



Licenciado sob uma licença Creative Commons  
ISSN 2175-6058  
DOI: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v25i2.2354>

# A FUNDAMENTALIDADE DO CONTROLE POLÍTICO DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS NO BRASIL

## *THE FUNDAMENTALITY OF POLITICAL CONSTITUTIONAL REVIEW OF LAWS IN BRAZIL*

Andre Karam Trindade

### RESUMO

O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade das leis contempla tanto o modelo judicial (repressivo e posterior), associado às matrizes estadunidense (difuso) e austríaca (concentrado), quanto o modelo político (preventivo e prévio), vinculado à tradição francesa. Todavia, no campo doutrinário, sobretudo se comparados ao controle jurisdicional, os estudos e pesquisas sobre o controle político são muito menos expressivos. Qual a fundamentalidade do autocontrole desempenhado pelas Comissões de Constituição e Justiça? Os entes federados têm autonomia para estabelecer, livremente, normas relativas a essa matéria no âmbito do processo legislativo? É possível, por exemplo, que determinado município brasileiro abdique do controle político de constitucionalidade das leis? Todas essas questões – que envolvem a relação entre Direito e Política – foram discutidas na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70082312075, julgada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em 2020. A tese defendida fundava-se na premissa de que as normas regimentais sobre controle político de constitucionalidade são normas materialmente constitucionais e, com base nela, sustentava que o controle de constitucionalidade exercido pelas Comissões de Constituição e Justiça – nas esferas federal, estadual e municipal – é imprescindível no âmbito do que se entende por devido processo legislativo. Essa não foi, porém, a conclusão a que chegou a Corte. Ao final, conclui-se que a resposta jurisdicional, no caso estudado, revela uma baixa compreensão de conceitos estruturantes das atuais democracias constitucionais, tais como normas materialmente constitucionais, liberdade de conformação do legislador e autonomia do Direito.

**Palavras-chave:** controle político de constitucionalidade; devido processo legislativo; comissão de constituição e justiça; normas materialmente constitucionais; estudo de caso.

## ABSTRACT

The Brazilian system of constitutional review of laws includes both the judicial model (repressive and posteriori), associated with the American (diffuse) and Austrian (concentrated) matrices, and the political model (preventive and prior), linked to the French tradition. However, in the doctrinal field, especially if compared to judicial control, studies and research on political control are much less expressive. What is the fundamentality of the self-control performed by the Constitution and Justice Committees? Do the federated entities have the autonomy to freely establish rules on this matter within the legislative process? Is it possible, for example, that a Brazilian municipality waives political constitutional review of laws? All these questions – which involve the relationship between Law and Politics – were discussed in Direct Action of Unconstitutionality No. 70082312075, judged by the Court of Justice of Rio Grande do Sul, in 2020. The legal argument was based on the premise that the rules of procedure on political constitutional review are materially constitutional rules and, based on this, it maintained that the constitutional review exercised by the Constitution and Justice Commissions – at the federal, state and municipal levels – is essential within the scope of what is understood by due legislative process. This was not, however, the conclusion reached by the Court. In the end, it is concluded that the jurisdictional response, in the case studied, reveals a low understanding of structuring concepts of current constitutional democracies, such as materially constitutional norms, freedom of conformation of the legislator and autonomy of law.

**Keywords:** political constitutional review; due legislative process; constitution and justice commission; materially constitutional norms; case study.

## INTRODUÇÃO

*Os cidadãos não poderiam dormir tranquilos se soubessem como são feitas as salsichas e as leis.* Essa é uma conhecida anedota, alguns a consideram um ditado popular, cuja autoria continua incerta. É comum atribuírem sua formulação ao príncipe Otto von Bismarck<sup>1</sup> (1815-1898), um dos mais importantes estadistas do século XIX, embora o poeta e jurista John Godfrey Saxe<sup>2</sup> (1816-1887) possa ser a verdadeira fonte, tendo publicado a mesma ideia, originalmente, no *Daily Cleveland Herald*, em 29 de março de 1869.

Tradicionalmente, a dogmática nos ensina que o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade das leis é *misto*, porque contempla tanto o modelo *judicial* (repressivo e posterior), associado às matrizes estadunidense (difuso) e austríaca (concentrado), quanto o modelo *político* (preventivo e prévio), que remete à tradição francesa inspiradora da Carta Imperial de 1824.

No entanto, ao contrário do que se passa com o controle judicial, cujos desdobramentos são bastante conhecidos e relevantes no desenvolvimento da jurisdição constitucional (REPOLÊS, 2008, 2010) – especialmente quando ocorre durante o processo legislativo (Cattoni de Oliveira, 2016) –, os estudos e pesquisas sobre o controle político revelam-se menos expressivos, seja do ponto de vista empírico ou mesmo teórico<sup>3</sup>.

Qual a fundamentalidade do autocontrole desempenhado pelas Comissões de Constituição e Justiça? Os entes federados têm autonomia para estabelecer, livremente, normas relativas a essa matéria no âmbito do processo legislativo? É possível, por exemplo, que determinado município brasileiro abdique do controle político de constitucionalidade das leis?

Todas essas questões – que envolvem a relação entre Direito e Política – foram, de certo modo, discutidas na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70082312075, julgada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em 2020. O argumento central proposto era de que as normas sobre processo legislativo são *normas materialmente constitucionais* e, com base nessa premissa, sustentava-se que o controle político de constitucionalidade exercido pelas Comissões de Constituição e Justiça – nas esferas federal, distrital, estadual e municipal – é imprescindível para a observância do *devido processo legislativo*.

Conclui-se, ao final, que a resposta jurisdicional, no caso estudado, revela uma baixa compreensão de conceitos estruturantes das atuais democracias constitucionais, tais como normas materialmente constitucionais, liberdade de conformação do legislador e autonomia do Direito.

## O CONTROLE POLÍTICO DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS NO BRASIL

É comum a doutrina afirmar que, no Brasil, o controle de constitucionalidade surge apenas com a Constituição de 1891, tal qual sugere Luís Roberto Barroso (2004, p. 57). Eis, aqui, um ledó e duplo engano: *primeiro*, porque, mesmo não expresso na Carta de 1824, instituiu-se o controle político – tecnicamente, *autocontrole*<sup>4</sup> – ainda durante o Império; *segundo*, porque o controle judicial resultou da edição do Decreto 848<sup>5</sup>, de 11 de outubro de 1890, que organizou a Justiça Federal, antes mesmo do advento da Carta Republicana<sup>6</sup>.

Tal qual a Constituição portuguesa de 1822<sup>7</sup>, também inspirada na tradição francesa, de matiz notadamente antijudiciária<sup>8</sup>, a Carta Imperial designava ao Poder Legislativo o papel de “velar na guarda da Constituição”<sup>9</sup>, competindo-lhe as funções de interpretar, observar e cumprir a Constituição<sup>10</sup>, conforme apontavam Pimenta Bueno (1857) e Lúcio Bittencourt (1949).

Ainda que o poder moderador afetasse a separação dos poderes<sup>11</sup>, com destaque às atribuições desempenhadas pelo Conselho de Estado, e ainda que não houvesse, originalmente, um mecanismo ou procedimento próprio destinado ao controle de constitucionalidade, o problema relativo à necessidade de verificação da validade das leis à luz do texto constitucional não era algo desconhecido e tampouco negligenciado.

Segundo o *Histórico das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados 1823-2004*, organizado por Dilsson Brusco (2006), em 5 de maio de 1823, o primeiro ato da Assembleia Constituinte – dissolvida por Dom Pedro I em 12 de novembro do mesmo ano – consistiu, precisamente, em instituir uma *Comissão de Constituição*, seguido da nomeação de sete membros sobre os quais recairia a tarefa de apresentar um projeto do texto constitucional.

Todavia, somente três anos e meio após a proclamação da Independência do Brasil, foi que ocorreu a sessão de abertura da primeira legislatura da Assembleia Geral Legislativa, em 6 de maio de 1826, quando enfim os deputados e senadores puderam participar do processo legislativo brasileiro,

De todo modo, ainda na Sexta Sessão Preparatória, em 4 de maio de 1826, houve um acalorado debate sobre a (in)existência do mencionado regimento interno, inclusive sobre a “violação da Constituição”:

Sr. Vergueiro: [...] Demais, esta lei que se aponta, parece sancionada pela mesma constituição, quando no art. 20, diz que o ceremonial para a abertura e encerramento das camaras, e o da participação ao imperador, será feito na fórmula do regimento interno. Qual é o regimento, de que falla a constituição? E’ aquelle que existia, ou aquelle, que ainda se ha de fazer? Eu creio que ali se trata do regimento já existente, e não de um, que só poderia ser sancionado depois de executado o acto da instalação, porque antes não se pôde legislar. Violar este regimento é violar a constituição. Por ventura a constituição naquelle artigo chamaria regimento a um arbítrio, que houvesse de tomar o senado futuro? Não certamente.

Logo após a instalação oficial do Parlamento, na sessão de 9 de maio de 1826, o tema voltou à tona no célebre debate que resultou na criação da *Comissão da Constituição*, para a qual foram eleitos, ao final, os deputados Vergueiro, Vasconcellos e Lino Coutinho:

O Sr. Lino Coutinho: – Quando se nomêa uma comissão é por que tem trabalho a fazer; e não havendo este trabalho? Que ha de fazer a comissão? Para velar na constituição? Isso é obra de uma deputação permanente. Uma comissão é sempre destinada para trabalhar em exames, e apresentar pareceres, que minorem, e facilitem os trabalhos da camara. Ora, nós não temos mais nada a fazer na constituição: como ó que ha de haver uma comissão, sem se lhe destinar trabalho? O que precisamos é fazer leis, que movão a grande machina da constituição. A machina está montada: falta-lhe o agente de boas leis regulamentares, bem como se precisa dar corda a um relógio. Por tanto o que convém é uma comissão, que organise os projectos das leis necessarias, visto que na constituição nada ha a fazer, e nós seremos a sua guarda”.

“O Sr. Gonçalves Martins: – Sr. presidente V. Ex. não propoz a creação de uma comissão para examinar a constituição, como quer o illustre deputado; mas sim «da guarda da constituição». Diz o honrado membro que uma tal comissão nada terá a fazer; e eu digo, que ella tem muito a trabalhar. Oxalá que não tenha. Mas infelizmente ha de ter muito que fazer. Por exemplo: apresenta-se nesta camara uma queixa contra qualquer outra autoridade, por haver infringido algum artigo da constituição: quem ha de fazer os necessários exames sobre esta queixa para que a camara delibere com acerto. Julgo por tanto da maior importancia a creação desta comissão, com o titulo «de infracções da constituição».”

“O Sr. Costa Aguiar: – Quanto o honrado membro acabou de dizer, passou na verdade; a ordem do dia é a continuação da nomeação das comissões. Suscitando-se porém a questão, se será ou não precisa uma comissão de constituição, lembrou um dos honrados membros, que se intitulasse antes «de infracções da constituição» afirmando que não faltarião occasiões, em que ella tivesse exercício. Ao que direi que na occurrencia de qualquer denuncia de infracção, bastará que se nomêe uma comissão *ad hoc*. Entretanto se a camara entender conveniente, que haja uma comissão permanente com tal denominação, e fim, o póde fazer sem que resulte mal algum. Decida a camara, e assim evita-se a questão”.

“O Sr. Custodio Dias: – Sr. presidente, nós devemos cuidar da constituição, antes que ella caia de todo: nós a devemos defender. Não temos armas: as nossas armas são as razões... Ella esta em pedaços.... está quasi reduzida

a pó. (A' ordem, á ordem, á ordem.) Estou na ordem: o meu discurso mostrará quanto tenho dito. Mas quem é que duvida, que ella tem sido infringida? Quem o duvidar, negará que o todo é maior que a parte. Portanto devo sustentar que a commissão, que vai nomear, é muito necessaria. Ella não póde sobrepassar os limites da razão, e da boa ordem. E' indispensável esta commissão”.

“O Sr. Clemente Pereira: – Sr. presidente, é fóra de toda a duvida que pertence á camara velar na guarda da constituição: está determinado que a ella pertence decretar a accusação dos ministros. Ora, qualquer accusação que se offereça, sempre ha de ter por fundamento infracção de algum dos artigos da constituição, e ha de ser discutida antes que a camara a decrete: logo é conveniente que haja uma commissão, que informe, e dê parecer sobre a matéria. Algum senhor suppõe que ella nada terá a fazer, e eu estou persuadido do contrario. E' pois por este principio que eu quizera, que fosse permanente. Quanto porém á denominação «de infracções» julgo dispensável, e preferiria o titulo geral «de constituição» por que este abrange todos os negocios, que pódem total-a directa, ou indirectamente. Quanto a dizer o illustre deputado que a constituição tem sido reduzida a pó, proponho que não posso admitir taes asserções. Nós devemos apresentar indicações, e não proferir accusações, que só servem de nos indispor. (*Apoiado*)”.

“O Sr. Costa Aguiar: – Ha um modo de se acabar esta discussão, e isto em duas palavras; propondo o Sr. presidente, se a camara julga acertado nomear-se uma commissão permanente para conhecer das denuncias sobre infracções da constituição, ou se prefere as commissões *ad hoc*”.

“O Sr. secretario Souza França: – Vamos adiantar os trabalhos. Queira V. Ex. tratar da nomeação da commissão de constituição, e depois tomar-se-ha em consideração a moção do illustre deputado. Julgando-se a matéria sufficientemente discutida, propoz o Sr. presidente, na conformidade da indicação verbal do Sr. Costa Aguiar: 1º, se devia haver uma commissão das infracções da constituição e mais objectos relativos a ella: decidio-se que sim; 2º, se devia ser permanente ou nomeada especialmente nos casos occurrentes: venceu-se que fosse permanente; 3º, se esta commissão seria intitulada de *infracções da constituição* ou simplesmente de *constituição*; e por este motivo moveu-se algum debate, em que fallarão [...] Tendo cessado a discussão, propoz o Sr. presidente á votação, e resolveu-se que a commissão se denominasse «de Constituição»<sup>12</sup>.

Como consta dos *Annaes do Parlmanento Brasileiro, Camara dos Srs. Deputados, Primeiro Anno da Primeira Legislatura, Sessão de 1826*,

*tomo I*, entre 29 de abril de 1826 (data da primeira sessão preparatória) até 31 de maio de 1826 (final do primeiro mês em funcionamento), houve intenso debate sobre a *anti-constitucionalidade* de inúmeros projetos de lei discutidos e votados pelo Poder Legislativo.

Convém recordar que, nessa quadra da história, o Conselho de Estado, o segundo deles (1823-1834), não apenas exerceu grande influência na elaboração da Carta Imperial como também se tornou, de fato, uma espécie de quinto poder – o quarto era o poder moderador –, segundo o prefácio de José Honório Rodrigues à publicação do Senado Federal:

No Segundo Império, o Conselho de Estado tornou-se um quinto poder, não previsto na Constituição, mas poderoso o suficiente para influenciar os demais poderes. Consultava, preparava e esclarecia as propostas ou projetos de lei que o Governo oferecia à Assembléia Geral. Em razão desse caráter preliminar e complementar ao Poder Legislativo, o Conselho de Estado desempenhava o papel de primeira Câmara legislativa, particularmente acionada nos momentos mais graves e delicados de nossa história.

Com o Ato Adicional de 1834 – reforma constitucional ocorrida por meio da Lei nº 16, de 12 de agosto daquele ano –, procedeu-se a uma série de alteração na Carta Política do Império, entre elas a introdução de um procedimento específico<sup>13</sup> de tutela da Constituição de 1824. Para Continentino (2017, p. 2526), “tratava-se de mecanismo de controle das leis provinciais, cujo objetivo era contrabalancear a competência legislativa atribuída às Provinciais por meio da criação das Assembleias Legislativas Provinciais”<sup>14</sup>.

Isso ficou ainda mais claro, posteriormente, com o advento da Lei nº 105, de 12 de maio de 1840, conhecida como *Lei de Interpretação do Ato Adicional*, cujo artigo 7º preconizava: “O art. 16 do Ato Adicional compreende implicitamente o caso em que o Presidente da Província negue a sanção a um projeto por entender que ofende a Constituição do Império”.

Ao longo de todas suas edições e atualizações, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados sempre estabeleceu uma comissão permanente destinada à guarda da Constituição: em 1826, o artigo 37 previu a *Comissão da Constituição*; em 1831, o artigo 36, a *Comissão de Constituição e Poderes*; em 1891, 1893 e 1899, também no artigo 36, a *Comissão de Constituição, Legislação e Justiça*; em 1904, no artigo 50, em 1915,

no artigo 54; em 1920, no artigo 137; em 1928, no artigo 71; em 1934 e 1936, no artigo 25; em 1947, no artigo 20; em 1949, no artigo 23; em 1955, no artigo 24; em 1972, no artigo 23; igualmente *Comissão de Constituição e Justiça*; e, finalmente, em 1989, no artigo 32, *Comissão de Constituição Justiça e de Redação* – denominada *Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania*, desde 2004.

A partir de 1920, a essa importante comissão permanente compete, de forma expressa, manifestar-se sobre todos os assuntos relativos aos aspectos jurídico, legal ou constitucional das proposições legislativas<sup>15</sup>. Registre-se, por oportuno, que, desde 1904, no Senado Federal – onde não havia, até o regimento interno de 1935, uma comissão permanente associada à observância da Constituição<sup>16</sup> –, a primeira discussão dos projetos de lei era dedicada exclusivamente ao exame da “utilidade e constitucionalidade” das propostas<sup>17</sup>.

Como se vê, diante da ampliação de suas atribuições, em especial a obrigatoriedade da manifestação prévia sobre a compatibilidade das propostas legislativas ao texto constitucional, assim como a resolutividade conferida aos pareceres no sentido da inconstitucionalidade – que, em 1953, adquirem caráter terminativo<sup>18</sup> –, evidencia-se a importância e a relevância que, progressivamente, o controle político de constitucionalidade assume no âmbito do processo legislativo, em consonância com o aperfeiçoamento e aprimoramento de toda estrutura parlamentar.

Atualmente, em seus artigos 32, inciso IV, 53 e 54, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados aduz que, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, cabe a análise dos “aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas comissões”, mais especificamente o exame prévio à deliberação do Plenário, relativo à admissibilidade de todas as proposições, à luz da Constituição<sup>19</sup>.

Na mesma linha, em seus artigos 72, inciso III, e 101, inciso I, o Regimento Interno do Senado Federal dispõe que, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, compete “opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário”<sup>20</sup>.

É possível concluir, assim, resumidamente, que existe, no Brasil, desde a primeira metade do século XIX, o controle político – prévio e

preventivo<sup>21</sup> – de constitucionalidade das leis, cujo exercício pode se dar em dois momentos: *primeiro*, no âmbito do poder Legislativo (portanto, controle interno, ou autocontrole), com o exame preliminar de admissibilidade praticado pelas Comissões de Constituição e Justiça e Cidadania, seja na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal; *depois*, no âmbito do poder Executivo (portanto, controle externo), com a possibilidade de veto do Presidente da República<sup>22</sup>.

Para fins do presente estudo – cujo argumento principal remete à fundamentalidade do controle político no âmbito do devido processo legislativo –, o que nos interessa é o papel (não) exercido pelas *Comissões de Constituição e Justiça*, seja na esfera federal, estadual ou municipal, sem perder de vista o silêncio do texto constitucional sobre essa matéria.

## **A TESE DA FUNDAMENTALIDADE DAS NORMAS REGIMENTAIS SOBRE CONTROLE POLÍTICO DE CONSTITUCIONALIDADE**

A Constituição de 1988, assim como os textos que a precederam, não aborda o controle político de constitucionalidade designado, historicamente, às Comissões de Constituição e Justiça. Na verdade, o constituinte optou, mais uma vez, por deixar a matéria a ser tratada de maneira regimental: “O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato que resultar sua criação” (art. 58, CR/88).

A questão a saber, nesse contexto, é se essa importante modalidade de controle de constitucionalidade é um instituto que pode ser simplesmente abnegado pelas casas legislativas? Afinal, como de há muito já consolidou a doutrina, de Rui Barbosa (1933) a Pontes de Miranda (1973), e também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 21.564/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti), os regimentos internos de cada uma das casas do congresso têm força de lei<sup>23</sup>.

A tese da fundamentalidade das normas sobre controle político de constitucionalidade no processo legislativo, tal qual aqui formulada, exige uma postura menos conservadora (no sentido da disposição da lei), ou, quiçá, mais radical (no sentido da materialização do próprio texto constitucional).

Ao contrário do que aduz Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002), cuja obra remete em larga escala à ordem constitucional de 67, é preciso compreender que o papel conferido historicamente à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania – ainda que pela via regimental – vem ancorado naquilo que se entende por *normas materialmente constitucionais*. Aliás, nessa linha, merece destaque a lição de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet Branco (2018, p. 60):

Nem todas as normas do ordenamento jurídico que tratam de tema que se possa considerar como tipicamente constitucional se acham contidas no texto da constituição [...] *essas normas dispõem sobre matéria que se reputa de natureza constitucional, mas estão vertidas em diplomas diferentes da Constituição*. Elas não ostentam o mesmo status jurídico das normas que estão dispostas no texto magno [...] Em suma, *é cabível, em face da combinação de circunstâncias normativas, que tenhamos uma norma tipicamente constitucional, que esteja fora da Constituição. Essa norma será apenas materialmente constitucional*.

No mesmo sentido, a lição de Jorge Miranda (2003, p. 339-340):

Seja qual for o critério ou princípio teórico que se queira adoptar para definir o âmbito da Constituição material – e muitos têm sido propostos, desde a disciplina dos elementos do estado à disciplina da actividade fundamental do Estado – é indiscutível que as normas materialmente constitucionais não cabem todas na Constituição formal. Não cabem hoje, como não cabiam já nas Constituições liberais. Basta pensar no próprio domínio mais generalizadamente tido por pertencente à Constituição material: do estatuto dos órgãos e dos titulares dos órgãos governativos à regulamentação das eleições políticas, as respectivas normas não se esgotam (nem podem esgotar-se) na Constituição formal (ou na Constituição instrumental). E vários capítulos de direito constitucional – o direito parlamentar, o direito eleitoral, o direito constitucional da economia – incluem cada vez mais numerosas normas de direito ordinário e até se entrelaçam, por vezes, com normas de direito internacional.

E também a posição de Ingo Wolfgang Sarlet (2014, p. 91):

O problema do conteúdo das Constituições, por outro lado, conecta-se ao problema da distinção entre Constituição material e formal, especialmente à discussão a respeito da *existência de normas que, pelo seu conteúdo,*

*integram a noção de Constituição embora não tenham assento no texto constitucional, como é o caso do costume constitucional, da existência de determinados diplomas legislativos que versam sobre matéria constitucional, e que em alguns lugares integram o assim chamado bloco de constitucionalidade.*

Ao analisar o papel do Poder Legislativo na França do final do século XIX, em especial a relevância do alto grau de detalhamento dos regulamentos parlamentares, Léon Duguit (2005, p. 372) aponta o *status* constitucional que caracteriza certos dispositivos envolvendo o processo legislativo: *O regimento é um conjunto de normas de caráter geral que determinam a ordem e o método dos trabalhos em cada Câmara. É, de certa maneira, a lei interna de cada Câmara. Por isso, os regimentos das Assembleias políticas frequentemente contêm disposições muito importantes que poderiam estar previstas em leis constitucionais.*

Esse é, precisamente, o caso das normas regimentais sobre controle político de constitucionalidade no curso do processo legislativo, cujo exercício não pode ser renunciado – do ponto de vista procedimental e tampouco substancial – pelo legislador, seja ele federal, estadual ou municipal.

Bárbara Brum Nery (2020, p. 75-77), em sua tese de doutorado, explica que o caráter materialmente constitucional das normas regimentais relativas ao processo legislativo<sup>24</sup> encontra amparo em diferentes linhas teóricas, recorrendo à concepção de *normas constitucionais adscritas*, conforme propõe Robert Alexy; ou, ainda, de *normas constitucionais interpostas*, segundo a formulação de Carlo Lavagna. Isso porque, para ambos os juristas, as normas regimentais atinentes ao processo legislativo destinam-se à proteção de disposições expressas nas próprias constituições, de modo que sua violação implicaria, diretamente, a violação dos dispositivos constitucionais que subjazem à toda atividade legislativa e, por consequência, ao próprio princípio democrático<sup>25</sup>.

Como aduz Cintia Garabini Lages (2016, p. 92), os regimentos internos possuem, “como expressão do poder autonormativo das Casas do Congresso Nacional, fundamento constitucional”, de tal maneira que o cumprimento das normas por eles previstas “importa a garantia dos direitos fundamentais de participação neste processo institucionalizado, razão pela qual não mais se sustenta o argumento de soberania parlamentar como razão para o descumprimento de normas regimentais”.

Vejamos um exemplo que ilustra a tese aqui sustentada: o Brasil contabiliza, atualmente, 5.570 municípios distribuídos em todo o ter-

ritório nacional. Com efeito, não existem – e não podem existir – 5.570 processos legislativos com lógicas diferentes, sob pena de inconstitucionalidade. Ao contrário, o processo legislativo – assim como o controle político de constitucionalidade a ele inerente – deve seguir uma mesma racionalidade. É por isso que se pode falar, ao fim e ao cabo, em *devido processo legislativo*.

Como é sabido, em sua gênese, o processo legislativo é composto de um conjunto de normas que o estruturam e lhe possibilitam operar. Nessas normas está impresso o DNA daquilo que se entende por *devido processo legislativo*. Desde a Constituição de 1988, a concepção de devido processo legislativo implica o respeito a esse conjunto de normas destinadas à produção normativa. Entre elas, estão: (a) legitimidade para proposições; (b) funcionamento de comissões permanentes e temporárias; (c) controle político de constitucionalidade; (d) formas de deliberação e votação; (e) quóruns distintos para aprovação; (f) veto e derrubada do veto; entre outras.

Esse núcleo estruturante do processo legislativo – seja em razão do tradicional princípio da simetria, seja com base no princípio da *pre-ordenação constitucional* – deve ser reproduzido, *obrigatoriamente*, nas esferas estadual e municipal. Afinal, ele constitui um dos pilares que garante a conservação da coesão que confere unidade federativa.

É inegável que as casas legislativas (municipais, estaduais e federais) possuem autonomia para exercer suas competências. Entre elas, certamente, está regular determinados procedimentos, fixar competências, definir prazos etc. Eis aquilo que se denomina *questões interna corporis*<sup>26</sup>, por envolverem a interpretação de normas regimentais que devem ser resolvidas pelo próprio poder Legislativo<sup>27</sup>.

Ocorre que, mesmo o poder Judiciário não devendo se imiscuir no exercício do controle político de constitucionalidade das leis, isso não significa que o processo legislativo seja blindado à sindicabilidade<sup>28</sup>. E, aqui, merece destaque a crítica de Nery (2020, p.78):

Especificamente quanto à alocação de competências para controle do procedimento legislativo, a posição do Judiciário foi firmada em sentido diametralmente oposto àquele que defende o *status* materialmente constitucional das normas regimentais, já que o Supremo Tribunal Federal, reiteradamente, se abstém do controle procedimental da reforma constitucional, por entender que o atendimento ao disposto no Regimento é matéria *interna corporis* e está no âmbito de controle apenas do próprio Poder Legislativo.

Ora, todo e qualquer procedimento relacionado à produção da lei deve observar as normas do devido processo legislativo e, por isso, pode exigir pronunciamento judicial, conforme afirma Cintia Garabini Lages (2016, p. 88-89):

[...] a atividade legislativa deve ser compreendida com base em sua perspectiva processual, o que significa conferir ao regimento interno o *status* de norma garantidora da produção legítima do direito. O estudo da natureza processual da atividade legislativa e da possibilidade de controle de sua constitucionalidade e legalidade requer, necessariamente, a redefinição das matérias *interna corporis* no contexto do paradigma procedimental de Estado.

Isso porque o parlamento não pode dispor livremente de quaisquer matérias. Ele não pode, por exemplo, renunciar ao controle político de constitucionalidade. E aquilo do que o parlamento não pode dispor, por consequência lógica, jamais poderá ser considerado, do ponto de vista jurídico, um *ato interna corporis*.

Tudo indica, nesse contexto, que a atuação do Poder Legislativo – nos Estados e Municípios – está adstrita às margens estabelecidas constitucionalmente para o devido processo legislativo, cuja paramecricidade advém do Congresso Nacional. Por exemplo, em relação aos municípios, poderia o regimento da câmara de vereadores:

(a) determinar como se dará o regime de urgência, mas *não* poderia suprimir essa modalidade de tramitação dos projetos;

(b) estabelecer normas acerca do funcionamento das sessões da casa, mas *não* poderia deixar de prever sessões extraordinárias;

(c) fixar os prazos para o veto e para a derrubada do veto, mas *não* poderia extinguir esse instituto;

(d) definir o prazo para manifestação sobre constitucionalidade dos projetos, mas *não* poderia subtrair da CCJ o controle político, ou autocontrole, que é norma de repetição obrigatória no sistema jurídico e no regime democrático brasileiro<sup>29</sup>.

Parece trivial. Mas não é esse o entendimento prevalecente nos tribunais, inclusive na Suprema Corte. A despeito de admitir o controle judicial do devido processo legislativo, isso ocorre apenas nos casos de afronta direta a dispositivo constitucional; na hipótese de inobservância de normas regimentais sobre processo legislativo, o Poder Judiciário continua assumindo uma postura *passivista*, como se ilustrará a seguir.

## ESTUDO DE CASO: A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70082312075 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL

Em 2020, ao julgar a ADI nº 70082312075, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul assentou que “a necessidade ou não de parecer da CCJ para projeto de lei que tramita em regime de urgência é matéria regulada por *ato interna corporis* de cada casa legislativa, dentro de sua autonomia”<sup>30</sup>.

No referido caso, o Prefeito Municipal de Horizontina buscava a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.694, de 13 de junho de 2016, que instituiu a reforma administrativa do quadro de servidores municipais, tendo em vista a violação dos artigos 63<sup>31</sup> e 154<sup>32</sup>, inciso X, da Constituição Estadual.

Como se vê, o objeto da ADI contemplava duas questões relacionadas à *liberdade de conformação do legislador municipal* e, portanto, gravitava em torno da *autonomia do Direito* em relação à Política e, igualmente, dos limites constitucionais impostos em razão do federalismo: (i) sob uma perspectiva *formal*, discutia-se a validade de processo legislativo municipal que renunciou ao exercício do controle político de constitucionalidade das leis; (ii) sob uma perspectiva *material*, sindicava-se a possibilidade de o legislador municipal conceder aumento de remuneração sem prévia dotação orçamentária.

Segundo consta da inicial da ADI, o ato normativo impugnado (Lei Municipal nº 3.694/2016) continha vício que remetia à inobservância de normas básicas relativas ao *devido processo legislativo* durante a tramitação do Projeto de Lei nº 39, de iniciativa do Poder Executivo:

(a) *primeiro* porque a lei foi promulgada em apenas três dias, em regime de urgência, sem obedecer a quaisquer das formalidades, desde a forma de convocação da sessão extraordinária até a descrição contida na ata da respectiva sessão, saltando o controle de constitucionalidade das leis, a ser exercido obrigatoriamente pela Comissão de Constituição e Justiça<sup>33</sup>;

(b) *segundo* porque, com o objetivo de corrigir distorções históricas, o legislador municipal promoveu a concessão de aumento de remuneração de servidores públicos, sem prévia dotação orçamentária, implementada no mesmo exercício financeiro.

Ou seja, o proponente arguia *inconstitucionalidade formal* consistente em violação à Constituição Estadual – e, igualmente, à Cons-

tituição Federal – relativa ao *devido processo legislativo* e, portanto, ao estrito cumprimento das regras do jogo democrático, cuja inobservância coloca em xeque a legitimidade de todo sistema de produção normativa<sup>34</sup>.

E, aqui, especialmente quando se discute o que representariam *irregularidades e inconstitucionalidades* durante o processo legislativo, é impossível não lembrar a lição de Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (2016, p. 32), que eleva os requisitos formais a “condições processuais que devem garantir um processo legislativo democrático”. Afinal, honrar o devido processo legislativo significa reconhecer que existe um conjunto de pressupostos e requisitos a serem atendidos para que uma lei válida seja produzida sob bases democráticas e que, portanto, o seu cumprimento é um dever constitucional.

Todavia, em seus pareceres, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul<sup>35</sup> e a Procuradoria-Geral de Justiça<sup>36</sup> manifestaram-se no sentido da inexistência de qualquer vício formal, sob o fundamento de que o município dispõe de autonomia para regular seu próprio processo legislativo.

A fundamentação do acórdão seguiu a mesma linha, consignando expressamente que certas “normas procedimentais” – e, aqui, a controvérsia recai sobre o controle de constitucionalidade exercido pela Comissão de Constituição e Justiça na esfera municipal – “variam de acordo com as particularidades de cada ente”:

Não desconhecendo a importância do controle de constitucionalidade exercido previamente pelo Legislativo, é importante ressaltar que não são todos os atos normativos que a ele se submetem, a exemplo das medidas provisórias e decretos, o que não os faz violadores da ordem constitucional ou do devido processo legislativo, pois, se a regra existe, ao seu lado caminha a exceção.

Feitas essas digressões, acrescento que, de fato, é inegável a relevância de tais determinações. Entretanto, há de se notar que são normas instituídas pelos regimentos internos de cada órgão legislativo, portanto, de natureza infraconstitucional.

No processo legislativo, existem regras procedimentais que são basilares, intrínsecas à garantia do devido processo legislativo no Estado Democrático de Direito, essas estão inscritas no texto da Constituição Federal e devem ser obedecidas por todos os entes da federação. Ao passo que, de modo diverso, existem regras procedimentais que variam de acordo com as particularidades de cada ente, conforme exposto acima.

Nota-se que a quantidade, nomenclatura e função das comissões permanentes estão inscritas nos regimentos internos.

O legislador optou por não dar a tais minúcias do processo legislativo o status de norma constitucional.

Em outras palavras, a necessidade ou não de parecer da CCJ para projeto de lei que tramita em regime de urgência é matéria que é regulada por ato interna corporis de cada casa legislativa, dentro de sua autonomia, como o fez a Câmara de Vereadores do Município de Horizontina.

[...]

O artigo 63 da Constituição Estadual condiciona a discussão e votação da proposição legislativa ao parecer da CCJ.

Ainda que fosse possível forçar sua observância às municipalidades, cuida-se de regra que, por suposto, pode admitir exceções, como faz regimento interno da própria Assembleia Legislativa Estadual.

Contudo, entendo que tal regramento é direcionado tão somente à Assembleia Legislativa do Estado e, por conseguinte, não se aplicam seus efeitos restritivos às Câmaras Municipais.

Aqui, não há de ser aplicado o princípio da simetria.

O Município é ente da Federação, conforme preleciona o artigo 1º da Constituição Federal. O artigo 18 da Magna Carta atribui autonomia às municipalidades, o que significa que o Município possui poder de auto-organização, autoadministração, autogoverno, e capacidade legislativa. O mesmo é garantido pelo artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual.

Em harmonia com a autonomia municipal, é sabido que existem regras da Constituição Federal e da Constituição Estadual que devem ser obrigatoriamente observadas pelos municípios, limitando sua liberdade criativa no ato de legislar. Contudo, este não é o caso.

Como se vê, para o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, o controle político de constitucionalidade das leis não goza do mesmo *status* conferido ao controle judicial e, portanto, pode ser subtraído do processo legislativo por aqueles municípios – e o mesmo argumento cabe, certamente, para o Estados – que considerarem esse mecanismo de autocontrole algo disponível e prescindível à legitimidade da produção normativa<sup>37</sup>.

Em suma: a resposta jurisdicional oferecida no caso estudado é um indicativo da baixa compreensão que o tribunal possui de conceitos estruturantes das atuais democracias constitucionais, tais como normas materialmente constitucionais, liberdade de conformação do legislador e autonomia do Direito.

## CONCLUSÃO

Abrimos este singelo estudo com uma conhecida anedota que, mesmo no século XIX, manifesta o desprestígio atribuído à figura do legislador, possivelmente fundado sobre o descrédito genérico na política.

Jeremy Waldron (2003, p. 2) também chama atenção para a visão negativa que os cidadãos estadunidenses têm dos seus legisladores, ao passo que a imagem dos juízes permanece preservada, sobretudo com base no argumento da tecnicidade que supostamente caracterizaria sua atuação:

Não apenas não temos os modelos de legislação ou aspiratórios de que precisamos, mas a nossa jurisprudência está repleta de imagens que apresentam a nossa atividade legislativa comum como negociata, troca de favores, manobras de assistência mútua, intriga por interesses e procedimentos eleitoreiros – na verdade, como qualquer coisa, menos decisão política com princípios. E há razão para isso. Pintamos a legislação com essas cores soturnas para dar credibilidade à ideia de revisão judicial (isto é, revisão judicial da legislação, sob a autoridade de uma carta de direitos) e ao silêncio que, de outra maneira, seria o nosso embaraço quanto às dificuldades democráticas ou *contramajoritária* que, às vezes, pensamos que revisão judicial implica.

Como se sabe, a desconfiança com o legislador certamente não é diferente em *terrae brasilis*. E, para agravar a situação, a *última palavra* sobre a Constituição parece ter sido monopolizada pelos juízes e tribunais, em especial o Supremo Tribunal Federal, desde a incorporação do *judicial review* no ordenamento jurídico brasileiro.

Não devemos, porém, confundir a *última palavra* com a *única palavra*, sobretudo se considerarmos os avanços proporcionados pela conhecida ideia de *sociedade aberta dos intérpretes da Constituição* (Habermas, 2003).

O controle político de constitucionalidade das leis está inscrito na tradição jurídica brasileira desde o século XIX, com todas as suas vicissitudes. Mesmo sem previsão expressa nos sucessivos textos constitucionais, as normas regimentais sobre o papel desempenhado pela Comissão de Constituição e Justiça, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, são materialmente constitucionais e, por isso, de repe-

tição obrigatória nos Estados e Municípios, cuja observância não pode continuar sendo tratada como se fossem meros atos *interna corporis*.

É preciso, portanto, superar o *passivismo procedimental*<sup>38</sup> dos tribunais quando a controvérsia diz respeito à garantia judicial de um processo legislativo democrático, que pressupõe – e exige – o cumprimento rigoroso das regras do jogo, em especial quando se trata de potencializar o funcionamento do sistema de controle de constitucionalidade, assegurando ao Parlamento, indistintamente, o exercício pleno da sua função: no caso, ter a *primeira palavra* sobre a validade da lei (em tese) à luz Constituição.

## NOTAS

- <sup>1</sup> *Gesetze sind wie Würste, man sollte besser nicht dabei sein, wenn sie gemacht werden.*
- <sup>2</sup> *Laws, like sausages, cease to inspire respect in proportion as we know how they are made.*
- <sup>3</sup> Destacam-se, nesse sentido, os trabalhos de Anna Cândida da Cunha Ferraz (1999), Luiz Henrique Cascell de Azevedo (2001), Paulo Casseb (2008), Marcelo Continentino (2015), André Del Negri (2017), João Trindade Cavalcante Filho (2019) e Bárbara Brum Nery (2020).
- <sup>4</sup> Não se desconhece, aqui, a objeção em torno da expressão *controle político de constitucionalidade* diante das especificidades do sistema brasileiro. A crítica é de que o Poder Legislativo não faria, propriamente, controle de constitucionalidade porque sua deliberação é ato que integra o próprio processo legislativo. O que haveria, nesse contexto, seria apenas o *autocontrole*, ainda que exercido por um órgão como a Comissão de Constituição e Justiça.
- <sup>5</sup> Dec. 848/1890: “Art. 3º Na guarda e aplicação da Constituição e das leis nacionaes a magistratura federal só intervirá em especie e por provocação de parte [...] Art. 9º Compete ao [Supremo] Tribunal [Federal]: [...] Paragraph unico. Haverá tambem recurso para o Supremo Tribunal Federal das sentenças definitivas proferidas pelos tribunaes e juizes dos Estados: [...] b) quando a validade de uma lei ou acto de qualquer Estado seja posta em questão como contrario á Constituição, aos tratados e ás leis federaes e a decisão tenha sido em favor da validade da lei ou acto; c) quando a interpretação de um preceito constitucional ou de lei federal, ou da clausula de um tratado ou convenção, seja posta em questão, e a decisão final tenha sido contraria, á validade do titulo, direito e privilegio ou isenção, derivado do preceito ou clausula. [...] Art. 15. Compete aos juizes de secção processar e julgar: a) as causas em que alguma das partes fundar a acção ou a defesa em disposições da Constituição Federal, ou que tenham por origem actos administrativos do Governo Federal”.
- <sup>6</sup> Marcelo Continentino (2015, p. 29-47) elenca três razões normalmente apontadas por quem conclui pela inexistência do controle de constitucionalidade durante o Império: “(i) o controle das leis era exercido pelo Poder Legislativo, tendo em vista que a Carta do Império atribuía expressamente à Assembleia Geral a competência para interpretar as leis e para zelar na guarda da Constituição; (ii) o consenso em torno de uma atuação dos juízes limitada à simples aplicação da lei; (iii) a existência do Poder Moderador revestido de funções próprias de uma corte constitucional”.
- <sup>7</sup> Em Portugal, a Constituição de 1822 levou o Parlamento, na sessão de 3 de dezembro do mesmo ano, a instituir uma comissão permanente destinada a apreciar e emitir parecer sobre relatos e queixas relativos a práticas irregulares e a infrações à Carta Constitucional: a *Comissão de Infrações*, também designada *Comissão da Constituição*. Em 1828, ela passou a ser denominada

*Comissão Especial do Exame das Infrações*; e, em 1836, renomeada para *Comissão de Infrações da Carta Constitucional*, que assim funcionou até 1892.

- <sup>8</sup> A respeito das influências do caráter antijudiciário da Revolução Francesa, em face da submissão sem reservas do juiz à lei, legitimado pelo dogma francês da vontade geral, merece destaque o clássico estudo de Mauro Cappelletti (1984), em que se destacam as razões históricas e ideológicas do controle meramente político de constitucionalidade realizado pelo Conselho Constitucional.
- <sup>9</sup> CI/1824: “Art. 15. E’ da attribuição da Assembléa Geral [...] IX. Velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral do Nação”.
- <sup>10</sup> CI/1824: “Art. 173. A Assembléa Geral no principio das suas Sessões examinará, se a Constituição Política do Estado tem sido exactamente observada, para prover, como fôr justo”.
- <sup>11</sup> Sobre as nuances da Constituição de 1824 e o problema da modernidade, merece destaque a pesquisa de David Francisco Lopes Gomes (2019).
- <sup>12</sup> Esse mesmo episódio veio abordado por José Honório Rodrigues, ao investigar as atas dos Conselho de Estado entre 1823-1834: “A lei de responsabilidade dos ministros e secretários de Estado, e conselheiros de Estado, tem uma história renhida, que se inicia em 1826, quando, aos 29 de maio, Bernardo Pereira de Vasconcelos pediu a palavra, como relator da comissão de leis regulamentares, para apresentar e ler o projeto de lei de responsabilidade, que se declara urgentíssimo. A matéria surgira quando se discutia a nomeação das comissões, propondo o Presidente que se começasse pela que lhe parecia a mais interessante, e se denominaria *Da guarda da Constituição*. Essa sugestão motivou vivo debate, e Lino Coutinho declarou que tal comissão não devia chamar-se assim, pois ‘nós é que somos guardas e sentinelas da Constituição. O que se deve criar é uma comissão debaixo do nome de Leis Regulamentares’. Vergueiro discordou, dizendo que a razão alegada excluía todas as comissões, ‘pois que nenhuma delas trata senão de objetos que estão dentro das nossas atribuições e cometidos à nossa guarda e vigilância. Nem a nomeação, que é do regimento, pode excluir a que é reservada para o principal objeto dos cuidados desta Câmara, que é a guarda da Constituição’. É necessário lembrar que a Câmara adotara, desde a primeira sessão preparatória, provisoriamente, o Regimento da Assembléa Constituinte, e nele estavam marcadas as comissões. Durante o debate, Lino Coutinho, convencido de que a comissão de Constituição poderia encarregar-se das leis regulamentares, retirou sua proposta”.
- <sup>13</sup> Lei 16/1834: “Art. 11. Também compete às Assembléas Legislativas provinciais: [...] 9º) Velar na guarda da Constituição e das leis na sua Província, e representar à Assembléa e ao Governo Geral contra, as leis de outras Províncias que ofenderem os seus direitos. [...] Art. 16. Quando, porém, o Presidente negar a sanção por entender que o projeto ofende os direitos de alguma outra Província, nos casos declarados no § 8º do art. 10, ou os tratados feitos com as nações estrangeiras, e a Assembléa provincial julgar o contrário por dois terços dos votos, como no artigo precedente, será o projeto, com as razões alegadas pelo Presidente da Província, levado ao conhecimento do Governo e Assembléa Geral, para esta definitivamente decidir se ele deve ser ou não sancionado”.
- <sup>14</sup> “À luz do marco constitucional alterado pelo Ato Adicional de 1834, estabeleceram-se três procedimentos distintos para o controle das leis, o que documenta a existência de tal prática institucional no tempo do Império. De acordo com o Visconde do Uruguay, a primeira modalidade de controle ocorreria por ato do presidente da Província caso se recusasse a sancionar o projeto de lei por ofensa à Constituição. O segundo modo de controle ensejava o encaminhamento do projeto de lei vetado, diante da irresignação da Assembleia Provincial em face do veto presidencial, ao Governo Geral e à Assembleia Geral, a quem tocava decidir definitivamente sobre a questão constitucional. O terceiro experiência política-jurídica obtida durante o Império e, além dela, das causas que ocasionaram a referida transformação histórica” (CONTINENTINO, 2017, p. 2526).
- <sup>15</sup> RICD/1920: “Art. 168. À Comissão de Constituição e Justiça compete manifestar-se sobre todos os assuntos quanto ao seu aspecto jurídico, legal ou constitucional”.

- <sup>16</sup> RISF/1935: “Art 47. A’ Comissão de Constituição e Justiça compete: [...] II- Opinar sobre todos os projectos de Lei que não procederem de outra Comissões ou da Camara dos Deputados, quanto ao seu aspecto juridico, constitucional ou legal, inclusive aquelles a que se refere o art. 94 da Constituição Federal e exclusive os que digam respeito ás attribuições coordenadoras do Senado”.
- <sup>17</sup> RISF/1904: “Art. 160. Na 1ª discussão dos projectos, que será em globo, só se tratará da sua utilidade e constitucionalidade, não sendo permittido adiamento nem emendas. Nesta discussão cada Senador poderá fallar uma vez. não devendo exceder de uma hora. O autor do projecto terá preferencia”. Essa mesma fórmula foi incorporada pelo RICD/1928. E, ainda, preconiza o RISF/1904: “Art. 173. Se o projecto envolver absurdo, contradicção de artigos ou infringir a Constituição, o Senado decidirá previamente este ponto, por proposta da Mesa ou de algum Senador. Decidindo affirmativamente, será o projecto na sessão seguinte dado para discussão a fim de sofrer as necessárias emendas e voltará á Comissão para redigil-o de acordo com o vencido”.
- <sup>18</sup> RICD/1953: “Art. 27. A competência das demais Comissões Permanentes é a que se define nos parágrafos deste artigo. § 1º. A Comissão de Constituição e Justiça compete opinar (Arts. 48, § 4º e 50, I): I - sobre o aspecto constitucional. legal ou jurídico das matérias que lhe forem distribuídas (Arts. 85, § 4º, 158, §§ 8º e 9º, e 170, § 1º). [...] Art. 50. Não cabe a qualquer Comissão manifestar-se : I - sobre a constitucionalidade de proposição em contrário ao parecer da Comissão de Constituição e Justiça (Art. 27, § 1º). Art. 51. Sempre que a Comissão de Constituição e Justiça, por sua maioria absoluta, concluir parecer pela inconstitucionalidade de proposição, será esta enviada, diretamente, ao plenário, ainda quando já distribuída a outras Comissões, para imediata inclusão no Ordem do Dia, em discussão prévia. Se o plenário julgar constitucional a proposição, esta voltará às outras Comissões às quais tenha sido distribuída (Arts. 72, § 3º, 105, § 6º e 110). [...] Art. 110. Haverá, nos termos do art. 51, discussão previa para a proposição considerada inconstitucional pela maioria absoluta da Comissão de Constituição e Justiça, e que será automaticamente encerrada com o decurso de duas sessões (Art. 122, § 1º, II)”.
- <sup>19</sup> Destaque-se que, atualmente, em razão de uma alteração regimental em 1991, a Comissão de Constituição e Justiça é a última das comissões a se manifestar sobre as proposições legislativas, salvo nos casos de Propostas de Emenda à Constituição (ocasião em que ainda é a primeira a opinar), conforme o artigo 139, inciso III, do RICD.
- <sup>20</sup> Observa-se que, ao contrário do que se verifica na Câmara dos Deputados, não são todas as proposições legislativas obrigatoriamente analisadas pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, mas apenas as propostas de emenda à Constituição e aquelas que lhe forem submetidas para apreciação (art. 101, RISF).
- <sup>21</sup> Sobre o tema, Anna Cândida da Cunha Ferraz (1999, p. 294) recorda que “o controle preventivo usual, inegavelmente eficaz, incide sobre o próprio exercício da competência constitucional do órgão legislativo, impedindo o nascimento da lei. O controle preventivo aborta o nascimento da lei, ata a ação parlamentar, claro em nome de uma grande causa”.
- <sup>22</sup> No Brasil, a origem do veto remete ao artigo 64 da Constituição de 1824, que dispunha sobre a recusa do Imperador em prestar seu consentimento ao projeto de lei. Já o veto presidencial fundando em motivo de inconstitucionalidade foi incorporado pelas Constituições de 1891 (art. 37, § 1º), 1934 (art. 45, caput), 1937 (art. 66, § 1º), 1946 (art. 70, § 1º), 1967 (art. 62, § 1º), 1969 (art. 59, § 1º) e 1988 (art. 66, §1º). Em todos esses casos, o veto presidencial não era definitivo, podendo ser derrubado pelo Congresso Nacional.
- <sup>23</sup> Em sentido crítico, sob a égide da Constituição de 1946, Carlos Maximiliano (1954, p. 25) já advertia que “o regimento interno é lei somente para a assembléia que o decretou”, alertando que “não pode o regimento interno violar direitos fundamentais, nem transpor as restrições da lei básica; há mister também exista relação razoável entre o modo ou método de conduta estabelecido por ele e o resultado que se pretende atingir. Dentro desses limites é ampla a faculdade reguladora outorgada a cada uma das câmaras”.

- <sup>24</sup> Conforme a autora, “no caso brasileiro, o procedimento legislativo regimental contém vários dispositivos que garantem a operacionalização e a tutela de diferentes previsões constitucionais, como, por exemplo, a fixação de interstícios entre turnos de votação, a forma de adoção de emendas no curso do processo legislativo e a definição do que seria a prejudicialidade de uma proposição (NERY, 2020, p. 78)
- <sup>25</sup> Na mesma linha, merece destaque a posição de Thomas da Rosa Bustamante e Evanilda Nascimento de Godoi Bustamante (2016, p. 366): “No pensamento de Alexy, essas normas adscritas, embora não tenham formalmente o status de uma norma constitucional, operam também como normas de Direito Fundamental porque é possível fundamentá-las de maneira correta na Constituição. Nesse sentido, é simplesmente impossível cumprir as normas diretamente estatuídas na Constituição sem observar os parâmetros definidos por ditas normas para a aplicação da Constituição [...] qualquer violação às regras e prazos estabelecidos pelo Regimento Interno constitui, também, uma violação tanto ao princípio democrático como ao princípio do Estado Democrático de Direito, e macula de inconstitucionalidade formal qualquer ato normativo que tenha sido praticado com inobservância dos ritos e procedimentos fixados na norma regimental”.
- <sup>26</sup> Conforme a tradicional lição de Hely Lopes Meirelles (1999, p. 639-640): “*Interna corporis* são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças, etc) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de Regimento, constituição de Comissões, organização de Serviços Auxiliares, etc) e a valoração das votações”.
- <sup>27</sup> Registre-se, contudo, que o próprio Hely Lopes Meirelles entende que, sempre que houver violação de normas constitucionais, legais ou regimentais que estabeleçam condições, forma ou rito para a produção do ato legislativo, o controle judicial se afigura devido.
- <sup>28</sup> Como é sabido, o Supremo Tribunal Federal admite o controle jurisdicional prévio, via mandado de segurança impetrado por parlamentar, sempre que houver violação ao devido processo legislativo (MS nº 24.667, Rel. Min. Carlos Velloso).
- <sup>29</sup> Vasco Della Giustina (2006, p. 75), em sua obra sobre controle de constitucionalidade das leis, ao abordar as fases do processo legislativo municipal, afirma que: “iniciada a tramitação regular de um projeto de lei, tem vez o pronunciamento das comissões permanentes ou especiais da câmara. Essas examinam e emitem parecer a respeito das proposições que tramitam no plenário”.
- <sup>30</sup> “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.694/2016, do Município de Horizontina, que institui a reforma administrativa do quadro de servidores municipais [...] 3. Afastada a alegação de inconstitucionalidade formal. No trâmite dos projetos de lei, existem regras procedimentais que são basilares, intrínsecas à garantia do devido processo legislativo, essas estão inscritas no texto da CF/88 e devem ser obedecidas por todos os entes da federação. Ao passo que existem regras procedimentais que variam de acordo com as particularidades de cada ente. Nota-se que a quantidade, nomenclatura e função das comissões permanentes estão inscritas nos regimentos internos. O legislador optou por não dar a tais minúcias do processo legislativo o *status* de norma constitucional. Em outras palavras, a necessidade ou não de parecer da CCJ para projeto de lei que tramita em regime de urgência é matéria regulada por ato *interna corporis* de cada casa legislativa, dentro de sua autonomia. O art. 62 da CE/89, o único que trata do regime de urgência no processo legislativo estadual, nada dispõe sobre o trabalho das comissões. O art. 63 da CE/89, que condiciona a discussão e votação da proposição legislativa ao parecer da CCJ, ainda que fosse possível forçar sua observância às municipalidades, cuida de regra que, por suposto, pode admitir exceções, como faz o Regimento Interno da própria Assembleia Legislativa Estadual. Tem-se que tal regramento é direcionado tão somente à Assembleia Legislativa do Estado e, por conseguinte, não se aplicam seus efeitos restritivos às Câmaras Municipais. O município

é ente da federação dotado de poder de auto-organização, autoadministração, autogoverno, e capacidade legislativa. A norma do art. 63 da CE/89 não tem correspondente na CF/88. Trata-se, dessa maneira, de inovação feita pelo Estado do Rio Grande do Sul, a qual não obriga os edis municipais. Precedentes do TJ-RS no sentido de afastar a rigidez da simetria constitucional [...] Julgaram improcedente. Unânime” (ADI 70082312075, Rel. Des. Luiz Felipe Brasil Santos, Tribunal Pleno, TJRS, julgado em 21/1/2020).

<sup>31</sup> CE/RS: “Art. 63. Transcorridos trinta dias do recebimento de qualquer proposição em tramitação na Assembléia Legislativa, seu Presidente, a requerimento de qualquer dos Deputados, mandará incluí-la na ordem do dia, para ser discutida e votada, desde que com parecer da Comissão de Constituição e Justiça”.

<sup>32</sup> CE/RS: “Art. 154. São vedados: [...] X - a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração da estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, salvo: a) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; b) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista”.

<sup>33</sup> Apenas para fins de registro, cumpre destacar alguns aspectos relativos à tramitação do referido projeto de lei perante a Câmara de Vereadores de Horizontina: (a) em 9/6/16, quinta-feira, protocolou-se o PL nº 39, de iniciativa do Poder Executivo, contendo exposição de motivos, anexos e “estudo” de impacto, com solicitação de convocação de sessão extraordinária; (b) o PL não foi analisado previamente pelo Conselho de Política de Administração e de Remuneração de Pessoal (COPARP), cuja manifestação é obrigatória em razão do disposto no artigo 2º, §§ 1º e 2º, da Lei Municipal nº 1.366/99; (c) o PL também não teve sua constitucionalidade e juridicidade examinada pela Comissão de Constituição e Justiça, em manifesta afronta ao disposto no artigo 63 da Constituição Estadual; (d) em 11/6/16, sábado, pela manhã, houve sessão extraordinária, tendo sua publicidade ocorrido apenas no dia anterior; (e) em votação, o PL foi aprovado com sete votos e uma abstenção, sem qualquer discussão; (f) em 13/6/16, segunda-feira, a lei aprovada foi sancionada pelo Prefeito Municipal.

<sup>34</sup> No TJRS, havia somente três acórdãos sobre controle político de constitucionalidade das leis: (I) “ADIN. Bento Gonçalves. Lei Complementar n. 45, de 19 de março de 2001, que acrescenta parágrafo único ao art-52 da Lei Complementar n. 05, de 03 de maio de 1996, que institui o Plano Diretor Urbano do Município. O art-177, par-5 da Carta Estadual exige que na definição do Plano Diretor ou Diretrizes Gerais de Ocupação do Território, e Municípios assegurem a participação de entidades comunitárias legalmente constituídas. Dispositivo auto-aplicável. Vício formal no processo legislativo e na produção da lei. Ausência de controle preventivo de constitucionalidade. Leis municipais do Rio Grande do Sul sobre política urbana devem obedecer a condicionante da publicidade prévia e assegurar a participação de entidades comunitárias, pena de ofensa a democracia participativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes e violação frontal ao par-5 do art-177 da Carta Estadual. ADIM julgada procedente” (ADI 70002576239, Rel. Des. Vasco Della Giustina, Tribunal Pleno, TJRS, julgado em 01/04/2002). (II) “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Projeto de lei. Controle inapropriado. Inicial indeferida. O controle preventivo do processo legislativo se dá por meio das Comissões da Casa Legislativa ou pelo Poder Executivo, através do veto jurídico, sendo inadequado o uso de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Petição inicial indeferida. Decisão monocrática (ADI 70037538840, Rel. Alzir Felipe Schmitz, Tribunal Pleno, TJRS, julgado em 14/07/2010). (III) “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Rio Grande. Isenções tarifárias no transporte público municipal. Lei de iniciativa do Prefeito Municipal. Processo legislativo regular. Improcedência. 1. Alegação de vício formal no processo legislativo, por ausência de parecer prévio da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania: vício de inconstitucionalidade inexistente. Prazo regimental superado. Aprovação do projeto de lei por unanimidade que se mostrou conforme à ordem legal e constitucional. 2. Alegação de vício material: a ampliação de isenções tarifárias já existentes insere-se nas atribuições

do Poder Concedente, a quem se reconhece o direito de alterar, mediante lei, unilateralmente, as condições em que o serviço essencial de transporte público de passageiros deverá ser prestado. Discussão sobre o equilíbrio econômico-financeiro da concessão ou permissão é matéria que refoge ao controle concentrado de constitucionalidade, visto que se refere a aspectos concretos e a situações individuais, devendo sua solução ser buscada nas vias ordinárias e em processo subjetivo. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. Unânime” (ADI 70055549117, Rel. Des. Eduardo Uhlein, Tribunal Pleno, TJRS, julgado em 27/1/2014).

<sup>35</sup> “Para os casos de projetos de iniciativa do Chefe do Executivo em tramitação de regime de urgência, a Constituição do Estado não exige a deliberação das comissões internas do Poder Legislativo, como regrado pelo artigo 62 [...] Razoável interpretar que a obrigatoriedade de parecer da Comissão de Constituição e Justiça refira-se ao processo legislativo ordinário, não se aplicando a regime de urgência, sob pena de, assim não entendido, estabelecermos uma equivalência entre ambas as tramitações. Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Horizontina não demanda obrigatoriedade na análise de comissão no caso de deliberação de matéria em sessão extraordinária. Antes pelo contrário, há disposição expressa no Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores acerca da dispensa, quando se tratar de matéria analisada em sessão extraordinária, como é o caso, nos exatos termos do artigo 39-A [...] Portanto, tratando-se de projeto de lei apreciado em sessão extraordinária, não se exige a emissão de parecer da Comissão de Constituição e Justiça. Ressalte-se, ademais, que a unanimidade dos parlamentares em Plenário chancelou a iniciativa do Executivo”.

<sup>36</sup> “Extraí-se que o Município de Horizontina, ao fixar, no Regimento Interno da Câmara de Vereadores, exceção à exigência de prévio parecer pela Comissão de Constituição e Justiça – dispensa esta inexistente na Constituição Estadual –, atuou de forma legítima, no exercício constitucional de sua autonomia, mormente porque o projeto de lei teve origem no Poder Executivo, a quem incumbe tratar da matéria em foco e a formação da norma teve, apesar da célere tramitação, plena participação e anuência dos Edis, respeitando-se a dialética necessária para concretização das normas em um regime democrático. Relativamente à assinalada regra inserta no artigo 63, *caput*, da Constituição Estadual, deve ser salientado que sua hipótese de incidência se circunscreve aos processos legislativos com tramitação perante a Assembleia Legislativa, detentora de estrutura e realidade especialmente quanto ao alcance e repercussão dos atos normativos estaduais-, muito distintas da grande maioria dos entes municipais. Vale dizer que se trata de inovação criada pela Constituição Estadual, que não encontra reflexo na Constituição Federal, e que, nesse sentido, não se configura em um princípio constitucional ou um preceito de observância obrigatória pelos Municípios. Não se discute que os Municípios devem observar os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, detendo, por outro lado, autonomia para organizar-se e legislar, por meio de suas leis orgânicas e demais normas municipais, consoante inteligência do artigo 8º, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Contudo, a aplicação do Princípio da Simetria pressupõe a reprodução de princípios estabelecidos em ambas as Cartas Constitucionais Brasileiras, Federal e Estaduais, de modo que não existe simetria a ser seguida quando se tem por parâmetro norma, mesmo constitucional, não prevista na Constituição Federal. Nesse sentido, o teor do artigo 63, da Constituição Estadual, que exige confecção de parecer pela Comissão de Constituição e Justiça para tramitação de qualquer proposição legislativa na Assembleia Legislativa, não encerra princípio constitucional, mas regra, voltada exclusivamente à Casa Legislativa Estadual, de conteúdo procedimental, sendo incabível sua aplicação, por simetria, aos Municípios deste Estado. [...] Com efeito, nos procedimentos legislativos municipais, a ausência de previsão de obrigatoriedade de deliberação em Comissão de Constituição e Justiça, em procedimentos com regime de urgência, por si só, não apresenta irregularidade. Por corolário, tem-se que não há mácula de inconstitucionalidade na Lei Orgânica do Município de Horizontina, quanto a este aspecto, nem na estudada Lei 3.694/2016, daquele Município”.

<sup>37</sup> Paradoxalmente, em 2022, ao julgar a ADI 5.638/RJ, de relatoria do ministro Roberto Barroso, o Tribunal assentou: “ao longo do tempo, a experiência jurisprudencial desta Corte consolidou o

entendimento de que as regras básicas do processo legislativo presentes na Constituição Federal incorporam noções elementares do modelo de separação dos poderes constituídos, o que as torna de observância inafastável no âmbito das ordens jurídicas locais, por imposição do disposto no art. 25 da Constituição Federal. Portanto, *os delineamentos básicos do processo legislativo são de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, o que significa que sua inobservância acarreta inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo editado. O entendimento não retira, todavia, a liberdade de as casas legislativas disciplinarem questões relativas ao procedimento legislativo em seus regimentos internos, desde que não contrariem os delineamentos constitucionais do processo legislativo. Na verdade, o que se proíbe, e se submete ao crivo desta Corte, é a elaboração de leis e atos normativos em descompasso com as normas constitucionais disciplinadoras do processo legislativo*” (ADI 5.683/RJ, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, STF, julgado em 22/04/2022).

<sup>38</sup> Thomas da Rosa Bustamante e Evanilda Bustamante (2106, p. 359) entendem esse *passivismo procedimental* como a “recusa a uma defesa judicial do processo legislativo democrático e das regras que garantem a sua observância rigorosa”. Tal postura, para eles, “representa uma proteção inadequada e insuficiente da formação da vontade popular e das formas legítimas de sua manifestação”.

## REFERÊNCIAS

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

BARBI, Celso Agrícola. Evolução do contrôle da constitucionalidade das leis no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, v. 1, n. 7, p. 45-63, 1967.

BARBOSA, Rui. **Comentários à Constituição federal brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1933, v. 2.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BITTENCOURT, Lúcio. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**. Rio de Janeiro: Forense, 1949.

BRUSCO, Dilsson Emílio. **Histórico das comissões permanentes da Câmara dos Deputados 1823-2004**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito publico brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857.

BUSTAMANTE, Thomas; BUSTAMANTE, Evanilda Godoi. **Jurisdição constitucional na era Cunha:** entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do supremo tribunal federal. *Revista Direito & Praxis*, v. 7, n. 13, p. 346-388, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado.** Porto Alegre: Safe, 1984

CARVALHO NETTO, Menelick. **A sanção no procedimento legislativo.** Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CASSEB, Paulo Adib. **Processo legislativo:** atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Devido processo legislativo:** uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Processo constitucional.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Controle preventivo de constitucionalidade e de logística pelas comissões de constituição e justiça: importância, perspectivas e desafios. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (Orgs.). **Anais do XXI Congresso Internacional de Direito Constitucional:** “30 anos de Constituição: um balanço”. Brasília: IDP, 2019, p. 47-58.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. **História do controle da constitucionalidade das leis no Brasil:** percursos do pensamento constitucional no Século XIX (1824-1891). São Paulo: Almedina, 2015.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. **História contextual do controle de constitucionalidade:** uma crítica à tradicional narrativa doutrinária brasileira. *Quaestio Iuris*, v. 10, n. 4, p. 2521-2543, 2017.

DUGUIT, Léon. **Manual de derecho constitucional.** Granada: Comares. 2005.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Notas sobre o controle preventivo de constitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa**, v. 36, n. 142, p. 279-296, abr./jun. 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIUSTINA, Vasco Della. **Controle de constitucionalidade das leis**: Tribunal de Justiça e Municípios. Doutrina e Jurisprudência. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

GOMES, David Francisco Lopes. **A Constituição de 1824 e o problema da modernidade**: o conceito moderno de Constituição, a história constitucional brasileira e a teoria da Constituição no Brasil. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Safe, 2003.

HORBACH, Carlos Bastide. **Observatório Constitucional**: Há unidade ou diversidade na jurisprudência federativa? Consultor Jurídico, São Paulo, 28 de setembro de 2013.

LAGES, Cintia Garabini. Interna Corporis Acta e os limites do controle judicial dos atos legislativos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas (Online)**, v. 6, n. 2, p. 89-103, 2016.

LEONCY, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**. As normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira de 1946**. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954, v. 2.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira; Branco, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

NEGRI, André Del. **Controle de constitucionalidade no processo legislativo**: teoria da legitimidade democrática. 3. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

NERY, Bárbara Brum. **O controle político da reforma constitucional**: uma análise do papel do parlamento na garantia da juridicidade da Constituição. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2020, 196p.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967 (com a Emenda nº 1, de 1969)**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, v. 2.

REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. **Identidade do sujeito constitucional e controle de constitucionalidade**: raízes históricas da atuação do Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2010.

REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. **Quem deve ser o guardião da Constituição?** Do Poder Moderador ao Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.

RODRIGUES, José Honório. **O Conselho de Estado: o quinto poder?** Brasília: Senado Federal, 1978.

SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014.

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

TRINDADE, André Karam; ALCÂNTARA, Guilherme. **Constitucionalismo de ficções**: uma incursão na história do direito brasileiro por meio da literatura. São Paulo: Tirant lo blanch, 2020.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Recebido em: 25 - 7 - 2023

Aprovado em: 7 - 11 - 2023

**Andre Karam Trindade**

Doutor em Teoria e Filosofia do Direito (UNIROMA3/ITÁLIA). Mestre em Direito Público (UNISINOS). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIVEL. Professor Visitante da Università Degli Studi Roma Tre (ITÁLIA). CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0020455190187187>. E-mail: [andrekaratrindade@gmail.com](mailto:andrekaratrindade@gmail.com)

**Univel Centro Universitário**

Av. Tito Muffato, 2317 - Santa Cruz,  
Cascavel - PR, 85806-080