



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 2.585-A, DE 2021** **(Da Sra. Margarete Coelho)**

Define, como fundamento essencial da decisão em controle de constitucionalidade, a apreciação dos argumentos desenvolvidos nos pareceres aprovados pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. ENRICO MISASI).

### **DESPACHO:**

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD).

### **APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

### **S U M Á R I O**

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

# PROJETO DE LEI Nº , DE 2021

(Da Sra. MARGARETE COELHO)

Define, como fundamento essencial da decisão em controle de constitucionalidade, a apreciação dos argumentos desenvolvidos nos pareceres aprovados pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei tem por objetivo definir, como fundamento essencial da decisão judicial em controle de constitucionalidade de lei ou de ato normativo, a apreciação dos argumentos desenvolvidos nos pareceres aprovados pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 2º Acrescente-se o inciso VII no § 1º do art. 489 do Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, nos seguintes termos:

“Art.  
489 .....  
.....  
§1º .....  
.....  
VII - deixar de considerar, na pronúncia de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo, os argumentos desenvolvidos nos pareceres aprovados pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.  
.....”  
(NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212505242400>

A presente proposição busca valorizar o trabalho do Poder Legislativo na confecção das leis, seu mister principal, sobretudo seu exercício de controle prévio de constitucionalidade, baseado em prática argumentativa e de racionalidade jurídica.

Toda proposição legislativa é apresentada por parlamentares na tentativa de traduzir os anseios dos seus eleitores e da sociedade em termos de propostas legislativas, com a expectativa final de que seja transformada em lei para, assim, dotada de poder normativo, modificar a realidade.

Há um relevante material produzido no Parlamento sobre a gestação de leis, discussões profundas e norteadoras do escopo orientador das opções legiferantes adotadas e que jaz adormecido – esquecido e ignorado – pelos operadores do direito (juízes, promotores, procuradores, professores e estudiosos), de modo a configurar-se um descaso para com esta fonte do direito.

É preciso dar voz ao Poder que elabora as leis. É preciso ouvir os argumentos dos legisladores, compreender as suas razões, o que tiveram em consideração ao conceber determinado dispositivo. Aliás, é justamente este processo de intermediação entre o eleitor e a formatação de uma lei que suscita, de forma mais evidente, a expressão da legitimidade democrática, viabilizada pela representação parlamentar.

Nesse sentido, a proposição que levamos à consideração dos demais parlamentares busca prestigiar o Poder Legislativo, fazendo com que os argumentos parlamentares sejam considerados em sede de interpretação da constitucionalidade das leis e dos atos normativos, pois, afinal, aqui realizamos controle legislativo prévio de constitucionalidade.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

Deputada MARGARETE COELHO



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212505242400>



**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA**

Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG

Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL

Seção de Legislação Citada - SELEC

**LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015**

Código de Processo Civil.

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**PARTE ESPECIAL****LIVRO I****DO PROCESSO DE CONHECIMENTO E DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA****TÍTULO I****DO PROCEDIMENTO COMUM****CAPÍTULO XIII****DA SENTENÇA E DA COISA JULGADA****Seção II****Dos Elementos e dos Efeitos da Sentença**

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

I - o relatório, que conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a summa do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

§ 2º No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão.

§ 3º A decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé.

Art. 490. O juiz resolverá o mérito acolhendo ou rejeitando, no todo ou em parte, os pedidos formulados pelas partes.

Art. 491. Na ação relativa à obrigação de pagar quantia, ainda que formulado pedido genérico, a decisão definirá desde logo a extensão da obrigação, o índice de correção monetária, a taxa de juros, o termo inicial de ambos e a periodicidade da capitalização dos juros, se for o caso, salvo quando:

I - não for possível determinar, de modo definitivo, o montante devido;

II - a apuração do valor devido depender da produção de prova de realização demorada ou excessivamente dispendiosa, assim reconhecida na sentença.

§ 1º Nos casos previstos neste artigo, seguir-se-á a apuração do valor devido por liquidação.

§ 2º O disposto no *caput* também se aplica quando o acórdão alterar a sentença.

.....  
.....

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 2.585, DE 2021

Define, como fundamento essencial da decisão em controle de constitucionalidade, a apreciação dos argumentos desenvolvidos nos pareceres aprovados pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

**Autora:** Deputada MARGARETE COELHO

**Relator:** Deputado ENRICO MISASI

### I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, de autoria da nobre Deputada MARGARETE COELHO, altera o art. 489 do Código de Processo Civil para dispor que não se reputa fundamentada a decisão judicial que “deixar de considerar, na pronúncia de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo, os argumentos desenvolvidos nos pareceres aprovados pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

Justificando sua iniciativa, a autora aduz que o projeto “busca prestigiar o Poder Legislativo, fazendo com que os argumentos parlamentares sejam considerados em sede de interpretação da constitucionalidade das leis e dos atos normativos, pois, afinal, aqui realizamos controle legislativo prévio de constitucionalidade”.

A proposição foi distribuída a este colegiado, estando sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões, em regime de tramitação ordinária.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enrico Misasi  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218532465300>

Esgotado o prazo regimental de cinco sessões, não foram oferecidas emendas ao projeto, conforme atesta a Secretaria desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 32, IV, *a* e *d*, do Regimento Interno, pronunciar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto, bem como quanto ao seu mérito.

No que toca à **constitucionalidade formal**, foram obedecidos os ditames constitucionais relativos à competência legislativa da União (CF, art. 22, I), sendo atribuição do Congresso Nacional dispor sobre a matéria, com posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 48), mediante iniciativa legislativa concorrente (CF, art. 61, *caput*).

No âmbito da **constitucionalidade material**, entendemos não haver qualquer violação a princípios e normas substantivas da Constituição de 1988, pelas razões que passamos a expor.

Em primeiro lugar, o projeto reforça a harmonia entre os Poderes de Estado, determinada pelo art. 2º da vigente Carta Política, ao incentivar o diálogo institucional entre o Legislativo e o Judiciário. Tal harmonia é componente basilar de nosso regime constitucional, como aponta José Afonso da Silva, significando a obediência às normas “de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito”. O Constituinte determinou, portanto, a busca de um “equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 112 (grifamos).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enrico Misasi

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218532465300>



Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal estatuiu que o comando constitucional de harmonia impõe uma “relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República”,<sup>2</sup> criando-se aí uma verdadeira “interdependência”<sup>3</sup> entre os diversos ramos do poder estatal.

Outrossim, a necessidade de colaboração entre os Poderes foi também destacada aqui no Poder Legislativo. Como ilustração, em maio de 2020, o então Presidente desta Casa, Deputado Rodrigo Maia, afirmou que “o sistema democrático exige a convivência republicana entre os Poderes”, cujo exercício “constitui um pilar fundamental da democracia”. Segundo o parlamentar, “esse discurso nasceu do coletivo de todos os deputados para destacar a necessidade do diálogo respeitoso e pacífico entre todos”.<sup>4</sup>

Tal colaboração se faz ainda mais necessária diante do alto índice de invalidações praticadas pelo Supremo Tribunal Federal, em face dos atos do Poder Legislativo. Como exemplo, vemos que, em 2015, a Corte declarou inconstitucionais 71% das normas que lhe foram submetidas em ações diretas de inconstitucionalidade.<sup>5</sup> Esse percentual se elevou ainda mais em 2017: de cada dez leis apreciadas no mérito pelo Supremo, oito foram declaradas inconstitucionais, total ou parcialmente.<sup>6</sup> Segundo o *site* Consultor Jurídico, citando dados do Anuário da Justiça Brasil, “desde que foi julgada a primeira ADI, em 1989, até 23 de fevereiro de 2015, o Supremo já analisou o mérito de 1.329 ações. Destas, 847 foram consideradas procedentes no todo ou em parte – índice de 63,7% de inconstitucionalidade”.<sup>7</sup>

2 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 2213 MC**, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 04/04/2002, DJ 23-04-2004 p. 06.

3 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3458**, Relator Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 21/02/2008, DJe-088, divulg. 15-05-2008, public. 16-05-2008; LEXSTF v. 30, n. 354, 2008, p. 87-109).

4 AGÊNCIA CÂMARA. Maia defende diálogo entre as instituições e preservação da harmonia entre os Poderes. **InfoMoney**, 26 mai. 2020. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/maia-defende-dialogo-entre-as-instituicoes-e-preservacao-da-harmonia-entre-os-poderes/>. Acesso em 27 ago. 2021.

5 PEREIRA, Robson. Sete em cada dez leis analisadas pelo STF são inconstitucionais. **Consultor Jurídico**, 24 abr. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-abr-24/sete-cada-dez-leis-analisadas-stf-sao-inconstitucionais>. Acesso em: 28 ago. 2021.

6 MATSUURA, Lílian. Oito em cada dez leis foram julgadas inconstitucionais pelo STF em 2017. **Consultor Jurídico**, 2 mai. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-02/oito-cada-dez-leis-foram-julgadas-inconstitucionais-stf>. Acesso em: 28 ago. 2021.

7 De cada 10 leis julgadas em ADIs pelo STF, 6 são inconstitucionais. **Consultor Jurídico**, 13 abr. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-abr-13/cada-10-leis-julgadas-adis-stf-sao-inconstitucionais>. Acesso em: 28 ago. 2021.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enrico Misasi

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218532465300>





A comparação do controle concentrado brasileiro com o controle difuso nos Estados Unidos da América é eloquente: desde 1789, apenas 182 atos do Congresso americano foram declarados inconstitucionais pela Suprema Corte daquele país.<sup>8</sup> No período de 1988 a 2019, se considerarmos tanto normas federais quanto estaduais e locais, somente 170 disposições legais foram julgadas contrárias à Constituição americana.<sup>9</sup>

Isto posto, diante da amplidão e da força com que o STF exerce sua fiscalização, o dever de considerar os argumentos expendidos pelas Casas do Legislativo sobre matéria constitucional mostra-se medida de prudência, que eleva o quociente democrático do controle de constitucionalidade. O projeto propicia uma interação mais eficiente entre o legislador e o juiz constitucional, permitindo uma atuação mais concertada entre esses dois veículos de expressão da soberania popular. Seu texto vai, portanto, ao encontro do comando constitucional na matéria.

Em segundo lugar, a proposição é adequada para atual contexto de crescente influência do Poder Judiciário, pois amplia o escopo da fundamentação das decisões judiciais, reforçando, assim, a legitimidade destas. Como sabemos, o Constituinte de 1987 erigiu os tribunais em garantes da nova ordem democrática que então se iniciava, ampliando consideravelmente suas competências. A nova Constituição seguiu, assim, uma tendência de ascensão do Poder Judiciário manifesta em todo o mundo, como aponta o Ministro Luís Roberto Barroso:

*“Ao final da Segunda Guerra Mundial, países da Europa continental passaram por um importante redesenho institucional, com repercussões de curto, médio e longo prazo sobre o mundo romano-germânico em geral. O direito constitucional saiu do conflito inteiramente reconfigurado, tanto quanto ao seu objeto (novas constituições foram promulgadas), quanto no tocante ao seu papel (centralidade da Constituição em lugar da lei), como, ainda, com relação aos meios e modos de interpretar e aplicar as suas normas (surgimento da nova hermenêutica constitucional). Ao lado dessas transformações*

8 JUSTITIA. Acts of Congress Held Unconstitutional in Whole or in Part by the Supreme Court of the United States. Disponível em <https://law.justia.com/constitution/us/acts-of-congress-held-unconstitutional.html>. Acesso em: 28 ago. 2021.

9 LIBRARY OF CONGRESS. Congressional Research Service. Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation. **Table of Laws Held Unconstitutional in Whole or in Part by the Supreme Court**. Disponível em: <https://constitution.congress.gov/resources/unconstitutional-laws/>. Acesso em: 28 ago. 2021.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enrico Misasi

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218532465300>



*dogmáticas, ocorreu igualmente notável mudança institucional, representada pela criação de tribunais constitucionais e uma progressiva ascensão do Poder Judiciário. No lugar do Estado legislativo de direito, que se consolidara no século XIX, surge o Estado constitucional de direito, com todas as suas implicações. Esse novo modelo tem sido identificado como constitucionalismo do pós-guerra, novo direito constitucional ou neoconstitucionalismo.*<sup>10</sup>

O aumento da importância do Judiciário tem sido marcante, em particular, no âmbito da jurisdição constitucional, como sublinha Paulo Bonavides:

*“A Constituição é cada vez mais, num consenso que se vai cristalizando, a morada da justiça, da liberdade, dos poderes legítimos, o paço dos direitos fundamentais, portanto, a casa dos princípios, a sede da soberania. A época constitucional que vivemos é a dos direitos fundamentais que sucede a época da separação de poderes. Em razão disso, cresce a extraordinária relevância da jurisdição constitucional, ou seja, do controle de constitucionalidade, campo de batalha da Lei Fundamental onde se afiança juridicamente a força legitimadora das instituições. Em verdade, a justiça constitucional se tornou uma premissa da democracia: a democracia jurídica, a democracia com legitimidade.”*<sup>11</sup>

Ante o crescente protagonismo do Poder Judiciário na vida política nacional, faz-se imperativo exigir que o julgador inclua em sua análise os argumentos que guiaram o legislador na elaboração da norma. Isso porque uma argumentação abrangente, que explicita racionalmente os fundamentos dos atos jurisdicionais, constitui fator essencial de legitimidade democrática. Tal exigência vai ao encontro do cerne de nossa ordem jurídica: a democracia como valor estruturante do Estado de Direito, conforme explicitado no art. 1º da Constituição Cidadã.

Vale observar que o dever de fundamentação é determinado pela Carta de 1988 em seu art. 93, IX, sob pena de nulidade, como garantia fundamental do jurisdicionado, no seio de uma democracia representativa. Nesse sentido, destaca o Supremo Tribunal Federal que “a decisão [judicial],

10 BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 23-50, 2015.

11 BONAVIDES, Paulo. Jurisdição constitucional e legitimidade: algumas observações sobre o Brasil. **Estudos Avançados**, n. 18 (51), p. 127-150, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/fjv37CkWwWvGcKpDfM6cwmp/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enrico Misasi

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218532465300>



como ato de inteligência, há de ser a mais completa e convincente possível”.<sup>12</sup>  
Ou ainda que:

***“A fundamentação constitui pressuposto de legitimidade das decisões judiciais. A fundamentação dos atos decisórios qualifica-se como pressuposto constitucional de validade e eficácia das decisões emanadas do Poder Judiciário. A inobservância do dever imposto pelo art. 93, IX, da Carta Política, precisamente por traduzir grave transgressão de natureza constitucional, afeta a legitimidade jurídica da decisão e gera, de maneira irremissível, a consequente nulidade do pronunciamento judicial.”***<sup>13</sup>

***“(...) constitui direito fundamental do cidadão, em especial na qualidade de jurisdicionado, o de conhecer a motivação das decisões judiciais, sob pena de retornar-se ao voluntarismo dos agentes estatais, expresso na conhecida frase dos monarcas absolutistas franceses, que justificavam seus atos assentando: “le roi le veut.” (...)”***<sup>14</sup>

Esse ônus argumentativo imposto à magistratura mostra-se ainda mais intenso quando atentamos para a natureza contramajoritária da jurisdição constitucional. Tal característica, teorizada por Alexander Bickel em sua clássica obra *The Least Dangerous Branch*,<sup>15</sup> exprime a dificuldade trazida pelo controle judicial de constitucionalidade para a democracia representativa, cujo funcionamento é de ordem prioritariamente majoritária. Para invalidar a expressão da vontade popular havida no Parlamento, as decisões do juiz constitucional devem possuir uma forte carga argumentativa que explice claramente as razões pelas quais a opinião da maioria não pode – ou não deve – prevalecer. É isso que promove o presente projeto, pelo que o entendemos constitucional.

Em terceiro lugar, a proposição em exame constitui uma resposta congressional ponderada e prudente às situações em que se manifesta o ativismo do juiz constitucional. Como sabemos, uma nova configuração da separação de Poderes vem sendo forjada no regime da Constituição de 1988,

12 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 435.256**, rel. min. Marco Aurélio, julgado em 26-5-2009, 1ª T, *DJE* de 21-8-2009.

13 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **HC 80.892**, rel. min. Celso de Mello, julgado em 16-10-2001, 2ª T, DJ de 23-11-2007; **HC 90.045**, rel. min. Joaquim Barbosa, julgado em 10-2-2009, 2ª T, *DJE* de 20-3-2009 (grifamos).

14 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 575.144**, voto do rel. min. Ricardo Lewandowski, julgado em 11-12-2008, P, *DJE* de 20-2-2009 (grifamos).

15 BICKEL, Alexander M. **The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enrico Misasi

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218532465300>



algumas vezes em detrimento das competências do Legislativo e do Executivo. Na apreciação de Gilberto Bercovici, tal movimento viria a se inserir numa crise mais ampla do constitucionalismo mundial, quando a clássica “teoria geral do Estado” foi desafiada por uma nova “teoria da Constituição”, culminando com a promulgação de “Constituições dirigentes”, que almejavam estabelecer-se como plano para o futuro de sociedades inteiras.<sup>16</sup>

Como destaca o Ministro Luís Roberto Barroso, diversas circunstâncias conduziram à recente reformulação da separação de Poderes no Brasil: a abrangente constitucionalização promovida pelo Constituinte de 1987, a intensa judicialização da vida política que disso decorre, como também a vastidão e o ecletismo do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade.<sup>17</sup> Adicionalmente, a recepção entre nós do cânone neoconstitucionalista<sup>18</sup> promoveu, conforme Daniel Sarmento, “um significativo deslocamento de poder da esfera do Legislativo e do Executivo para o Poder Judiciário”,<sup>19</sup> fornecendo suporte conceitual para uma postura cada vez mais assertiva do Judiciário frente aos outros Poderes. Globalmente, essa nova realidade não se instalou sem fortes críticas, notadamente quanto ao abuso no emprego de princípios pelo Supremo Tribunal Federal, como observou Marcelo Neves.<sup>20</sup>

Nesse contexto, segundo Barroso, o ativismo se manifesta na “aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário”, na via da “declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição, ou ainda mediante a “imposição de condutas ou de

16 BERCOVICI, Gilberto. La Constitution Dirigeante et la Crise de la Théorie de la Constitution. **Analele Universității din București**, jan. 2011. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/335924591\\_La\\_Constitution\\_Dirigeant\\_et\\_la\\_Crise\\_de\\_la\\_Theorie\\_de\\_la\\_Constitution](https://www.researchgate.net/publication/335924591_La_Constitution_Dirigeant_et_la_Crise_de_la_Theorie_de_la_Constitution). Acesso em: 29 ago. 2021.

17 BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **[Syn]Thesis**, Rio de Janeiro, vol.5, no 1, 2012, p.23-32.

18 A propósito, vide CARBONELL, Miguel (ed.). **Neoconstitucionalismo(s)**. 2. ed. Madrid: Trotta Editorial, 2005.

19 SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, v. 3, n. 9, p. 95-133, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/5869>. Acesso em: 29 ago. 2021.

20 NEVES, Marcelo. O abuso de princípios no Supremo Tribunal Federal. **Os Constitucionalistas**, 27 out. 2012. Disponível em: <https://www.osconstitucionalistas.com.br/o-abuso-de-principios-no-supremo-tribunal-federal>. Acesso em 29 ago. 2021.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enrico Misasi

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218532465300>



abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas”.<sup>21</sup> As consequências podem ser deletérias para o Estado Democrático de Direito, na medida em que o ativismo impõe “riscos para a legitimidade democrática” de juízes e tribunais, conduz à “politização indevida da justiça” e ultrapassa os “limites da capacidade institucional do Judiciário”.<sup>22</sup>

Ora, o presente projeto permite estabelecer uma melhor sinergia entre o legislador e o intérprete-aplicador do direito, em benefício do princípio democrático plasmado ao longo de todo o texto de nossa Carta Política. Se o ativismo “expressa uma postura do intérprete, um modo proativo e expansivo de interpretar a Constituição, potencializando o sentido e alcance de suas normas, para ir além do legislador ordinário”,<sup>23</sup> faz-se então recomendável que o magistrado deva integrar em seu processo hermenêutico as razões invocadas pelo Parlamento para a edição de normas jurídicas. Por mais essa razão, somos pela evidente constitucionalidade material da proposição.

Em quarto lugar, o projeto inova ao abandonar mecanismos de contraposição e antagonismo que, não raro, presidem o controle de constitucionalidade. Com efeito, observamos que as relações entre o juiz constitucional e o legislador são frequentemente pautadas por uma lógica centralizadora e estritamente temporal: procura-se estabelecer quem fala por último. Essa postura tem sua mais célebre manifestação na frase de Rui Barbosa, segundo a qual o juiz constitucional teria “o direito de errar por último.”<sup>24</sup> Expressa-se, igualmente, na afirmação do *Justice* Charles Evans Hughes, da Suprema Corte americana, para quem “a Constituição é o que os juízes disserem que ela é”.<sup>25</sup>

A proposição em exame abranda esse paradigma de confronto ao privilegiar o diálogo institucional, a promoção de recíprocas influências de

21 BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática, op. cit., p. 26.

22 Idem, p. 27.

23 Idem, p. 31.

24 Vide NONATO, Israel. STF e o direito de errar por último. **Os Constitucionalistas**. 17 dez. 2012. Disponível em: <https://www.osconstitucionalistas.com.br/stf-e-o-direito-de-errar-por-ultimo>. Acesso em: 27 ago. 2021.

25 “We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is.” **Columbia250**. Columbia University. Charles Evans Hughes. Disponível em: [http://c250.columbia.edu/c250\\_celebrates/remarkable\\_columbians/charles\\_hughes.html](http://c250.columbia.edu/c250_celebrates/remarkable_columbians/charles_hughes.html). Acesso em: 27 ago. 2021.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enrico Misasi

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218532465300>



dois agentes privilegiados de interpretação do Pacto Político Fundamental, bem como a otimização do processo hermenêutico, na seara do controle de constitucionalidade. Eis porque, mais uma vez, entendemos que a proposição é indiscutivelmente conforme à vigente Constituição.

No âmbito da **juridicidade**, o projeto se insere de modo pertinente e adequado no ordenamento jurídico em vigor, nada havendo a reparar em seu texto.

Importa aqui observar que diversas inovações normativas, produzidas ao longo das últimas décadas, atribuíram papel cada vez mais central à jurisprudência no sistema jurídico brasileiro, em uma marcada aproximação com o *Common Law* anglo-saxão. Essa evolução do direito pátrio se deu por variadas razões, como registram o Ministro Luiz Fux e Fernando Pessôa da Silveira Mello: a imprevisibilidade, incoerência e insegurança jurídica próprias à prática do sistema romano-germânico no Brasil; a redação aberta de muitos de nossos diplomas normativos, onde abundam formulações linguísticas altamente indeterminadas; bem como a multiplicação de decisões judiciais contraditórias sobre uma mesma matéria, em franca violação do princípio constitucional da igualdade.<sup>26</sup>

Em resposta a esse quadro, o legislador editou diversos diplomas normativos, dentre os quais destacamos, no plano constitucional, a criação da súmula vinculante pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que permite ao Supremo Tribunal Federal cristalizar suas políticas jurisprudenciais em enunciados sintéticos, de obediência obrigatória para os agentes jurisdicionais e executivos em todo o País. No âmbito da legislação ordinária, sublinhamos as Leis nº 9.868/1999 e nº 9.882/199 (que atribui efeitos vinculantes e gerais às decisões do STF em controle concentrado); as Leis nº 11.418/2006, nº 11.672/2008 e nº 13.015/2014 (que cria procedimentos especiais para julgamento de recursos repetitivos no STF, STJ e TST, respectivamente); e o novo Código de Processo Civil, em 2015 (que institui um

26 FUX, Luiz; MELLO, Fernando Pessôa da Silveira. O papel contemporâneo do Supremo Tribunal Federal: a segurança jurídica, a uniformização de jurisprudência e o sistema de precedentes obrigatórios. In: FUX, Luiz; BODART, Bruno; MELLO, Fernando Pessoa da Silveira (coord.). **A Constituição da República segundo Ministros, Juizes auxiliares e Assessores do STF**. Salvador: JusPodium, 2018, p. 35-49.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enrico Misasi

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218532465300>



abrangente sistema de precedentes vinculantes). Patrícia Perrone Campos Mello observa que, atualmente:

*“(...) são dotados de eficácia normativa em sentido forte: as súmulas vinculantes, os julgados produzidos em controle concentrado da constitucionalidade, os acórdãos proferidos em julgamento com repercussão geral ou em recurso extraordinário ou especial repetitivo, as orientações oriundas do julgamento de incidente de resolução de demanda repetitiva e de incidente de assunção de competência. O desrespeito a esses precedentes enseja a sua cassação, por meio de reclamação, junto à corte que o proferiu, nos termos do art. 988 do CPC.”<sup>27</sup>*

Ora, em tal sistema, a determinação precisa do conteúdo e dos limites da norma enunciada no precedente é crucial para os operadores do direito. Na busca pelas razões de decidir (*ratio decidendi*) do julgamento, “os fundamentos da decisão são essenciais para compreender o entendimento que funcionou como pressuposto para a solução concreta alcançada pelo tribunal e com que nível de generalidade a corte pretendeu afirmá-los”.<sup>28</sup>

Nesse contexto, resta evidente que a proposição em análise contribui para um funcionamento mais eficaz dos mecanismos processuais supracitados, na medida em que confere maior densidade hermenêutica aos precedentes judiciais. Por meio dela, estabelece-se uma preciosa via de comunicação entre os Poderes Legislativo e Judiciário, cuja utilização somente poderá enriquecer o conteúdo dos julgados – em benefício tanto do cidadão-eleitor quanto do cidadão-jurisdicionado.

Ressaltamos, em conclusão deste tópico, que a independência do julgador na produção do ato jurisdicional é preservada: deixa-se intacta a liberdade de apreciação dos elementos fáticos e normativos da lide, segundo a consciência do magistrado. O projeto em análise apenas agrega mais um elemento a ser considerado na prolação da sentença ou do acórdão, dentre os muitos atualmente enumerados pelo art. 489 do Código de Processo Civil.

27 MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luís Roberto. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no direito brasileiro. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 15, n. 03, p. 09-52, jul./set. 2016.

28 Idem, p. 26.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enrico Misasi

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218532465300>



No tocante à **redação** e à **técnica legislativa** da proposição, nada temos a opor, visto que o texto em análise obedece aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998, e à boa prática parlamentar.

Quanto ao **mérito**, o projeto é oportuno e merece aprovação. Seu texto consagra por via legislativa a interpretação histórica, longamente reconhecida em nossa doutrina e jurisprudência. Por esse método hermenêutico, cabe ao intérprete e aplicador da lei investigar os elementos formadores da norma aplicada, com especial destaque para os pareceres congressuais e debates parlamentares – os “materiais legislativos”, na expressão de Carlos Maximiliano.<sup>29</sup>

A utilização da interpretação histórica pelo juiz constitucional é comprovada em inúmeros exemplos pátrios,<sup>30</sup> sendo aceita tanto no Brasil como em todo o mundo democrático.<sup>31</sup> Nos Estados Unidos, influência capital em nosso controle de constitucionalidade, a Suprema Corte já estatuiu, claramente, que a investigação histórica do processo legislativo fornece “um mais sólido fundamento” para atribuir o significado mais apropriado à norma objeto do controle de constitucionalidade.<sup>32</sup>

Corroborando essa orientação, Valerie C. Brannon identifica como propósitos do método histórico, dentre outros empregados pelos juízes: (a) descobrir elementos que evidenciem “finalidades subjacentes” de disposições normativas ambíguas; (b) identificar sentidos técnicos especializados na linguagem legislativa; (c) elucidar se resultados interpretativos “incongruentes” não obstante se alinham com a intenção do legislador; ou (d) determinar o escopo de uma dada disposição normativa. Segundo a autora, o uso desse método pode ser creditado a uma visão finalística da supremacia do Parlamento. Nesse contexto, os pronunciamentos

29 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 141.

30 Vide e.g. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RHC 163334**, Relator Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2019, DJe-271, divulg. 12-11-2020, public. 13-11-2020; **RE 636941**, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 13/02/2014, DJe-067, divulg. 03-04-2014, public. 04-04-2014;

31 No *Common Law*, vide e.g. ALLAN, T.R.S. Constitutional dialogue and the justification of judicial review. **Oxford Journal of Legal Studies**, v. 23, n. 4, p. 563-584, 2003; ROACH, Kent. Dialogue or defiance: legislative reversals of Supreme Court decisions in Canada and the United States. **International Journal of International Law**, v. 4, n. 2, p. 347-370, abr. 2006. No sistema continental europeu, vide e.g. LE DIVELLE, Armel. L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation. **Pouvoirs**, 2012/4 n°143, p. 123-140.

32 SUPREMA CORTE. **United States v. Universal C.I.T. Credit Corp.**, 344 U.S. 218 (1952). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/344/218/>. Acesso em: 29 ago. 2021.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enrico Misasi

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218532465300>





das comissões congressuais gozariam do mais alto prestígio entre os diversos recursos interpretativos disponíveis para o julgador.<sup>33</sup> Por semelhante modo, Cass R. Sunstein observa que, embora o elemento histórico apresente algumas dificuldades, ainda assim possui uma utilidade inegável na determinação do sentido da norma legislada.<sup>34</sup>

No âmbito do sistema continental europeu, valemo-nos da lição de Dominique Rousseau, eminente doutrinador francês, para ilustrar a importância dos trabalhos parlamentares na interpretação da norma legislada. Como destaca apropriadamente o autor, a expressão da vontade geral se produz pela confluência da atuação dos três Poderes, num “intercâmbio argumentativo entre os diferentes atores do regime de fabricação da lei”.<sup>35</sup> Essa constatação do mestre francês é particularmente apropriada para o Brasil atual, que prossegue num processo permanente de aprofundamento da sua ainda jovem democracia.

Cumpre aqui apontar que o Congresso Nacional efetua um intenso trabalho prospectivo de exame da constitucionalidade das proposições que aprecia, num apreciável esforço preventivo cujos resultados podem indubitavelmente aproveitar ao Judiciário. Com efeito, ambas as Casas deste Parlamento possuem comissões dedicadas precipuamente a apreciar esse tema, produzindo um riquíssimo material acerca da *mens legislatoris* que deve ser levado em conta nas decisões do Poder Judiciário.

A importância desse controle prévio de constitucionalidade, de natureza eminentemente política, é enfatizada por Anna Cândida da Cunha Ferraz, haja vista que o caráter terminativo dos pareceres das Comissões de Constituição e Justiça efetivamente impede a aprovação das normas

33 BRANNON, Valery C. Statutory Interpretation: Theories, Tools, and Trends. Library of Congress, **Congressional Research Service**, 5 abr. 2018. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45153>. Acesso em: 29 ago. 2021.

34 SUNSTEIN, Cass R. Interpreting Statutes in the Regulatory State. **Harvard Law Review**, v. 103, p. 405-508, 1989. Disponível em: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=12320&context=journal\\_articles](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=12320&context=journal_articles). Acesso em: 29 ago. 2021.

35 ROUSSEAU, Dominique. Constitutionnalisme et démocratie. **La vie des Idées**. Collège de France, 19 set. 2008. Disponível em: <https://laviedesidees.fr/Constitutionnalisme-et-democratie.html>. Acesso em: 27 ago. 2021. « Ce mode concurrentiel de production de la volonté générale a pour principe de fonctionnement nécessaire la délibération. Dès lors, en effet, que la volonté générale n'est pas 'située' dans une seule institution, dès lors que la volonté des représentants n'est pas, par elle-même, volonté générale, dès lors que la volonté générale se construit par la confrontation du texte voté par les représentants aux exigences constitutionnelles, la volonté générale ne peut être que le produit d'un processus délibératif, d'un échange argumentatif entre les différents acteurs du régime de fabrication de la loi. »

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enrico Misasi

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218532465300>



apreciadas pelo Parlamento, precluindo o controle jurisdicional repressivo.<sup>36</sup> De outra parte, o controle de constitucionalidade não é estranho ao Congresso Nacional, que o exerce, por exemplo, nos casos de “atos normativos que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”, como aponta o Ministro Gilmar Ferreira Mendes.<sup>37</sup> Nesse contexto de múltiplos intérpretes – e fiscais – da Constituição, a novidade da proposição em exame é apenas relativa e aparente, remetendo-se na verdade a uma competência tradicional do Poder Legislativo.

À aprovação do projeto em exame corresponderá, entretanto, um importante ônus: caberá ao Congresso Nacional assegurar que estejam acessíveis ao grande público – em especial aos aplicadores do direito – os registros históricos de seus debates e manifestações quando da apreciação de proposições legislativas. Eis porque o texto em exame deverá ser desdobrado não apenas na edição de normas internas, como também em ações do Parlamento, para que todas essas informações sejam apropriadamente coletadas, tratadas e disponibilizadas por todos os meios hoje disponíveis. O objetivo final será, portanto, favorecer tanto a correta compreensão do texto normativo quanto sua ótima concretização por via jurisdicional. Estamos certos de que o Parlamento estará à altura dessa incumbência, em benefício de toda a ordem jurídica.

Por todo o exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 2.585, de 2021 e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2021.

Deputado ENRICO MISASI  
Relator

36 FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. Notas sobre o controle preventivo de Constitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 36 n. 142, p. 279-296, abr./jun. 1999.

37 MENDES, Gilmar Ferreira. O Poder Executivo e o Poder Legislativo no controle de constitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 34, n. 134, p. 11-40, abr./jun. 1997.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enrico Misasi

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218532465300>



2021-12606

14

Apresentação: 21/09/2021 19:54 - CCJC  
PRL 1 CCJC => PL 2585/2021

PRL n.1



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Enrico Misasi  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218532465300>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 2.585, DE 2021

#### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.585/2021, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Enrico Misasi, contra os votos das Deputadas Fernanda Melchionna e Sâmia Bomfim.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Bia Kicis - Presidente, Marcos Pereira e Darci de Matos - Vice-Presidentes, Alencar Santana Braga, Baleia Rossi, Bilac Pinto, Capitão Augusto, Capitão Wagner, Carlos Jordy, Caroline de Toni, Dagoberto Nogueira, Daniel Freitas, Diego Garcia, Enrico Misasi, Fábio Trad, Félix Mendonça Júnior, Fernanda Melchionna, Filipe Barros, Geninho Zuliani, Gervásio Maia, Gilson Marques, Greyce Elias, João Campos, José Guimarães, Juarez Costa, Júlio Delgado, Kim Kataguirí, Lafayette de Andrada, Léo Moraes, Leur Lomanto Júnior, Magda Mofatto, Marcelo Aro, Márcio Biolchi, Marcos Aurélio Sampaio, Orlando Silva, Pastor Eurico, Patrus Ananias, Paulo Eduardo Martins, Paulo Magalhães, Paulo Teixeira, Pinheirinho, Pompeo de Mattos, Ricardo Silva, Rubens Bueno, Samuel Moreira, Sergio Toledo, Shéridan, Silvio Costa Filho, Subtenente Gonzaga, Tadeu Alencar, Vitor Hugo, Alê Silva, Aluisio Mendes, Angela Amin, Antonio Brito, Aureo Ribeiro, Chico D'Angelo, Chris Tonietto, Christiane de Souza Yared, Claudio Cajado, Coronel Tadeu, Danilo Forte, Delegado Éder Mauro, Delegado Marcelo Freitas, Denis Bezerra, Eduardo Cury, Erika Kokay, Expedito Netto, Fábio Henrique, Joenia Wapichana, José Medeiros, Lincoln Portela, Luis Miranda, Luizão Goulart, Paula Belmonte, Pedro Lupion, Rafael Motta, Reginaldo Lopes, Reinhold Stephanes Junior, Rogério Peninha Mendonça, Sâmia Bomfim e Tabata Amaral.

Sala da Comissão, em 7 de dezembro de 2021.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Bia Kicis

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218832106600>

Deputada BIA KICIS  
Presidente

Apresentação: 09/12/2021 17:25 - CCJC  
PAR 1 CCJC => PL 2585/2021

PAR n.1



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Bia Kicis  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218832106600>

