

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**A comissão de constituição,
justiça e cidadania da câmara dos
deputados e as chamadas ilusões
constitucionais**

**The constitution, justice and
citizenship commission of the
chamber of deputies and the
called constitutional illusions**

Daniel Araújo Valença

Diana Melissa Ferreira Alves Diniz

VOLUME 13 • Nº 3 • DEZ • 2023

Sumário

| | |
|---|------------|
| I. POLÍTICAS PÚBLICAS EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL | 13 |
| CONTENIDO DEL PRINCIPIO PRECAUTORIO FRENTE AL RIESGO A LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A UN AMBIENTE SANO Y SUS CONTRASTES CON LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN E IN DUBIO PRO NATURA | 15 |
| Edison Ramiro Calahorrano Latorre e Jairo Lucero Pantoja | |
| THE ROLE OF THE CENTRAL AND REGIONAL GOVERNMENTS OF INDONESIA IN THE INDONESIA-PAPUA NEW GUINEA BORDER DEVELOPMENT POLICY | 40 |
| Yosephina Ohoiwutun, M. Zaenul Muttaqin, Vince Tebay, Ilham Ilham e Dorthea Renyaan | |
| REFLEXÕES SOBRE A ECONOMIA CIRCULAR E A LOGÍSTICA REVERSA DOS RESÍDUOS ELETROELETRÔNICOS: A CONCESSÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS PARA COOPERATIVAS DE RECICLAGEM COMO EFICIENTE INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL | 54 |
| Joana D’Arc Dias Martins, Maria de Fátima Ribeiro e Mireni Oliveira Costa Silva | |
| II. POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITO DIGITAL..... | 80 |
| O BRASIL EM MEIO À CORRIDA REGULATÓRIA PELA GOVERNANÇA DA ECONOMIA DIGITAL | 82 |
| Lucas da Silva Taschetto, Fábio Costa Morosini e Lucas Cardoso Martini | |
| INTERNET DAS COISAS (IoT) E OS DIREITOS À PRIVACIDADE E À PROTEÇÃO DE DADOS DO CIDADÃO: UMA NECESSÁRIA APROXIMAÇÃO | 116 |
| Têmis Limberger, Gustavo Santanna e Demétrio Beck da Silva Giannakos | |
| DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA: AUTONOMIA OU DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA? | 129 |
| Guilherme Aparecido da Silva Maia e Lídia Maria Ribas | |
| A RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA (RSC) NA LIMITAÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO EM REDES SOCIAIS: A LEGALIDADE DOS ATOS DE CONTROLE DA AUTORREGULAÇÃO EMPRESARIAL..... | 147 |
| Michelle Lucas Cardoso Balbino | |
| III. POLÍTICAS PÚBLICAS EM REGULAÇÃO FINANCEIRA E FISCAL..... | 177 |
| DESASTRES SOCIONATURAIS E POLÍTICA FISCAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO ORÇAMENTO FEDERAL VOLTADO À DEFESA CIVIL NO BRASIL | 179 |
| Fernanda Dalla Libera Damacena, Renato Eliseu Costa, Felipe Fonseca e Victor Marchezini | |

| | |
|---|------------|
| O PAPEL DAS COMPLEMENTARIDADES LOCAIS NA RECEPÇÃO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS GLOBAIS: EVIDÊNCIAS DA REGULAÇÃO BANCÁRIA BRASILEIRA E MEXICANA..... | 203 |
| Mario G. Schapiro | |
| ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO COMO INSTRUMENTO DE RACIONALIDADE E TRANSPARÊNCIA PARA A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS ESTADUAIS..... | 229 |
| Vinícius Klein e Eduardo M. Lima Rodrigues de Castro | |
| RESPOSTAS FISCAIS DOS GOVERNOS ESTADUAIS PARA O COMBATE AOS EFEITOS ECONÔMICOS DA COVID-19: UM ESTUDO COMPARADO MÉXICO E BRASIL..... | 248 |
| Jamille Carla Oliveira Araújo, Fernando Gentil de Souza, Laura Margarita Medina Celis, María Guadalupe Aguirre Guzmán e Umbelina Cravo Teixeira Lagioia | |
| IV. INTERVENÇÃO DE ATORES NACIONAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 272 |
| REDIMINDO O ATIVISMO JUDICIAL: CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO E A FUNÇÃO CONTRA-ARGUMENTATIVA DAS CORTES CONSTITUCIONAIS..... | 274 |
| Matheus Casimiro, Eduarda Peixoto da Cunha França e Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega | |
| O PODER JUDICIÁRIO NO INCENTIVO À ADOÇÃO DE CRIANÇAS OU ADOLESCENTES PRETERIDOS E A BUSCA ATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR .. | 295 |
| Ana Elisa Silva Fernandes Vieira e Dirceu Pereira Siqueira | |
| A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E AS CHAMADAS ILUSÕES CONSTITUCIONAIS | 324 |
| Daniel Araújo Valença e Diana Melissa Ferreira Alves Diniz | |
| V. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA DE GRUPOS MINORITÁRIOS | 340 |
| VIOLENCIA DE GÉNERO Y TRABAJO: DESAFÍOS PARA LA INDEPENDENCIA ECONÓMICA NECESARIA PARA ROMPER EL VÍNCULO CON EL AGRESOR..... | 342 |
| Bárbara Sordi Stock, Edita Del Pilar Astete Ramos, Gerardo Antonio Márquez Rondón e Camila Ignacia Espinoza Almonacid | |
| FEMINIST CONSTITUTIONALISM AS AN INSTRUMENT FOR THE EDUCATIONAL TRANSFORMATION OF SPACES OF INTELLIGIBILITY IN LAW | 359 |
| Fábio Rezende Braga, Marcella Oliveira Araujo e Melina Girardi Fachin | |
| PROTEÇÃO INTERAMERICANA AOS DIREITOS HUMANOS DA MULHER: DIRETRIZES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE LEIS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO, COM ÊNFASE PARA O BRASIL | 374 |
| Camila Carvalho Ribeiro e Thiago Oliveira Moreira | |
| ACCESO A LA JUSTICIA, JUSTICIAS Y LAS MUJERES INDÍGENAS EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE CHILE 2019-2023..... | 400 |
| Sheila Fernández-Míguez e Juan Jorge Faundes Peñafiel | |

VI. OUTROS TEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS 428

CRISE DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME (2004-2022) 430

Bruno Teixeira Lins, João Vitor da Silva Batista e Fran Espinoza

DETENTION OF A PERSON SUSPECTED OF COMMITTING A CRIMINAL OFFENSE DURING MARTIAL LAW IN UKRAINE 452

Serhii Ablamskyi, Volodymyr Galagan, Iryna Basysta e Zhanna Udovenko

A comissão de constituição, justiça e cidadania da câmara dos deputados e as chamadas ilusões constitucionais*

The constitution, justice and citizenship commission of the chamber of deputies and the called constitutional illusions

Daniel Araújo Valença**

Diana Melissa Ferreira Alves Diniz***

Resumo

O objetivo do presente trabalho é realizar uma compreensão da natureza da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC) por meio do conceito de “ilusões constitucionais”, conforme proposto por Lênin. Para concretizar a pesquisa, valeu-se da orientação teórico-metodológica do materialismo histórico-dialético, sendo a pesquisa teórica de abordagem qualitativa e os procedimentos técnicos bibliográficos e documentais. Partiu-se da hipótese de que a CCJC se apresenta como instituição de Estado inserida na totalidade social do modo de produção capitalista e, como tal, é permeada por contradições e interesses de classes em luta, não devendo ter seus pareceres idealizados e analisados fora da conjuntura em que foram estabelecidos. Nesse sentido, verificou-se que influências externas e a exiguidade do tempo para pareceres e debates marcam a atuação da referida comissão. Como síntese das conclusões, confirmou-se a hipótese no sentido que é necessário retirar as lentes ilusórias do jurídico para compreender a CCJC tal qual ela realmente é. A originalidade do artigo reside na abordagem materialista da Teoria Constitucional Aplicada.

Palavras-chave: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Câmara dos Deputados. Natureza Jurídica. Ilusões Constitucionais. Sociabilidade Capitalista.

Abstract

The objective of the present work is to understand the nature of the Constitution, Justice and Citizenship Committee of the Chamber of Deputies (CCJC) through the concept of “constitutional illusions”, as proposed by Lenin. In order to carry out the research, the theoretical-methodological orientation of historical-dialectical materialism was used, the theoretical research being of a qualitative approach and the bibliographic and documentary technical procedures. It started from the hypothesis that the CCJC presents itself as a State institution inserted in the social totality of the capitalist mode of production and, as such, is permeated by contradictions and

* Recebido em: 11/04/2023

Aprovado em: 06/10/2023

** Doutor em ciências jurídicas pela UFPB, linha direitos humanos. Professor Adjunto em regime de dedicação exclusiva da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, vinculado à graduação e ao Programa de Pós-graduação em Direito da UFERSA. Coordena o Grupo de Estudos em Direito Crítico, Marxismo e América Latina - Gedic.

E-mail: valencadaniel@gmail.com.

*** Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA), na área de concentração Direito, Democracia e Conflitos Socioeconômicos. Professora Universitária.

E-mail: dinizmelissa_prof@outlook.com.

interests of classes in struggle, and should not have its opinions idealized and analyzed outside the context in which they were established. Within this, it was found that external influences and the shortness of time for opinions and debates mark the performance of that commission. As a synthesis of the conclusions, the hypothesis was confirmed in the sense that it is necessary to remove the illusory lenses of the legal to understand the CCJC as it really is. The originality of the article lies in the materialist approach of applied constitutional theory.

Keywords: Constitution, Justice and Citizenship Commission. Chamber of Deputies. Legal Nature. Constitutional Illusions. Capitalist Sociability.

1 Introdução

No presente estudo, trata-se da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados em face do conceito de Ilusões Constitucionais de Lênin.¹ Ao estudar a natureza dessa comissão permanente, por meio das previsões legislativas, surgiram questionamentos a respeito de sua natureza jurídica. Pelo conteúdo normativo, apresenta-se como órgão informacional e deliberativo do processo legislativo e se destaca no processo legislativo constitucional, especialmente, pela sua atuação no controle político prévio de constitucionalidade.

Verificou-se, no ambiente institucional da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), um espaço fértil para se perquirir questões inerentemente jurídicas, mas também institucionais, devido: à representatividade daquela Casa Legislativa no contexto democrático; à missão institucional de sua principal Comissão; e ao fato de que os debates travados se mostraram capazes de situar um momento de interesses em contradição, por meio da historicidade, do movimento e da totalidade dos acontecimentos vivenciados.

Ocorre que, ao analisar o seu funcionamento, percebeu-se que a influência do Executivo, os fortes poderes das Lideranças, a rapidez na produção e votação dos relatórios, dentre outros mecanismos, fazem parte do cotidiano dessa Comissão e que isso contraria a idealização propiciada pela norma e pela literatura constitucional, no sentido de que a CCJC é um espaço democrático atuante na defesa das cláusulas pétreas, núcleo central do Estado brasileiro.

Em “Sobre as Ilusões Constitucionais”, Lênin afirmou que somente se poderia compreender a situação política de um Estado se antes fossem desfeitas as ilusões constitucionais; isto é, o erro de acreditar na existência um sistema constitucional neutro e voltado para o bem comum, quando, de fato, tal idealização impede a correta apreensão da realidade e prejudica o estabelecimento de tarefas táticas em uma perspectiva política concreta.³

Com base nisso, chegou-se ao seguinte problema de pesquisa: de um ponto de vista materialista, qual a natureza da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados? A partir de estudos preliminares, obteve-se a seguinte hipótese: A CCJC apresenta-se como instituição de Estado, inserida na totalidade social do modo de produção capitalista e, como tal, é permeada por contradições e responde a interesses de classes em luta, não devendo ter seus pareceres idealizados e analisados fora da conjuntura em que foram estabelecidos.

Assim, para concretizar a pesquisa, optou-se pela orientação teórico-metodológica do materialismo histórico-dialético, por entender ser a mais adequada para investigar o objeto para além da aparência, por meio da totalidade, da historicidade e do movimento. Trata-se de pesquisa teórica com abordagem qualitativa. Quanto aos procedimentos técnicos, caracterizou-se como bibliográfica e documental.²

¹ LÊNIN, V. I. *Ilusões Constitucionalistas*. 2ª ed. São Paulo: Kairós, 1985.

² GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

As fontes documentais permearam arquivos do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, tais como o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Fichas de Tramitação Legislativa; Pareceres emitidos pela CCJC, enquanto as fontes bibliográficas se pautaram por livros, artigos, dissertações, matérias jornalísticas e periódicos.

Assim, o trabalho foi dividido em três seções. Na primeira, abordaram-se as percepções normativa e doutrinária acerca da CCJC. Na segunda, observaram-se questões jurídico materiais a respeito de seu funcionamento prático e tendências históricas. Na terceira seção, tomou-se como gancho a PEC do voto impresso, para discutir a real natureza da CCJC.

2 Natureza da comissão de constituição justiça e cidadania (CCJC): percepções normativa e doutrinária

Filtrando-se, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), os termos “comissão” e “comissões”, percebe-se que o primeiro aparece trinta e seis vezes e o segundo dezesseis vezes. Eles se relacionam, especialmente, com os seguintes temas: cargos em comissão no âmbito da administração pública; atribuições do Congresso Nacional; e Processo Legislativo.³

No que concerne ao sentido atribuído para esta pesquisa, destacam-se as previsões dos artigos 50 e 61, pois demonstram a importância das Comissões da Câmara e do Senado. Constatam-se competências tais como o poder de convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem informações sobre assunto determinado, bem como que detêm a iniciativa de leis complementares e ordinárias, sobressaindo-se o papel da Comissão Mista.

É, entretanto, o art. 58 da CF/88 que traz um maior detalhamento sobre elas e sobre aquilo que lhes cabe.⁴ Tal artigo especifica que as Comissões têm, entre suas atribuições, discutir e votar projetos de lei, realizar audiências com entidades da sociedade civil, apreciar programas, obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, dentre outras, de modo que se apresentam como mecanismos democráticos ligados de forma íntima à realização dos fins constitucionais.

Ainda pela leitura do texto constitucional, ficou a cargo do Regimento Interno do Congresso Nacional e de cada casa legislativa a constituição de comissões temporárias e permanentes. Com base nisso, verificando as legislações indexadas aos termos “Câmara dos Deputados – Regime Interno”, no sítio da casa legislativa, chegou-se à Resolução da Câmara dos Deputados n.º 30 de 1972, que dispunha sobre o Regimento Interno.

³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

⁴ SEÇÃO VII

DAS COMISSÕES

Art. 58. 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 de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III – convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

O referido texto legal trouxe, em seu artigo 20, a previsão das Comissões e, em seu artigo 23, listava a Comissão de Constituição e Justiça dentre as permanentes. Ele foi modificado pela Resolução da Câmara dos Deputados n.º 5 de 1989, que alterou dispositivos, apontando como primeira comissão permanente a de Constituição e Justiça e Redação.

Pouco depois, ainda em 1989, a partir da necessidade de adaptar seu funcionamento e o processo legislativo, emitiu-se a Resolução n.º 17, que aprovou o Regime Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que se encontra em vigor, tendo sofrido, desde então, diversas alterações. A mais recente, quando da redação deste trabalho, fora a Resolução da Câmara dos Deputados n.º 21, de 13 de maio de 2021, sob a presidência do Deputado Arthur Lira (PP-AL), a qual reordenou o tempo de palavra e a duração das sessões.

O art. 4º da Resolução 17 manteve as comissões permanentes estabelecidas na Resolução anterior. Ficou a cargo do artigo 22 apontar as Comissões Permanentes, cuja finalidade seria apreciar assuntos ou proposições que lhes foram submetidos, também deliberando e acompanhando planos e programas governamentais; e as Comissões temporárias, criadas para apreciar assunto determinado e extinguindo-se em relação ao alcance de seus fins ou ao término da legislatura. No artigo 24, por sua vez, se prevê a competência das Comissões Permanentes, como é o caso da CCJC.⁵

É possível extrair da legislação, portanto, que as comissões são órgãos temáticos compostos por parlamentares, no caso, os deputados, para debater e votar propostas em suas respectivas áreas. São responsáveis por emitir pareceres e levá-los a Plenário, e podem, salvo as exceções previstas no próprio Regimento, votar projeto de lei com dispensa da competência do Plenário, bem como são utilizadas como mecanismos de controle e fiscalização de programas do Poder Executivo.

Por meio do que se vislumbra no RICD, as Comissões são consideradas órgãos informacionais, com a tarefa precípua de reduzir a incerteza na tomada de decisões pelo Plenário, a partir da qualificação dos debates. O artigo 32 enumera as comissões permanentes e áreas temáticas, sendo a CCJC pautada pelo inciso IV, na seguinte maneira:

IV – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões;
- b) admissibilidade de proposta de emenda à Constituição;
- c) assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto neste Regimento;
- d) assuntos atinentes aos direitos e garantias fundamentais, à organização do Estado, à organização dos Poderes e às funções essenciais da Justiça;
- e) matérias relativas a direito constitucional, eleitoral, civil, penal, penitenciário, processual, notarial;
- f) Partidos Políticos, mandato e representação política, sistemas eleitorais e eleições;
- g) registros públicos;
- h) desapropriações;
- i) nacionalidade, cidadania, naturalização, regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;
- j) intervenção federal;
- l) uso dos símbolos nacionais;
- m) criação de novos Estados e Territórios; incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios;

⁵ BRASIL. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*: Resolução n.º 17 de 1989. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 23 de out de 2021.

- n) transferência temporária da sede do Governo;
- o) anistia;
- p) direitos e deveres do mandato; perda de mandato de Deputado, nas hipóteses dos incisos I, II e VI do art. 55 da Constituição Federal; pedidos de licença para incorporação de Deputados às Forças Armadas;
- q) redação do vencido em Plenário e redação final das proposições em geral.⁵

Portanto, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados é uma comissão permanente com atribuições elencadas no artigo 32, IV, do Regimento Interno do Órgão. A CCJC apresenta diversas competências, destacando-se as relativas aos aspectos constitucionais, legais, jurídicos, regimentais e técnicos de projetos e emendas, verificando, especialmente, a admissibilidade das Propostas de emenda à Constituição (PEC), dentre outros assuntos de natureza jurídica ou constitucional que lhes sejam submetidos.

Destaca-se a importância da CCJC pelo fato de que é sua responsabilidade apreciar os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental de projetos de lei, bem como das Emendas à Constituição. Apesar dos postulados de rigidez constitucional e Supremacia Constitucional⁶, em fevereiro de 2022, contavam-se 116 emendas à CF/88, as quais receberam a tutela da referida Comissão.

Mudanças constitucionais, de forma geral, traduzem para a norma mudanças no Estado. Ademais, como lhe incumbe tratar assuntos atinentes aos direitos e garantias fundamentais, à organização do Estado, à organização dos Poderes e às funções essenciais da Justiça, matérias de direito público em geral, questões sobre a nacionalidade e a cidadania, a CCJ se apresenta, do ponto de vista legislativo, como herdeira do Poder Constituinte.

Bonavides se refere à Teoria do Poder Constituinte como uma Teoria de Legitimação do Poder.⁷ Ele surge relacionado à justificação e à existência de uma Constituição, tendo aspectos jurídicos, bem como os que superam a esfera da positivação. Evidencia-se a sua fundamentação material ao direito em geral e à força de legitimidade que confere à Constituição. Assim, é mais do que norma ou fundamento normativo, tendo também uma dimensão política.

Na Teoria Constitucional Clássica, o poder constituinte também se expressa na mudança constitucional, em sua forma derivada. O parecer do Relator de PEC's na CCJC, nesse sentido, dedica-se a analisar se a proposta de emenda tende a abolir cláusula pétrea, limites constitucionais a esse poder. No bojo da CF/88, as controvérsias gravitam em torno do alcance do art. 60, § 4º, segundo o qual: “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – os direitos e garantias individuais.”⁸

As cláusulas pétreas, nesse sentido, teriam como objetivo a proteção dos bens constitucionais que perfazem a identidade constitucional, incluindo-se os direitos fundamentais sociais como limites necessários ao poder de reforma. Sua abolição consistiria, portanto, na própria abolição estatal.⁸ Exacerba-se a responsabilidade democrática da CCJC, portanto, no chamado controle de constitucionalidade político prévio.

Silva busca, em duas noções, o fundamento para o controle de constitucionalidade: a rigidez constitucional e a supremacia da constituição. A primeira se relaciona com a maior dificuldade para modificação do texto constitucional quando comparado a normas jurídicas de menor hierarquia. A segunda se traduz pela ideia de que a constituição se coloca no ápice de todo o sistema jurídico do Estado, contendo suas normas fundamentais de organização, razão pela qual é superior a todas as normas jurídicas que buscam nela o seu próprio fundamento.⁶

⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais como “Cláusulas Pétreas”. *Cadernos de Direito/ Universidade Metodista de Piracicaba*. Piracicaba, v. 3, n. 5, p. 78-97, dez 2003. DOI <https://doi.org/10.15600/2238-1228/cd.v3n5p78-97>.

Nesse sentido, o controle de constitucionalidade se apresenta como uma técnica especial que a constituição estabelece para defender sua supremacia constitucional de inconstitucionalidades, o que se pode fazer por meio de três sistemas: o político, o jurídico e o misto. O primeiro é aquele que encarrega órgãos políticos, como o Poder Legislativo, da verificação de constitucionalidade. O segundo outorga ao Poder Judiciário o poder-dever do *judicial review*. No sistema misto, por sua vez, a Constituição submete diferentes categorias de leis a um ou outro órgão.⁶

Há controle político no Brasil, ainda que não predominante. Esse tipo de controle, normalmente, é realizado por um órgão ligado ao parlamento, por isso mesmo carrega a nomenclatura. Por razões históricas, o modelo é associado à experiência constitucional francesa. Inclusive, sua constituição de 1958 criou um “Conselho Constitucional”, para manifestar-se previamente à promulgação de determinadas leis.⁹

No caso brasileiro, há instâncias de controle político no âmbito do Executivo, por meio do veto, e do Legislativo, por parlamentar que impetre mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal para garantir seu direito líquido e certo de participar de um processo legislativo dentro dos conformes previstos na Constituição; e, ainda, por meio da rejeição de um projeto pela CCJC, quando exerce o controle político prévio.⁹

Assim, quando a CCJC vota pela inadmissibilidade de um projeto ou proposta por ser inconstitucional, está exercendo controle político prévio de constitucionalidade, evitando violações ao núcleo central da constituição, protegido pelo constituinte na fórmula de cláusulas pétreas. Como se nota, ao fazer uma análise legislativa e doutrinária acerca da referida comissão, há uma tendência a idealizá-la.

Lima, ao refletir sobre o idealismo e a efetivação constitucional, percebeu que a sedução do idealismo legal poderia comprometer mecanismos constitucionais que, originalmente, foram criados como mecanismos democráticos e emancipatórios. Atribui esse desgaste ao fato de que o constitucionalismo brasileiro é domesticado pelo neoliberalismo, oferecendo conquistas “no papel”, para, no campo do realismo, impedir que as conquistas se efetivem.¹⁰

Nesse embalo, a fim de afastar-se o idealismo constitucional acerca da CCJC, na seção que se segue, passa-se a elaborar considerações materialistas sobre a sua natureza e funcionamento. Ao final, pretende-se retomar as considerações traçadas para refletir acerca das Ilusões Constitucionais face a sua relação com a Constituição de 1988.

3 Natureza da comissão de constituição, justiça e cidadania (CCJC): percepção jurídico-materialista

Se, do ponto de vista legal e doutrinário, a CCJC se apresenta como mecanismo democrático e emancipatório, do ponto de vista das relações materiais, há de se vislumbrar que ela se insere em um Estado permeado pela totalidade social do modo de produção capitalista.¹¹

É, portanto, esperado que haja diferenças entre a previsão normativa e sua expressão real, não por haver um “apagão no direito” ou “defeito na norma”, mas em virtude de ela se desenvolve em meio a essa sociabilidade específica. Necessário, assim, verificar os elementos concretos dessa atuação.

⁹ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2012.

¹⁰ LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. Idealismo e efetivação constitucional: a impossibilidade da realização da Constituição sem a política. In: COUTINHO; Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. *Diálogos Constitucionais: Direito, Neoliberalismo e Desenvolvimento em Países Periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 375-385.

¹¹ MASCARO, Alysson Leandro. Direito, capitalismo e estado: da leitura marxista do direito. In: *Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas* / Celso Naoto Kashiura Junior; Oswaldo Akamine Junior; Tarso de Melo (Organizadores). São Paulo: Outras Expressões, 2015.

Para Venturelli a formação de Comissões fragmenta o processo legislativo ao dividi-lo estruturalmente na Casa. Isso se daria com o objetivo de descentralizar a tramitação, deliberando e opinando acerca de projetos e propostas, antes que eles chegassem ao plenário, entretanto:

as comissões parlamentares permanentes do congresso brasileiro ganham pouca atenção nas pesquisas da ciência política nacional. O conjunto de mecanismos que enfraquecem o poder desses órgãos, como os fortes poderes legislativos do Executivo, das lideranças partidárias e da presidência da Câmara, além dos instrumentos que reduzem o tempo hábil para a produção de pareceres de opinião técnica por parte das comissões, como as Medidas Provisórias e o pedido de urgência, faz com que grande parte da literatura tenha considerado o papel das comissões no processo legislativo como algo secundário.¹²

Conforme se extrai da análise acima, o papel das comissões tem sido considerado simbólico e, conseqüentemente, secundarizado em estudos políticos. Isso ocorre pelo fato de que seu poder se mostra enfraquecido pelo aparato formado por: influência do Poder Executivo no Poder Legislativo; força das lideranças partidárias e da Presidência da Câmara; e exiguidade de tempo desfrutado para produzir e discutir pareceres técnicos de qualidade.

Acredita-se, nesse sentido, que a questão da constitucionalidade já vem decidida “das mesas das lideranças” antes mesmo de haver parecer ou votação comissionária. A apreciação de uma mudança constitucional está muito mais atrelada a questões socioeconômicas do que propriamente jurídicas. Veja-se, por exemplo, as discussões da CCJC acerca das emendas do Teto dos Gastos, da Reforma da Previdência, dos Precatórios. Todas envolveram diretamente direitos fundamentais, mas foram as questões materiais que se fizeram prevalecer em meio a lutas e contradições.

A própria composição das Comissões contribui para esse fenômeno, no sentido de que, para sua instalação, o número de membros efetivos é fixado por ato da Mesa, ouvidos os líderes, no início de cada legislatura.⁵ São as lideranças, dessa forma, que definem a divisão e o comando das Comissões entre as bancadas, sendo o direito de fazer as primeiras escolhas pertencentes às maiores.

Para melhor compreender a questão da instalação das Comissões, necessário atentar para os conceitos de liderança e bloco parlamentar. Os Deputados se agrupam em Blocos Parlamentares e estes devem escolher um Líder, desde que sigam os mesmos requisitos estabelecidos para o acesso aos recursos do fundo partidário e acesso gratuito à rádio e à televisão.⁵

Os Líderes têm papel fundamental, pois podem participar pessoalmente ou por intermédio dos Vice-Líderes de qualquer Comissão, sem direito à voto, mas com direito à voz e a encaminhar votações e requerer sua verificação. Além disso, eles indicam à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, podendo substituí-los a qualquer tempo.⁵

Quanto aos Blocos Parlamentares, são constituídos por deliberação das respectivas bancadas, a partir das representações de dois ou mais partidos, a eles cabe o tratamento dispensado aos Partidos com representação na Casa, devendo ter, no mínimo, 0,3% dos membros da Câmara. Assim, forma a Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa ou, não havendo, aquele que tiver o maior número de representantes. A Minoria, por sua vez, é a representação imediatamente inferior e que expresse posição diversa à Maioria e ao Governo.⁵

Os Blocos Parlamentares e as Bancadas Parlamentares diferem entre si, mas seriam instituídos no sentido de garantir um bom funcionamento do processo legislativo e da representação política. O Bloco Parlamentar apresenta-se como agrupamento de dois ou mais partidos com interesses comuns, formando um grupo de trabalho articulado, sendo, assim, considerado para fins regimentais como um único partido, sob única liderança, representando todos os interesses dos partidos que o compõem.¹³

¹² VENTURELLI, Gustavo. *Expertise como critério para a composição da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados (2011-2016)*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. 106 p. 2017.

¹³ POLITIZE. *O que são blocos e bancadas parlamentares?* Disponível em: <https://www.politize.com.br/wp-content/uploads/2017/03/>

A Bancada, por sua vez, pode ser entendida como o conjunto de representações de um partido, por exemplo, a Bancada do Partido *versus* a Câmara, ou como a reunião de diversos parlamentares com objetivos comuns, que, individualmente, se articulam de acordo com esses interesses, por exemplo, a Bancada nordestina (representando parlamentares da região Nordeste), a Bancada evangélica (representando os interesses daquela religião).¹³

Como, regra geral, todos os projetos passam pela CCJC, a disputa partidária para compor e liderar esse órgão é intensa. Após acordo das lideranças, e votação entre os membros da Comissão, é o presidente da CCJC que designará o Relator. Essa figura também se destaca, e detém a prerrogativa de emitir parecer acerca das proposições nela apreciadas.¹⁴

A distribuição de relatorias, muitas vezes, faz parte das disputas entre Executivo e Bancadas. A depender das relações estabelecidas entre Executivo e Legislativo, pode haver facilidades/dificuldades em influenciar as relatorias, contribuindo para a governabilidade do Chefe do Executivo.¹⁴

Observa-se, entretanto, no panorama da CF/88, que a tendência foi de que aliados do Executivo se tornassem presidentes da CCJC, influenciando diretamente nas relatorias e nos pareceres:

Figura 01: presidentes da CCJC até 2020

Histórico dos Presidentes da CCJC

| ANO | NOME | PARTIDO/UF | DATA ELEIÇÃO |
|-----------|-------------------------------------|------------|--------------|
| 2019/2020 | <u>DEP. FELIPE FRANCISCHINI</u> | PSL/PR | 13/03/2019 |
| 2018 | <u>DEP. DANIEL VILELA</u> | MDB/GO | 03/04/2018 |
| 2017 | <u>DEP. RODRIGO PACHECO</u> | PMDB/MG | 23/03/2017 |
| 2016 | <u>DEP. OSMAR SERRAGLIO</u> | PMDB/PR | 03/05/2016 |
| 2015 | <u>DEP. ARTHUR LIRA</u> | PP/AL | 04/03/2015 |
| 2014 | <u>DEP. VICENTE CÂNDIDO</u> | PT/SP | 26/2/2014 |
| 2013 | <u>DEP. DÉCIO LIMA</u> | PT/SC | 6/3/2013 |
| 2012 | <u>DEP. RICARDO BERZOINI</u> | PT/SP | 7/3/2012 |
| 2011 | <u>DEP. JOÃO PAULO CUNHA</u> | PT/SP | 2/3/2011 |
| 2010 | <u>DEP. ELISEU PADILHA</u> | PMDB/RS | 3/3/2010 |
| 2009 | <u>DEP. TADEU FILIPPELLI</u> | PMDB/DF | 4/3/2009 |
| 2008 | <u>DEP. EDUARDO CUNHA</u> | PMDB/RJ | 28/2/2008 |
| 2007 | <u>DEP. LEONARDO PICCIANI</u> | PMDB/RJ | 14/2/2007 |
| 2006 | <u>DEP. SIGMARINGA SEIXAS</u> | PT/DF | 29/3/2006 |
| 2005 | <u>DEP. ANTONIO CARLOS BISCAIA</u> | PT/RJ | 2/3/2005 |
| 2004 | <u>DEP. MAURÍCIO RANDS</u> | PT/PE | 23/3/2004 |
| 2003 | <u>DEP. LUIZ EDUARDO GREENHALGH</u> | PT/SP | 26/2/2003 |
| 2002 | <u>DEP. NEY LOPES</u> | PFL/RN | 6/3/2002 |
| 2001 | <u>DEP. INALDO LEITÃO</u> | PSDB/PB | 21/3/2001 |
| 2000 | <u>DEP. RONALDO CEZAR COELHO</u> | PSDB/RJ | 22/3/2000 |
| 1999 | <u>DEP. JOSÉ CARLOS ALELUIA</u> | PFL/BA | 3/3/1999 |
| 1998 | <u>DEP. JOSÉ ANÍBAL</u> | PSDB/SP | 4/3/1998 |
| 1997 | <u>DEP. HENRIQUE EDUARDO ALVES</u> | PMDB/RN | 13/3/1997 |
| 1996 | <u>DEP. ALOYSIO NUNES FERREIRA</u> | PMDB/SP | 13/3/1996 |
| 1995 | <u>DEP. ROBERTO MAGALHÃES</u> | PFL/PE | 21/2/1995 |
| 1994 | <u>DEP. JOSÉ THOMAZ NONÔ</u> | PMDB/AL | 23/2/1994 |
| 1993 | <u>DEP. JOSÉ DUTRA</u> | PMDB/AM | 17/3/1993 |
| 1992 | <u>DEP. JOSÉ LUIZ CLEROT</u> | PMDB/PB | 19/3/1992 |
| 1991 | <u>DEP. JOÃO NATAL</u> | PMDB/GO | 21/3/1991 |
| 1990 | <u>DEP. THEODORO MENDES</u> | PMDB/SP | 21/3/1990 |
| 1989 | <u>DEP. NELSON JOBIM</u> | PMDB/RS | 9/3/1989 |

Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/presidencia>

Blocos-e-bancadas-parlamentares.pdf. Acesso em: 23 de out de 2021.

¹⁴ OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO. *Como se distribuem as relatorias na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC)?* Rio de Janeiro, 22 de nov de 2019. Disponível em: <https://olb.org.br/como-se-distribuem-as-relatorias-na-comissao-de-constituicao-e-justica-e-de-cidadania-ccjc/>. Acesso em: 23 de out de 2021.

Como se pode analisar da figura 01, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), antes PMDB, foi o partido com maior número de presidências na CCJC (15), seguido pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que obteve oito lideranças, todas durante os seus mandatos presidenciais. Com a crise entre Executivo e Legislativo no segundo governo Dilma, as lideranças e relatorias passaram a ser compostas pela oposição, havendo dificuldades para que qualquer proposta do governo avançasse, acirrando, ainda mais, as contradições do período.

Um movimento contrário passou a ocorrer com a assunção de Michel Temer à presidência. Os Presidentes e, por conseguinte, os relatores da CCJC voltaram a se alinhar aos interesses do Executivo. Com isso, o governo não encontrou óbices a execução do programa “uma ponte para o futuro”¹⁵, até que sobrevieram denúncias de corrupção relativas ao Presidente da República que, ao lado de algum grau de mobilização popular, inviabilizou, por exemplo, o andamento da reforma da previdência, naquele momento.¹⁶

A tendência de alinhamento entre a presidência da CCJC e o Poder Executivo se observa, de forma enfática, na atual legislatura. Desde março de 2021, a Deputada Bia Kicis (PSL-DF) ocupa a presidência daquela comissão. Advogada e procuradora aposentada do Distrito Federal, a Deputada foi eleita para sua primeira legislatura pelo partido que também elegeu Jair Bolsonaro presidente, hoje sem partido.

Ocupando também a vice-liderança do governo no Congresso Nacional, a presidente da CCJC mostra-se alinhada à defesa dos interesses do Executivo. Tal fato pode ser verificado pela visualização em geral das redes sociais da deputada, visitadas em fevereiro de 2022, que contam com postagens de apoio ao Presidente da República, críticas à esquerda, a Ministros do STF, e, do ponto de vista material, postagens de conteúdo armamentista, antiaborto e contrário ao passaporte vacinal.¹⁷

Por óbvio que qualquer parlamentar se situará ou como aliado ou opositor de determinada gestão. Como tal, fundamentará sua atuação a partir de sua posição no espectro político. A questão que salta aos olhos é: até que ponto a presidência de tal comissão, encarregada da defesa da ordem constitucional, será exercida de acordo com a previsão legal para a sua existência? Ou, em outras palavras, tal comissão tem o condão de zelar pela supremacia constitucional ou não se estaria incorrendo em uma mera ilusão constitucional?

É por meio da análise de uma pauta específica que é possível analisar a influência do Executivo na CCJC. Em 13 de setembro de 2019, a Deputada Bia Kicis apresentou a Proposta de Emenda à Constituição n.º 135/2019, a “PEC do voto impresso”, cujo objetivo era acrescentar o §º 12 ao artigo 14 da CF/88, dispondo que, na votação e apuração de eleições, plebiscitos e referendos, seja obrigatória a expedição de cédulas físicas, conferíveis pelo eleitor, a serem depositadas em urnas indevassáveis, para fins de auditoria.¹⁸

Segundo a justificativa apresentada pela proponente, o Brasil teria se tornado refém da “juristocracia” do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sendo decorrência do Princípio da Publicidade, a possibilidade de o eleitor conferir seus votos. Aponta, assim, para um “totalitarismo” do órgão eleitoral, relatando o histórico de tentativas de implantar o voto impresso por lei. Questionando o sistema eletrônico, aponta para uma “sa-

¹⁵ O PMDB lançou em outubro de 2015, o Programa “Uma Ponte Para o Futuro” afirmando o suposto consenso quanto à necessidade de reformas neoliberais para enfrentar a crise fiscal e preservar a economia. Apontava-se a falta de comeditamento e responsabilidade e criticavam-se as despesas obrigatórias e a Previdência Social, sendo “inevitável” mudar as leis e a Constituição, caso contrário, a situação resultaria em colapso. Por outro lado, foi dada ênfase à opção por uma participação predominante do setor privado na economia, mediante o “respeito à lógica das decisões econômicas”, bem como à impossibilidade de taxar famílias e empresas, posto que isso prejudicaria a capacidade do setor produtivo. UMA PONTE PARA O FUTURO. Fundação Ulisses Guimarães/ PMDB. Brasília, 29 de out de 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 23 de out de 2021.

¹⁶ Por duas vezes, a Câmara dos Deputados votou por rejeitar o envio ao STF de denúncias de corrupção em face de Michel Temer. O ex-presidente foi alvo de 10 inquéritos e denunciado 05 vezes no âmbito da operação lava-jato.

¹⁷ KICIS, BIA. *Feed do Instagram da Deputada “biakicis”*. Disponível em: <https://www.instagram.com/biakicis/?hl=pt-br>. Acesso em: 25 de fev de 2022.

¹⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ficha de Tramitação da PEC 135/2019*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2220292>. Acesso em: 25 de fev 2022.

nha” da justiça eleitoral em não fiscalizar. Ademais, a parlamentar sinaliza para a insatisfação dos cidadãos nas redes sociais com a Justiça Eleitoral.¹⁹

Naquela oportunidade, o Presidente da CCJC era o Deputado Felipe Francischini (PSL-PR), tendo sido designado como relator da PEC do voto impresso o Deputado Paulo Eduardo Martins (PSC-PR), partido que compõe a base do Governo, sendo pautado pelos ideais de liberdade econômica, redução da maioria penal, pró-vida e pró-família, conforme seu sítio oficial.²⁰

O Deputado levou cerca de um mês para produzir relatório de três páginas, concluindo pela admissibilidade da medida. Inicialmente, fez uma síntese da proposta e de sua fundamentação, com base em um suposto boicote histórico realizado pela Justiça Eleitoral ao voto impresso, colocando em dúvida o voto eletrônico.²¹

Acerca da constitucionalidade, limitou-se a dois parágrafos que, essencialmente, reproduzem a norma constitucional, sem discutir de forma mais aprofundada as consequências que essa alteração poderia trazer para a questão voto, cláusulas pétreas, ou para a democracia em geral:

a proposta atende aos requisitos constitucionais do art. 60, § 4º, da Constituição Federal, não se vislumbrando em suas disposições nenhuma tendência para abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais. Não se verificam, igualmente, conflitos de conteúdo entre o pretendido pela proposta e os demais princípios e regras fundamentais que compõem os alicerces da Constituição vigente.²¹

Entre o recebimento pela CCJ (19/09/2019) e a votação de parecer (17/12/2019), passaram-se menos de três meses. Para além das reuniões de leitura do parecer e deliberativa final, as demais reuniões da comissão foram pautadas, exclusivamente, por requerimentos de retirada de pauta. Isso demonstra não ter havido discussões efetivas sobre a questão da constitucionalidade, mas realização de manobras políticas possíveis, até que o parecer pela admissibilidade fosse aprovado por 33 votos sim e 05 votos não.¹⁸

Em continuidade ao processo legislativo, em 12 e maio de 2021, por ato do Plenário, criou-se a Comissão Especial para debater a temática, quando já ocupava a presidência da CCJC a Deputada Bia Kicis. O Deputado designado como relator foi Filipe Barros (PSL-PR), como se observa, do mesmo partido da presidente e com íntima relação com o Executivo.

Atuando ativamente na defesa de seu projeto, a deputada apresentou 05 requerimentos pela realização de audiência pública entre maio e junho de 2021, tendo todos aprovados. Diante de requerimento para retirada de pauta, Bia Kicis encaminhou contrariamente. Em diversas ocasiões, discutiu a matéria.¹⁸

A parlamentar ainda encaminhou, favoravelmente, o parecer do relator do PSL na comissão especial, que foi rejeitado, e encaminhou, contrariamente, ao parecer vencedor. Quando a matéria chegou ao Plenário, a Presidente da CCJC discutiu a matéria, até que ela sucumbiu, rejeitada em primeiro turno por 229 votos a 218, com uma abstenção, em 10 de agosto de 2021.¹⁸

Em termos ideais, quando um projeto ou proposta passa pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o órgão, por meio de seu relator, deve emitir um parecer pela adequação daquela medida. A atuação comissionária deveria ela estar em harmonia com a Constituição e com a Justiça, legitimando a pretensão norma para ser bem recebida pela sociedade. Mas, como se observa, inserida na sociabilidade capitalista, a CCJC se pauta por relações materiais, interesses de classes e grupos em luta e contradições daí derivadas, e não pela preservação da ordem constitucional e seu aprimoramento.

¹⁹ BRASIL. *Apresentação de Emenda Constitucional, pela Deputada Bia Kicis (PSL-DF)*. Brasília: 2019a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1807035&filename=PEC+135/2019. Acesso em: 25 fev de 2022.

²⁰ PSC. *Valores do Partido Social Cristão*. Brasília, sem data. Disponível em: <https://psc.org.br/missao-valores/>. Acesso em: 25 de fev de 2022.

²¹ BRASIL. *Apresentação do Parecer do Relator CCJC, pelo Deputado Paulo Eduardo Martins (PSC-PR)*. Brasília: 2019b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1827083&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+135/2019. Acesso em: 25 fev de 2022.

4 O fim das ilusões constitucionais face à CCJC

Em face ao exposto, acredita-se que a questão se explica melhor por aquilo que se passava fora da Câmara dos Deputados e, especialmente, fora da CCJC, do que pela suposta “vontade de constituição” da sua Presidente.²² A Agência de notícias do Senado Federal aponta o porquê da “polêmica do voto impresso”, após cerca de 25 anos da utilização das urnas eletrônicas no Brasil.

A discussão partiu das alegações do Presidente Jair Bolsonaro, que passou a acusar o modelo vigente de não ser confiável, sugerindo fraudes em 2018, ainda que eleito por esse mesmo sistema. Pleiteava, portanto, que os números digitados na urna eletrônica fossem impressos e depositados em urna de acrílico para serem apurados manualmente, na hipótese de fraude.²³

A Agência Senado sintetizou o fato de que a PEC do voto impresso foi proposta por Bia Kicis (PSL-DF) e que comissão especial fora criada e relatada por Filipe Barros (PSL-PR), Deputados da base governista. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por sua vez, remeteu nota àquela refutando as acusações de vulnerabilidade do sistema eletrônico, com base nas 13 eleições gerais e consultas populares realizadas de forma bem-sucedida.²³

Como se verifica, o tema permeava tensões entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Ademais, em junho de 2021, mesmo período em que se deu o auge da tramitação na PEC na comissão especial da Câmara, o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Alexandre de Moraes, abriu nova investigação²⁴ citando diversos parlamentares ligados a Jair Bolsonaro, como Bia Kicis, pela sua suposta participação no chamado “gabinete do ódio”, organização digital que defenderia a exclusão dos Poderes Legislativo e Judiciário do sistema constitucional.²⁵

Em face da ofensiva contra as urnas eletrônicas, o Presidente do TSE, ministro Luís Roberto Barroso teve de iniciar campanhas em defesa da segurança do sistema ao passo que o Chefe do Executivo intensificava as afirmações, sem provas, de que as eleições de 2018 teriam sido fraudadas e, em tom ameaçador, comparava o futuro das eleições brasileiras aos atos violentos ocorridos após a derrota de Donald Trump nas eleições norte-americanas.²³

A instabilidade que a situação estava gerando para o já combalido sistema democrático pelo qual os atuais parlamentares vêm se elegendo ano após ano, gerou temores e fez com que presidentes de 11 partidos políticos, alguns da base governista, orientassem seus deputados a rejeitar a PEC, avaliando que o atual sistema é seguro. Como foi visto, a proposta foi rejeitada em agosto de 2021.²³

Se a análise desse episódio fosse procedida apenas pela sua tramitação interna à CCJC, a questão da constitucionalidade estaria resolvida, sem necessidade de mais aprofundamentos acerca do sistema democrático brasileiro. Essa fragmentação ocorre como decorrência de certa romantização da Constituição de 1988, considerada como barreira capaz de conter os avanços autoritários.

É comum que se conceba que o Direito e, no caso, o Direito Constitucional tudo pode explicar, o que resulta numa tentativa de identificar qual o “defeito” contido na norma para que a CCJC não tenha seu adequado funcionamento. Isso não explicaria, entretanto, o motivo pelo qual a Comissão de Constituição,

²² HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Safe, 1991.

²³ AGÊNCIA SENADO. *Entenda a Polêmica em torno da PEC do Voto Impresso*. Brasília, 06 de junho de 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/06/entenda-a-polemica-em-torno-da-pec-do-voto-impresso>. Acesso em: 25 de fev de 2022.

²⁴ Investigação anterior, Inquérito dos antidemocráticos (n.º 4781), fora arquivado a pedido da Augusto Aras, Procurador Geral da República (PGR).

²⁵ CONJUR. *Alexandre abre novo inquérito para investigar quadrilha digital antidemocrática*. Brasília, 01 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-01/inquerito-investigar-quadrilha-digital-antidemocratica>. Acesso em: 25 de fev de 2022.

Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados pode entender pela admissibilidade de um Projeto de Emenda à Constitucional que atente contra a ordem constitucional e democrática.

Para vislumbrar a questão de forma adequada, é necessário afastar-se das chamadas ilusões constitucionais. Em “Sobre as Ilusões Constitucionais”, Lênin, refletindo acerca da situação da Rússia em 1917, observou que somente se poderia compreender a situação política de um Estado, se antes fossem desfeitas as ilusões constitucionais, isto é, o erro de acreditar na existência um sistema constitucional, jurídico e ordenado que, na realidade, não existe, e cuja idealização prejudica o estabelecimento de tarefas táticas em uma perspectiva política concreta.¹

Trazendo o conceito para a realidade brasileira, Bello, Bercovici e Lima questionam se haveria se dado o fim das ilusões constitucionais de 1988 após seu grave esvaziamento de sentido, referindo-se às alterações constitucionais condicionadas pelo neoliberalismo, e por esta não ter servido de instrumento hábil para resistir ao golpe de 2016 com seus desdobramentos políticos e econômicos.²⁶

Apontam, pois, que, embora a Constituição de 1988 tenha sido festejada por muitos juristas como um marco de transformação social, foi uma grande ilusão ter incorrido em uma perspectiva de instrumentalismo constitucional, partindo de uma teoria da constituição que solucionaria todos os problemas por si só, transformando a realidade a partir das disposições constitucionais, enquanto Estado e política eram secundarizados.²⁶

Refletindo sobre as Constituições dirigentes da década de 1980 na América latina, para Lima, seu desgaste não decorre da sua inefetividade, supostamente marcada pela discrepância entre realidade social e rol de direitos estabelecidos, mas sim do fato de não terem se consolidado forças políticas suficientemente fortes, comprometidas com sua realização prática.¹⁰

O mesmo fenômeno se observa em relação à CCJC; seu desgaste não decorre da inefetividade de seus fins normativos, mas do fato de que as forças políticas nela situadas não têm interesse em realizá-los, o que é inerente à sociabilidade existente. Por outro lado, mesmo havendo uma autonomia relativa do ente estatal, podendo, em determinado momento, sua composição derivar de vitórias eleitorais das classes trabalhadoras, sua atuação fica limitada aos marcos capitalistas, pois se sustenta em relações de produção, circulação e consumo típicas deste período histórico, direcionando-se à manutenção de tal ordem.¹¹

Quando se observa a CCJC como herdeira do Poder Constituinte, como instância democrática e eficaz em que ocorrem debates emancipatórios, se está a considerar, dentro da tradição liberal, a política como um espaço de discussões livres de cidadãos supostamente neutros²⁷ e o direito permeado pelos princípios liberais, mas que são apenas aparentemente acessíveis.²⁸

Em uma crítica marxista, o Estado aparece na condição de devir do capitalismo. As condições da política, portanto, emanam do cruzamento das formas de produção e reprodução presentes em condições determinadas.²⁹

Logo, mediante a análise realizada, as formas político-jurídicas da CCJC conformaram-se da forma esperada. Por outro lado, é perceptível que ocorreu um “deslocamento” quanto ao funcionamento e deliberações da CCJC *pari passu* à concretização do golpe de Estado de 2016 e implementação de sua agenda econômica. Ou, partindo de Valença, Maia Júnior e Gomes, é verdade que a forma jurídica, de maneira mediata, faz

²⁶ BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martônio Barreto Mont'alverne. Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? *Rev. Direito e Páx.*, Rio de Janeiro, Vol. 10, N.03, 2019, p. 1769-1911. DOI: 10.1590/2179-8966/2018/37470 | ISSN: 2179-8966.

²⁷ BOITO JR, Armando. Os atores e o enredo da crise política. In: JINKINGS; Ivana; DORIA; Kim; CLETO; Murilo. *Por que gritamos golpe?* Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo: 2016, p. 26-33

²⁸ MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Vol. 1. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

²⁹ SADER, Emir. *Estado e Política em Marx*. 1 ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2014.

parte de uma totalidade social burguesa, por outro lado, de maneira imediata, aponta para o estágio — bem como o deslocamento — da correlação de forças no interior da luta de classes.³⁰

As reformas neoliberais derivadas da ruptura de 2016, a Emenda Constitucional 95, as Reformas Trabalhista e Previdenciária, além de várias outras medidas, não dialogam com os fundamentos da República ou princípios constitucionais instituídos pelo poder originário em 1988. Tratam, inicialmente, de um avanço do capital contra o trabalho, após uma década de aumento da renda do trabalho, cumulada com a crise internacional do capital de 2008. Ambos os processos exigiram novas medidas para estimular o aumento da taxa de lucro e, para isso, necessário seria novos ares em âmbito de executivo nacional, bem como seus rebatimentos em outras esferas, tal qual a CCJC.

O que se argumenta, portanto, é que, se a CCJC for visada por lentes coloridas (na expressão de Engels) ou pelo prisma das ilusões constitucionais (na expressão de Lênin), será tida como legítima defensora da ordem constitucional, dos direitos fundamentais e da dignidade humana, o que não necessariamente se demonstra na concretude das relações materiais. Não se trata de uma crítica a sua natureza, visto que ela se apresenta precisamente como se espera de um órgão de Estado permeado pela sociabilidade capitalista, mas de apontar as ilusões quanto a ela estabelecidas.

Para o debate jurídico, espera-se, além das previsões normativas e doutrinárias, que se possa tomar a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos deputados por aquilo que ela é: um espaço de contradições e disputas de interesses de classes e grupos contrapostos. E, assim, compreender o seu funcionamento e deliberações a partir de sua natureza enquanto forma política capitalista e, também, de cada conjuntura específica, e não como tutela inquestionável de constitucionalidade.

5 Considerações finais

No presente estudo, buscou-se compreender a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania pelos seus aspectos normativos, doutrinários e materialistas. Para tanto, levantaram-se os apontamentos da Constituição Federal de 1988 acerca das Comissões em geral. Um melhor detalhamento consta do seu artigo 58, segundo o qual as comissões são órgãos informacionais que discutem e debatem projetos de lei, realizam audiências públicas, fiscalizam programas e planos governamentais, dentre outras atribuições.

Em vista disso, passou-se a realizar um apanhado histórico do que os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados dispuseram acerca das comissões e, especialmente, da CCJC. A versão mais atual do RICD contempla, em seu artigo 32, a CCJC como comissão permanente com diversas competências. Cabe destacar as relativas aos aspectos constitucionais, legais, jurídicos, regimentais e técnicos de projetos e emendas, verificando, especialmente, a admissibilidade das Propostas de emenda à Constituição (PEC).

Em seguida, procedeu-se uma análise doutrinária, verificando que, no direito constitucional, a CCJC recebe ênfase no tema da mudança constitucional, pois está presente no controle político prévio de constitucionalidade, e tem como missão defender a Constituição de emendas que visem à abolição de cláusulas pétreas, apresentando-se como verdadeira delegada do Poder Constituinte.

Do ponto de vista jurídico-materialista, entretanto, demonstrou-se existir mecanismos que permeiam a atuação da CCJC, influenciando em suas decisões, tais como a influência do Poder Executivo no Poder Legislativo; a força das lideranças partidárias e da Presidência da Câmara; e exiguidade de tempo desfrutado para produzir e discutir pareceres técnicos de qualidade.

³⁰ VALENÇA, DANIEL ARAÚJO; MAIA JÚNIOR, RONALDO MOREIRA; GOMES, Rayane Cristina de Andrade. O novo constitucionalismo latino-americano: análise marxista da invisibilização da luta de classes nas investigações jurídicas críticas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, p. 365-378, 2019.

Em face disso, fez-se necessário compreender o papel das lideranças e dos blocos parlamentares no processo, percebendo-se que, no panorama da CF/88, há uma tendência histórica de que a Presidência da CCJC seja ocupada por aliados do Poder Executivo. Como é a presidência que designa relator para apresentar parecer quanto à admissibilidade das propostas submetidas, percebe-se a influência indireta desse Poder no resultado da análise.

Para reforçar tal argumento, discorreu-se acerca da relação estabelecida entre a atual Presidente da CCJC, Bia Kicis (PSL-DF) e os interesses do Executivo, o que se fez por meio uma análise da PEC n.º 135/2019, a “PEC do voto impresso”. Alinhada aos interesses do Presidente da República, Kicis foi autora do texto normativo submetido, justificando-o pelo boicote “juristocrata” da Justiça Eleitoral brasileira para com o tema.

Nesse contexto, verificou-se que o relator, indicado pelo então presidente da Comissão e do PSL, produziu um parecer simbólico que não se aprofundava nas consequências constitucionais da aprovação da medida. Ademais, o tempo de tramitação na CCJC, de fato, foi exíguo, assim como as deliberações. Ao final, o parecer foi aprovado por 33 votos a cinco.

A Deputada Bia Kicis continuou fortemente na defesa dessa proposta em Plenário, antes e depois de torna-se Presidente da CCJC. Na continuidade do processo legislativo, formou-se Comissão Especial cuja relatoria também se destinou a membro do PSL. Apesar dos intensos encaminhamentos e deliberações da autora, a PEC foi rejeitada em Plenário por 229 a 218 votos.

Conforme se verificou, a questão melhor se explicava por acontecimentos em curso fora da CCJC, pois a polêmica do voto impresso estava gerando tensões entre Legislativo, Executivo e Judiciário. Durante meses, simultaneamente ao que ocorria na Câmara, o Presidente Jair Bolsonaro acusava as eleições de 2018 de terem sido fraudadas.

Por seu turno, o TSE teve de fazer uma verdadeira campanha pela confiabilidade do voto eletrônico. A instabilidade democrática gerada foi tamanha que líderes de diversos partidos tiveram de orientar seus deputados a derrubar a medida, o que aconteceu em agosto de 2021, ante ao temor de que todo o sistema ruísse.

Por meio dos desdobramentos desse caso, restou nítida a influência do Poder Executivo na CCJC, demonstrando que seu funcionamento é típico de uma instituição de Estado inserida na totalidade social do modo de produção capitalista. A CCJC, portanto, atua como esperado, não se podendo vislumbrá-la por meio das ilusões constitucionais, como órgão neutro de debates racionais em prol da defesa abstrata de determinada ordem constitucional.

Pelas “lentes coloridas” do jurídico, ela pode se apresentar como herdeira do poder constituinte, como legítimo órgão democrático em defesa dos direitos humanos, apta a impedir avanço de propostas antidemocráticas. Mas é preciso enxergá-la tal como é: um espaço de disputas e contradições dentro da sociabilidade capitalista. E, assim, compreender seus processos e posicionamentos por meio de cada conjuntura política em curso e não como atributo inquestionável de constitucionalidade.

Referências

AGÊNCIA SENADO. *Entenda a Polêmica em torno da PEC do Voto Impresso*. Brasília, 06 de junho de 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/06/entenda-a-polemica-em-torno-da-pec-do-voto-impresso>. Acesso em: 25 de fev. de 2022.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2012.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martônio Barreto Mont'alverne. Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? *Rev. Direito e Páx.*, Rio de Janeiro, Vol. 10, N.03, 2019, p. 1769-1911. DOI: 10.1590/2179-8966/2018/37470 | ISSN: 2179-8966.

BOITO JR, Armando. Os atores e o enredo da crise política. In: JINKINGS; Ivana; DORIA; Kim; CLETO; Murilo. *Por que gritamos golpe?* Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo: 2016, p. 26-33.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2004

BRASIL. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*: Resolução n.º 17 de 1989. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 23 de out de 2021.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. *Apresentação de Emenda Constitucional, pela Deputada Bia Kicis (PSL-DF)*. Brasília: 2019a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1807035&filename=PEC+135/2019. Acesso em: 25 de fev. de 2022.

BRASIL. *Apresentação do Parecer do Relator CCJC, pelo Deputado Paulo Eduardo Martins (PSC-PR)*. Brasília: 2019b. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1827083&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+135/2019. Acesso em: 25 fev de 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ficha de Tramitação da PEC 135/2019*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2220292>. Acesso em: 25 de fev 2022.

CONJUR. Alexandre abre novo inquérito para investigar quadrilha digital antidemocrática. Brasília, 01 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-01/inquerito-investigar-quadrilha-digital-antidemocratica>. Acesso em: 25 de fev de 2022.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008

KICIS, BIA. *Feed do Instagram da Deputada "biakicis"*. Disponível em: <https://www.instagram.com/biakicis/?hl=pt-br>. Acesso em: 25 de fev de 2022.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Safe, 1991.

LÊNIN, V. I. *Ilusões Constitucionalistas*. 2ª ed. São Paulo: Kairós, 1985.

LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. Idealismo e efetivação constitucional: a impossibilidade da realização da Constituição sem a política. In: COUTINHO; Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. *Diálogos Constitucionais: Direito, Neoliberalismo e Desenvolvimento em Países Periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p 375-385.

MASCARO, Alysson Leandro. Direito, capitalismo e estado: da leitura marxista do direito. In: *Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas* / Celso Naoto Kashiura Junior; Oswaldo Akamine Junior; Tarso de Melo (Organizadores). São Paulo: Outras Expressões, 2015.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Vol. 1. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO. *Como se distribuem as relatorias na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC)?* Rio de Janeiro, 22 de nov de 2019. Disponível em: <https://olb.org.br/>

como-se-distribuem-as-relatorias-na-comissao-de-constituicao-e-justica-e-de-cidadania-ccjc/. Acesso em: 23 de out de 2021.

POLITIZE. *O que são blocos e bancadas parlamentares?* Disponível em: <https://www.politize.com.br/wp-content/uploads/2017/03/Blocos-e-bancadas-parlamentares.pdf>. Acesso em: 23 de out de 2021.

PSC. *Valores do Partido Social Cristão*. Brasília, sem data. Disponível em: <https://psc.org.br/missao-valores/>. Acesso em: 25 de fev de 2022.

SADER, Emir. *Estado e Política em Marx*. 1 ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais como “Cláusulas Pétreas”. *Cadernos de Direito*/ Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba, v. 3, n. 5, p. 78-97, dez 2003. DOI <https://doi.org/10.15600/2238-1228/cd.v3n5p78-97>.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

UMA PONTE PARA O FUTURO. Fundação Ulisses Guimarães/ PMDB. Brasília, 29 de out de 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 23 de out de 2021.

VALENÇA, DANIEL ARAÚJO; MAIA JÚNIOR, RONALDO MOREIRA; GOMES, Rayane Cristina de Andrade. O novo constitucionalismo latino-americano: análise marxista da invisibilização da luta de classes nas investigações jurídicas críticas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, p. 365-378, 2019.

VENTURELI, Gustavo. *Expertise como critério para a composição da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados (2011-2016)*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. 106 p. 2017.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.