Comissão de Finanças e Tributação, sobre adequação financeira ou orçamentária da proposição. Também será terminativo o parecer da Comissão Especial referida no art. 34, II, acerca das duas preliminares.

Tal parecer é considerado terminativo porque caso a Comissão entenda ser a proposição inconstitucional ou injurídica, estará encerrada sua tramitação na Casa, com seu arquivamento, salvo interposição e provimento pelo Plenário do recurso previsto no §2º do art. 132 do Regimento, por um décimo da composição da Casa.

Havendo provimento do recurso, a proposição é submetida a uma apreciação preliminar pelo Plenário da Casa que decidirá, definitivamente, quanto a sua constitucionalidade, confirmando ou não a decisão da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Essa mesma análise de constitucionalidade será realizada pela Comissão Especial, no caso previsto no art. 34 do Regimento Interno, ou seja, quando criada para apreciar proposição que se insira no campo temático de mais de três Comissões Permanentes, em substituição a essas e também à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

O outro tipo de análise procedido pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania é quanto ao mérito de proposições que incidam sobre área de competência definida no art. 32, inciso IV, do Regimento Interno.

Assim, via de regra, recebida uma proposição, o Presidente da Câmara dos Deputados a encaminhará às Comissões Permanentes competentes para apreciá-la e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame de sua constitucionalidade e do mérito, se for o caso.

No entanto, como se viu, a proposição poderá não ser distribuída se o Presidente nela constatar vício que impeça sua tramitação, que poderá ser de forma, de caráter regimental ou constitucional, casos em que será devolvida ao respectivo Autor.

Dessa devolução pelo Presidente caberá recurso, conforme o § 2º do art. 137 do Regimento, do Autor do projeto, ao Plenário da Casa, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Se provido o recurso, haverá uma apreciação em Plenário quanto à constitucionalidade da matéria, que determinará se a matéria voltará a tramitar ou não.

A análise de constitucionalidade feita pelo Presidente envolve a apreciação de propostas de emenda à Constituição, projetos de lei ordinária e de lei complementar, projetos de decreto legislativo e projetos de resolução.

Ao receber as proposições, o Presidente, por meio da Secretaria-Geral da Mesa, procede à sua numeração e análise para distribuição às Comissões.

Na pesquisa de dados realizada sobre o tema, foram encontradas 634 proposições devolvidas previamente aos autores, desde a promulgação da nova Constituição, com fundamento no § 1º do art. 137 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

As inconstitucionalidades encontradas envolvem questões referentes a vários assuntos, podendo se manifestar na forma ou no mérito das proposições.

Como exemplo de inconstitucionalidade formal, temos os projetos de lei devolvidos ao autor porque deveriam, pela matéria, terem sido apresentados como projetos de lei complementar, afrontando, assim, dispositivo constitucional. É o caso do PL nº 3723/2004, que “Altera a Lei nº 9.317/96, que institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES”, devolvido, por inconstitucionalidade, sugerindo-se a apresentação na forma de projeto de lei complementar.

Outras matérias com flagrante contrariedade ao texto constitucional são as que incorrem em vício de iniciativa.

De fato, a Constituição prevê algumas iniciativas legislativas privativas. É o caso do §1º do art. 61 da Constituição, que determina:

“Art.61.

§ 1º São de iniciativa do Presidente da República as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das forças armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva”.

Há, ainda, a reserva de iniciativa de lei dos tribunais e Ministério Público, que, entretanto, restringe-se a matéria referente à sua organização e funcionamento (arts. 96 e 127 da Constituição).

A maior parte dos projetos devolvidos por inconstitucionalidade, quanto a esse aspecto, refere-se à usurpação da iniciativa do Presidente da República, a exemplo do PL

4927/2005, que “Acrescenta parágrafo ao art. 12 da Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”;

Um outro grupo grande de projetos devolvidos diz respeito a proposições de natureza autorizativa, que violam a reserva de iniciativa Presidente da República ou tratam de assuntos já definidos na competência do Poder Executivo e que não precisariam de lei para serem implementados.

Com efeito, o art. 84 da Constituição determina, dentre outras competências:

“Art.84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I – nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

.....
VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de cargos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

.....
XXIII – enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

.....
XXV – prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

.....
XXVII – exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

.....
Assim, um projeto que visa a criação de universidade, como o PL 5692/2005, que “Autoriza o Poder Executivo a instituir a Universidade Federal de Divinópolis”, foi desde logo devolvido por evidente inconsti-

tucionalidade, já que procurava dispor sobre matéria cuja iniciativa é constitucionalmente reservada ao Poder Executivo.

Outros casos são, por exemplo, os de projetos que envolvem matéria alheia à competência da Câmara, como o PL nº 3392/97, que “Estabelece a obrigatoriedade de criação dos Conselhos Estaduais de entorpecentes nos Estados que ainda não os possuem e dos Conselhos Municipais nos Municípios com mais de cinquenta mil habitantes”.

Também são devolvidos projetos de Resolução ou Requerimentos que tenham por finalidade criar Comissões Parlamentares de Inquérito e que não atendam aos requisitos previstos no art. 58, § 3º da Constituição Federal, mais freqüentemente, que não contenham assinatura de um terço dos deputados ou não proponham a investigação de algum fato determinado.

Outro vício que se afigura como evidente inconstitucionalidade é a infringência ao art. 5º da Constituição Federal, com afronta aos direitos e garantias fundamentais, como, por exemplo, os seguintes projetos de lei:

– PL 3857/04, que “Disciplina a pena física nos casos que especifica, instituindo a doação compulsória de órgãos”, obrigando o condenado sentenciado por dois ou mais homicídios dolosos, cuja pena seja igual ou superior a 30 (trinta) anos, a doar um dos órgãos duplos (córnea, rim, pulmão), além da medula ou 2/3 (dois terços) do fígado. Alterando o Código Penal;

– PL 7021/02, que “Modifica os arts. 213 e 214 do Código Penal”, fixando a pena de castração com recursos químicos, para os crimes de estupro e atentado violento ao pudor;

– PL 5996/05, que “Dispõe sobre a limitação de interferência por via judicial do destino de recursos do SUS para o tratamento de enfermidades transmissíveis ou não”, por ofensa ao art. 5º, inciso XXXV da Constituição, que dispõe: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

As propostas de emenda à Constituição também são proposições que podem ser de-

volvidas pelo Presidente da Câmara dos Deputados se no texto for encontrada inconstitucionalidade evidente.

Grande número de propostas de emenda à Constituição é devolvido, no momento da apresentação, por não conter o número mínimo de assinaturas, previsto no art. 60 da Constituição Federal, ou seja, um terço dos membros da Casa.

Tanto projetos de lei como propostas de emendas à Constituição podem ser devolvidos ao Autor, por inconstitucionais, se re-apresentados na mesma sessão legislativa em que foram rejeitados. A não ser, no caso dos projetos de lei, se ao serem re-apresentados contiverem a assinatura da maioria absoluta dos membros da Casa, conforme disposto nos artigos 60, § 5º e 67 da Constituição.

Há casos ainda de devolução, por evidente inconstitucionalidade, de projetos de decreto legislativo, apresentados com fundamento no art. 49, V da Constituição, destinados a sustar atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, que, no entanto, violavam esse mesmo dispositivo, por pretenderem a sustação de atos concretos ou atos de natureza não regulamentar ou ainda oriundos de outro Poder.

Como exemplo, o Projeto de Decreto Legislativo nº 1621/2002, que “Susta os efeitos da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral que resulta na verticalização das coligações partidárias para as eleições”, devolvido “por não atender o disposto nos incisos V e XI do art. 49 da Constituição Federal, combinado com o art. 137, parágrafo primeiro, II, “b” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados”.

Foram ainda encontrados casos de evidente inconstitucionalidade por serem proposições incompatíveis com o § 3º do art. 5º da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004. Os Projetos de Decreto Legislativo nºs 1595, 1596 e 1597, de 2005, foram devolvidos por esse motivo.

Poucos foram os recursos interpostos, com base no § 2º do art. 137 do Regimento Interno da Câmara, contra a devolução ao Autor de projetos considerados evidentemente inconstitucionais pelo Presidente da Casa. No total foram vinte Recursos. Desse, apenas o Recurso nº 53/92, referente ao PL 2740/92, chegou a ser apreciado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara, com Parecer pelo não acolhimento, e rejeitado pelo Plenário da Câmara.

Isso parece ser suficiente para demonstrar a importância da análise feita pelo Presidente da Câmara e a eficiência do trabalho realizado em conjunto com a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania visando impedir o ingresso no ordenamento jurídico nacional de normas eivadas de vício de inconstitucionalidade. Todavia, faz-se necessário apresentar os demais dados e informações utilizados na pesquisa para que se possa supor fundamentadamente a existência de um sistema de análise de constitucionalidade no âmbito da Câmara dos Deputados.

2. Apresentação e análise dos dados de pesquisa

Com o objetivo de avaliar o procedimento de análise da constitucionalidade realizada pela Mesa da Câmara dos Deputados no momento do recebimento das proposições e sua distribuição às Comissões, feita com o intuito de verificar a existência de vício de evidente inconstitucionalidade, o que ocasionaria sua devolução ao Autor, foram levantados dados na Secretaria-Geral da Mesa e no Centro de Documentação e Informação da referida Casa Legislativa sobre os despachos iniciais do Presidente a essas matérias.

Reuniram-se dados referentes às Legislaturas posteriores à promulgação da Constituição de 1988, tendo como parâmetro para a pesquisa a quantidade de proposições devolvidas ao Autor, pelo Presidente da

Câmara, com base no § 1º do art. 137 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, mais especificamente as que se enquadram nas alíneas “a” e “b” do item II do parágrafo. A alínea “b” prevê a devolução das proposições evidentemente inconstitucionais e a “a” a devolução das matérias alheias à competência da Câmara que, na verdade, são, também, evidentemente inconstitucionais.

A pesquisa envolveu a análise dos seguintes tipos de proposição: projetos de lei ordinária, de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e propostas de emenda à Constituição.

Foram encontrados 570 projetos e 64 Propostas de Emenda à Constituição devolvidos no período estudado. Na primeira análise da pesquisa, verificou-se que, desses, trezentos e sessenta e oito projetos de lei ordinária, vinte e quatro projetos de lei complementar e vinte e sete projetos de resolução foram devolvidos com base no § 1º do art. 137 do Regimento Interno, sem especificação da alínea. Embora sem essa especificação, o estudo da tramitação e dos textos dos projetos revela que foram devolvidos por conterem vícios de inconstitucionalidade, tais como invasão da competência ou iniciativa do Poder Executivo (arts. 61, § 1º e 84 da CF); invasão da competência ou iniciativa do Poder Judiciário ou Ministério Público; invasão de competência de Estado ou Município; por tratarem de matéria de projeto de lei rejeitado na mesma sessão legislativa, apresentados sem o *quorum* qualificado requerido (art. 67 da CF); por tratarem em projeto de lei ordinária matéria para a qual a Constituição exige lei complementar; ferirem o art. 5º da CF. Além desses casos, nove projetos de lei estão especificados na alínea “a” do inciso II; dois no inciso I; onze no inciso II, “b” e um no inciso II, “c”. Um projeto de lei complementar foi devolvido com base no inciso II, “b”. Um projeto de resolução, com base no II, “a”, dois com fundamento no II, “b” e três motivados pelo II, “c”.

Quarenta e três projetos de decreto legislativo – PDCs foram considerados eviden-

temente inconstitucionais, seja por conterem matéria alheia à competência da Câmara, seja por não se enquadrarem no art. 49, V e XI da Constituição ou, ainda, por convocarem plebiscito sem conterem número mínimo de assinaturas, sendo que alguns casos envolviam também assuntos que seriam, de qualquer forma, considerados inconstitucionais, como, por exemplo, sobre pena de morte, trabalho forçado, prisão perpétua, diminuição da maioria penal, interrupção de gravidez, etc.). Doze PDCs que convocavam plebiscito para criação, subdivisão ou incorporação de estado ou território foram devolvidos por não conterem número mínimo de assinaturas previsto na Lei nº 9709/98. Essa devolução foi reenquadrada, depois, como vício de forma (art. 137, § 1º, I do Regimento) e não como inconstitucionalidade, como era feito inicialmente, já que o art. 14 da Constituição apenas diz apenas que a matéria será disciplinada em lei.

Quatro PDCs foram devolvidos por não satisfazerem os requisitos previstos no § 3º do art. 5º da Constituição (Emenda nº 45/2004 – Reforma do Judiciário).

A pesquisa demonstra que 64 propostas de emenda à Constituição foram devolvidas ao Autor, por serem inconstitucionais.

Sessenta e duas PECs foram devolvidas por não conterem o número mínimo de assinaturas previsto no inciso I do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o inciso I do art. 201 do Regimento Interno da Casa. Por ferirem frontalmente o texto da Constituição, estas devoluções podem ser enquadradas como evidentemente inconstitucionais.

Algumas Propostas de Emenda à Constituição, apesar de não terem sido devolvidas no momento de sua apresentação, envolviam assuntos que contrariavam claramente a Constituição, considerados hoje como evidentemente inconstitucionais.

Essas Propostas foram depois inadmitidas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara, o que aponta para a existência de um sistema de análise

da constitucionalidade na Casa que interage e se complementa.

Foi o caso, por exemplo, da PEC nº 1/1988, do ex-deputado Amaral Netto, apresentada logo após aprovação da nova Constituição. A Proposta alterava o art. 5º, inciso XLVII, alínea “a” da nova Constituição Federal, instituindo a pena de morte e dando outras providências.

Naquele momento, a falta de regras específicas sobre os assuntos referentes ao novo texto constitucional – pois nem mesmo o novo Regimento Interno da Câmara tinha sido aprovado – permitiu que matérias como essas tramitassem.

Apesar de ter sido inicialmente até admitida pela CCJC, houve uma Questão de Ordem do ex-deputado José Dirceu, perguntando se ao ser aprovada aquela Proposta de Emenda à Constituição não se estaria abolindo os ‘Direitos e Garantias Individuais e Coletivos’, previstos no art. 5º da Constituição Federal e haveria, então, a pena de morte não apenas em caso de guerra declarada, conforme art. 84, inciso XIX da Constituição Federal. Seria, então, essa Proposta inconstitucional. O Presidente da Casa considerou que não poderia resolver a questão de ordem, pois a Proposta tinha sido apresentada na Legislatura anterior, havia tido o despacho respectivo à data adequada. Encaminhada à CCJC, recebeu Parecer e tramitava regularmente na Casa, não cabendo ao Presidente naquela instância qualquer deliberação. Só o Plenário poderia decidir a respeito.

O entendimento do Presidente foi de que não poderia, àquela altura, monocraticamente, devolver a PEC como evidentemente inconstitucional. Isso só poderia ser feito no momento do recebimento da Proposição, em seu despacho inicial. Resolveu, entretanto, encaminhá-la à CCJC para reexame da admissibilidade, o que resultou em Parecer, aprovado unanimemente, pela Inadmissibilidade da Proposta.

Não houve recurso contra esse Parecer, o que levou a Proposição ao Arquivo da

Câmara, já que a decisão da CCJC pela inconstitucionalidade tem caráter terminativo.

A PEC 231/2000, que alterava o art. 60, § 4º, item IV da Constituição Federal, incluindo exceção ao dispositivo que não permite a deliberação de proposta de emenda Constitucional tendente a abolir os direitos e garantias individuais, possibilitando a discussão de matéria tal como prisão perpétua, pena capital, trabalhos forçados, obtenção de provas por meios ilícitos e outras, alterando a nova Constituição Federal, já tinha Parecer do Relator pela inadmissibilidade, quando foi arquivada, com base no art. 105 do RICD, por não conter Parecer aprovado pela Comissão, ao final da Legislatura.

Outras Propostas que podem ser consideradas evidentemente inconstitucionais e que lograram tramitar, tendo sido, após, inadmitidas pela CCJC, são as de nºs 20/1991, 107/1995 e 111/1995, que tratavam de coincidência e prorrogação de mandatos eletivos.

Após a devolução, pelo Presidente da Câmara, da PEC 19/1991, que tratava sobre coincidência das eleições, por “atentar contra os incisos II e IV, parágrafo 4º do art. 60 da Constituição”, sendo considerada evidentemente inconstitucional, outras, sobre o mesmo assunto, foram consideradas prejudicadas, indo ao arquivo. Foi o caso da PEC 19/1995, arquivada nos termos do art. 164, inciso I do Regimento Interno.

Houve vinte Recursos, com base no § 2º do art. 137 do Regimento Interno, objetivando a volta à tramitação dos projetos devolvidos. Desses Recursos, onze foram arquivados ao final da Legislatura, com base no art. 105 do mesmo Diploma, sem decisão final. No caso de dois outros houve Reconsideração do despacho inicial do Presidente, os Projetos voltaram a tramitar, mas foram rejeitados ao final, sendo arquivados com base no art. 133 do Regimento. Quatro estão pendentes de decisão e em dois houve reconsideração de despacho e os projetos estão tramitando. Por último, um apenas teve a tramitação normal prevista no Regimen-

to, sendo submetido à CCJC para parecer e depois levado a Plenário, tendo sido ao final rejeitado.

Além dos quatro Recursos citados acima, que levaram à reconsideração do despacho inicial pelo Presidente, houve ainda dez reconsiderações da distribuição inicial, em projetos devolvidos, para os quais não havia sido interposto recurso, voltando estes a tramitar.

Do total de quatorze projetos que tiveram reconsideração do despacho de devolução e voltaram a tramitar, oito já foram arquivados.

Até o momento, nenhum dos projetos devolvidos que foram objeto de recurso ou de reconsideração de despacho logrou aprovação pela Casa. Alguns foram considerados inconstitucionais pela CCJC, outros foram arquivados ao final da Legislatura e alguns ainda estão tramitando.

Isso demonstra que até agora o “sistema” configurado não permitiu a aprovação de nenhum desses projetos, cujas inconstitucionalidades foram apontadas no início (recebimento pela Mesa).

Foi realizada, ainda, uma entrevista com o Chefe da Assessoria Técnico Jurídica da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, Dr. Fernando Sabóia Vieira, sobre os critérios de análise da constitucionalidade utilizados no exame das proposições apresentadas, no momento de seu recebimento, para determinar sua devolução ao Autor e o enquadramento como evidentemente inconstitucional.

O Chefe da Assessoria respondeu que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados confere ao Presidente da Casa a prerrogativa de devolver ao Autor proposição que considerar evidentemente inconstitucional, alheia à competência da Câmara dos Deputados, anti-regimental ou que não esteja devidamente formalizada.

Explica que conquanto os critérios para análise da constitucionalidade de proposições com vistas ao exercício dessa faculdade regimental do Presidente possam ter va-

riado desde 1989, data da vigência do atual Regimento, em razão de diferentes orientações da Mesa e da CCJC, pode-se dizer que, em geral, têm sido adotados os seguintes critérios como de inconstitucionalidades evidentes e mais frequentes: a) os vícios de iniciativa, como violação dos arts. 61, § 1º e 96, II; b) matérias alheias à competência legislativa da Casa, definida nos arts. 22, 24, 48 e 49; c) contrariedade ao art. 5º; e d) forma legislativa inadequada (p. ex. matéria de lei complementar proposta em projeto de lei ordinária).

Aduz, ainda, que é privilegiada, assim, a interpretação literal e a sistemática e levase também em consideração os julgados da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania como precedentes vinculativos.

Da análise dos documentos pesquisados, deduz-se que as proposições podem conter mais de um vício de inconstitucionalidade. Por exemplo, podem não estar na espécie normativa exigida pela Constituição e também ter vício de iniciativa. Podem conter esta inconstitucionalidade e, ao mesmo tempo, contrariarem, no conteúdo, um outro artigo da Constituição.

Os projetos autorizativos podem ser completamente alheios à competência da Câmara ou simplesmente violar a reserva de iniciativa do Presidente da República.

Dentre os vícios formais podem aparecer inconstitucionalidades evidentes ou apenas descumprimento de normas legais como, por exemplo, os projetos que não apresentam o apoio exigido pela Lei nº 9709/98 para realização de plebiscito e, ainda, os que não cumprem requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 95/1998, que trata sobre Elaboração Legislativa.

Há ainda outras inconstitucionalidades como, por exemplo, uso inadequado do instrumento normativo, quando este é exigido pela Constituição. Foi o caso do PL nº 48/95, que tratava da remuneração dos membros do Congresso Nacional. Deveria ter sido apresentado como projeto de decreto legislativo e foi apresentado como projeto de lei ordinária.

Com uma nova revisão da pesquisa, analisando a tramitação completa das proposições, foi possível verificar que, fora os projetos devolvidos por questões meramente formais, que foram 28; mais 3 que foram retirados pelo autor; 3 como anti-regimentais; e 6 que não foi possível identificar a causa da devolução, o restante pode-se afirmar que foi devolvido por inconstitucionalidade evidente, envolvendo vários tipos de vícios, como os exemplificados anteriormente.

Foi, ainda, realizada uma nova revisão da pesquisa. Desta vez analisou-se a ementa e alguns textos das proposições, com vistas a classificar as inconstitucionalidades por assunto.

Desta forma foi possível analisar e identificar o motivo que levou à devolução de várias proposições, mesmo quando não estava especificado no despacho, como listado a seguir, com os respectivos quantitativos:

- 275 por vício de iniciativa (sendo 51 autorizativos, 11 de iniciativa do Judiciário e 2 do MP);

- 12 por não se enquadrarem no art. 49, V da Constituição;

- 90 por serem matéria alheia à competência da Câmara (sendo 3 de competência de Estado e Município);

- 11 por infringirem o art. 5º da Constituição;

- 104 por conterem inconstitucionalidades diversas (instrumento normativo inadequado, matéria de projeto rejeitado na mesma sessão legislativa ou por infringirem artigos diversos do texto constitucional);

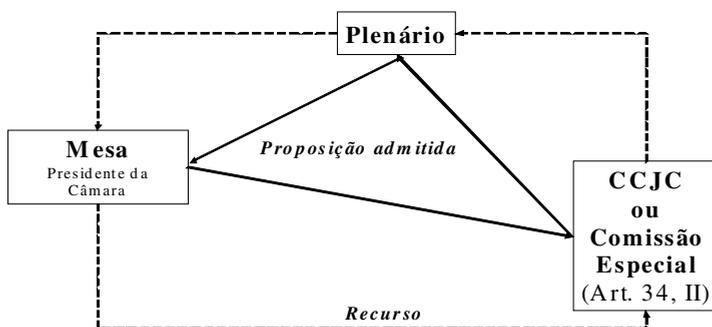
- 4 por não se enquadrarem nas previsões da Emenda Constitucional nº 45/2004 referente a tratados internacionais;

- 28 por vícios meramente formais e

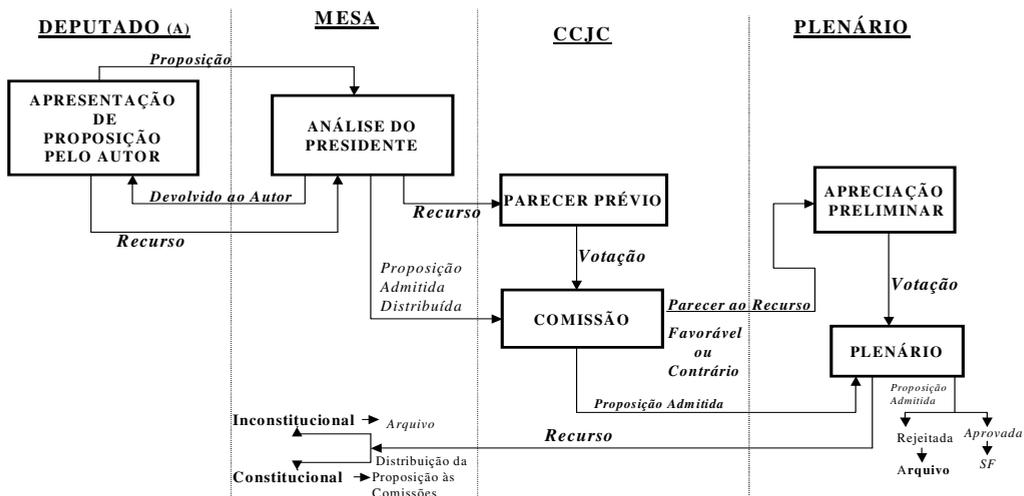
- 6 por motivos não identificados.

Esclareça-se que não estão incluídos nestes números os projetos de resolução e as propostas de emenda à Constituição, já analisados anteriormente.

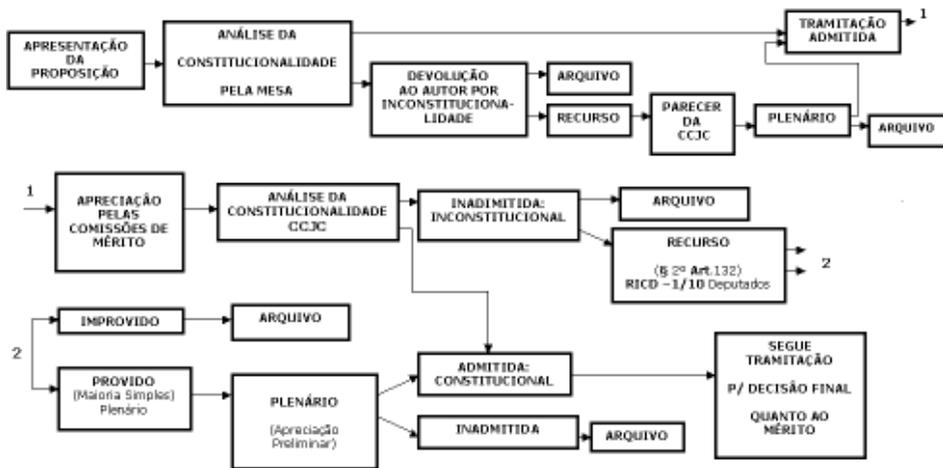
Sistema de análise da constitucionalidade da Câmara dos Deputados
Órgãos envolvidos



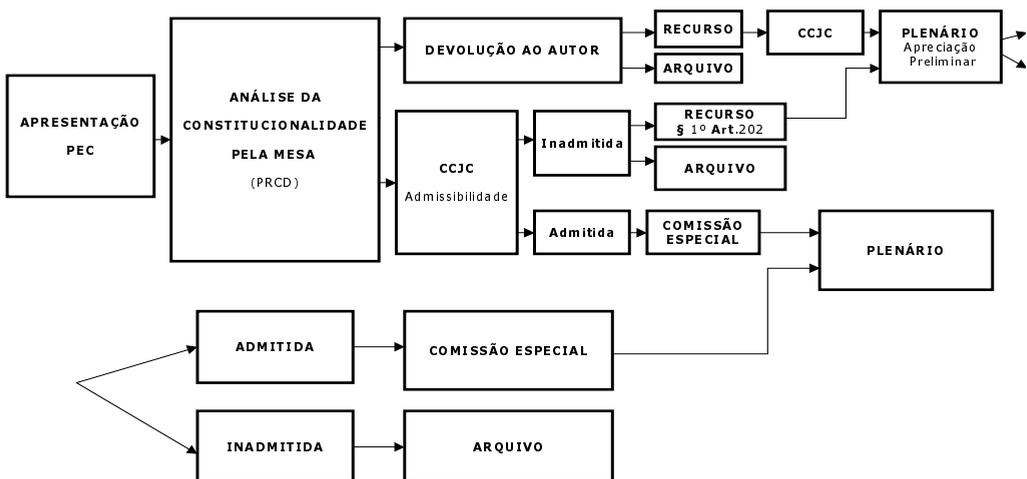
Sistema de análise da constitucionalidade da Câmara dos Deputados
Órgãos e atividades



Análise da constitucionalidade de proposição em tramitação ordinária



Análise da constitucionalidade de proposta de emenda à Constituição



Vale ressaltar, que as proposições podem ser de competência conclusiva das comissões, conforme art. 58, § 2º, I da Constituição e 24, II do Regimento Interno da Câmara. Entretanto, seja de competência do Plenário ou conclusivo em comissão, a análise da constitucionalidade segue o trâmite previsto no fluxo.

Ressalte-se, também, que as proposições podem ser emendadas durante sua tramitação. Se forem de poder conclusivo, recebem emendas nas próprias comissões sendo, todas, submetidas à análise de constitucionalidade da CCJC, ao final. Se a proposição for de competência de Plenário e este a emendar, as emendas vão também à CCJC para o mesmo fim.

Com relação à tramitação de matérias na Câmara, as seguintes observações devem, ainda, ser feitas:

1 – Análise da Constitucionalidade de matéria em regime de urgência. É submetida a Plenário. Caso esteja pendente de parecer da CCJC, será este proferido em Plenário, em substituição à Comissão, por um relator designado pelo Presidente da Câmara.

2 – Análise da Constitucionalidade por Comissão Especial – projeto de código e projeto que envolva mais de três comissões que devam manifestar-se quanto ao mérito (art. 34, II do RI). A análise da constitucionalidade é feita pela própria Comissão Especial.

3 – Medida Provisória – A análise da constitucionalidade é feita por Comissão Mista ou relator designado em Plenário.

4 – Proposta de Emenda à Constituição – Admissibilidade (constitucionalidade) pela CCJC e mérito por Comissão Especial. Apreciação pelo Plenário da Câmara.

3. Conclusão

Parece correto afirmar que há uma espécie de análise ou um tipo de controle da constitucionalidade que pode ser feito durante o processo de formação das leis, com a atuação dos órgãos internos do Legislativo, funcionando como um sistema, com o fim de

evitar o ingresso no ordenamento jurídico de normas inconstitucionais.

Para isso, foram estudadas as atribuições dos órgãos da Câmara envolvidos na análise da constitucionalidade de proposições, durante o seu trâmite legislativo.

Foram coletados dados sobre as proposições devolvidas ao Autor por inconstitucionalidade evidente, classificando-as quanto ao tipo de vício encontrado e quantificando-as.

Pôde-se perceber que a análise do Presidente está integrada à apreciação pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e pelo Plenário da Câmara, quanto aos aspectos da constitucionalidade das matérias. Constata-se, assim, o embrião de um sistema de controle político de constitucionalidade.

Do ponto de vista quantitativo, constatou-se ser significativo o percentual de proposições devolvidas pelo Presidente, por serem evidentemente inconstitucionais.

O número de proposições devolvidas, desde 1988, é de 634. Em termos comparativos, esse número superaria o total de projetos aprovados em uma Legislatura como, por exemplo, a anterior, a 51ª, em que foram aprovados 472 projetos (dados da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados).

A eficácia da análise da constitucionalidade realizada pelo Presidente é comprovada pelo fato de que, embora seja possível a interposição de recurso, e alguns tenham sido apresentados, ao final não lograram êxito.

Esse sistema de análise da constitucionalidade, ainda que o consideremos embrionário, a par de sua importância para o processo legislativo, no sentido de não onerar a Casa com a tramitação de projetos inconstitucionais, contribui para a qualidade das leis editadas, propiciando segurança jurídica e evitando o acionamento do controle judicial de constitucionalidade, que por ser feito *a posteriori*, provoca a necessidade de reacomodações de situações jurídicas já constituídas. Essa segurança interessa à sociedade e favorece a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Ressalte-se, por fim, que a configuração de um sistema de controle político de constitucionalidade no Parlamento brasileiro implicaria a necessidade de integrar os mecanismos existentes na Câmara àqueles adotados pelo Senado Federal, uma vez que este atua como Casa revisora da Câmara e vice-versa.

Referências

- BONAVIDES, P. *Curso de Direito Constitucional*. 13 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 20. ed. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2003.
- _____. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 6. ed. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2003.
- CAPPELLETTI, M. *O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1992.
- CATTONI, M. *Devido Processo Legislativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.
- FERREIRA FILHO, M. G. *Do Processo Legislativo*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FLÁVIO DINO... (et al.). *Reforma do Judiciário – Comentários à Emenda nº 45/2004*. Niterói, RJ: Impetus, 2005.
- MENDES, G. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- MORAES, A. *Direito Constitucional*. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- POLETTI, R. *Controle da Constitucionalidade das Leis*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- SAMPAIO, N. S. *O Processo Legislativo*. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.