

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.253, DE 2015

(Apensado: PL nº 8.879/2017)

Altera o parágrafo único, do art. 2º, e o art. 13, da Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, e o § 2º, da Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para disciplinar a legitimidade para a causa nas ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade e da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Autor: Deputado CARLOS MANATO

Relator: Deputado RUBENS PEREIRA JUNIOR

I - RELATÓRIO

O **Projeto de Lei nº 2.253 de 2015**, de autoria do Deputado Carlos Manato, altera as Leis nºs 9.868/1999 e 9.882/1999, para disciplinar a legitimidade para a causa nas ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, bem como na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

O nobre deputado propõe nova redação para o art. 13 da Lei nº 9.868/1999, que se encontra defasado em relação ao texto do art. 103 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Nesse diapasão, a redação proposta pelo autor reproduz, na Lei nº 9.868/1999, o rol de legitimados para propositura da ação declaratória de constitucionalidade previsto na norma constitucional.

Além disso, o projeto estabelece que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, as confederações sindicais e as entidades de classe de âmbito nacional, ao propor as referidas ações constitucionais, devam

demonstrar que a pretensão deduzida tem pertinência temática com os direitos da classe que representam.

O autor, em sua justificativa, destaca que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabeleceu a necessidade de demonstração de pertinência temática entre o ato normativo objeto da ação de controle de constitucionalidade e os interesses específicos da agremiação, nos casos das ações propostas pelas confederações sindicais e pelas entidades de classe de âmbito nacional, mas não deu o mesmo tratamento ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. A OAB, entidade de classe representativa dos advogados, foi considerada legitimada universal, não precisando demonstrar o vínculo entre o conteúdo da ação de controle e o interesse dos advogados.

A respeito da possibilidade de promover a alteração pretendida por meio de projeto de lei, o autor argumenta que “(...) *a Constituição não detém densidade semântica suficiente para extrair-se de seu texto que a Ordem é imune à pertinência temática*” e que a proposta visa a regular “*a **legitimidade ad causam**, ou seja, o vínculo jurídico e abstrato das partes hábeis a provocar a jurisdição constitucional, porquanto na titularidade de direitos assegurados à classe, a cuidar-se, portanto, de uma **condição da ação** que deve ser satisfeita pelos legitimados processuais*”. Dessa forma, conclui que o texto proposto retifica uma anomalia criada pela jurisprudência, qual seja “*a amplitude de atuação conferida à Ordem dos Advogados do Brasil, por intermédio de seu Conselho Federal, a qual deverá se submeter ao mesmo requisito relacional da defesa de direitos da classe*”.

Quanto à alteração do texto do art. 13 da Lei nº 9.868/1999, o Deputado Carlos Manato assinala que, com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, a qual estabeleceu para propositura da ação declaratória de constitucionalidade o mesmo rol de legitimados da ação direta de inconstitucionalidade, fez-se mister a atualização do texto infraconstitucional.

À proposição principal foi apensado o **PL nº 8.879/2017**, de autoria do Deputado Mauro Mariani, que altera o art. 13 da Lei nº 9.868/1999 para atualizar o rol de legitimados para propositura da ação declaratória de

constitucionalidade, em relação ao rol previsto na Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004.

As proposições em análise estão sujeitas ao regime de tramitação ordinária e à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD –), tendo sido distribuídas unicamente a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, nos termos dos arts. 139, II, “c” e 54, I, do RICD e, ainda, do seu mérito (art. 32, IV, “e”, do RIDC).

Transcorrido o prazo regimental, não foram oferecidas emendas aos projetos.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os **Projetos de Lei nºs 2.253/2015 e 8.879/2017** vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa (art. 139, II, “c”, do RICD), bem como do seu mérito (art. 32, IV, “e”, do RIDC).

Quanto à constitucionalidade formal, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

Os projetos de lei em questão têm como objeto tema concernente ao direito processual, matéria de **competência legislativa privativa da União** (art. 22, I, da CF/88). É **legítima a iniciativa parlamentar** (art. 61, *caput*, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se **adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária federal**, visto tratar-se da alteração de leis ordinárias em vigor e não haver exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para disciplina do assunto.

No que se refere à análise da constitucionalidade material, de igual modo, não se constata vícios. Com efeito, quanto à alteração do art. 13 da Lei nº 9.868/1999, os **PLs nºs 2.253/2015 e 8.879/2017** apenas reproduzem o rol constitucional de legitimados para propositura da ação declaratória de constitucionalidade (ADC). Já no que tange à exigência de pertinência temática para propositura das ações de controle de constitucionalidade por parte das entidades de classe, não há qualquer óbice constitucional para regulação da matéria nesse sentido por meio de lei.

As proposições são dotadas de **juridicidade**, uma vez que inovam no ordenamento jurídico, possuem o atributo da generalidade e respeitam os princípios gerais do direito.

Quanto ao mérito, a alteração proposta ao texto do art. 13 da Lei nº 9.868/1999, tanto pelo PL nº 2.253/2015 quanto pelo PL nº 8.879/2017, apensado, na parte que reproduz o rol constitucional de legitimados para propositura da ADC, adequa o texto legal à norma constante no art. 103 da Constituição, contribuindo para o aprimoramento do sistema jurídico brasileiro.

No que tange à questão dos legitimados especiais e da necessidade de demonstração de pertinência temática quando da propositura de ações de controle de constitucionalidade, tratada pelo PL nº 2.253/2015, todavia, há que se fazer algumas ponderações.

A Constituição Federal traz em seu art. 103 o rol de legitimados para propositura da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e da ADC, quais sejam, o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o partido político com representação no Congresso Nacional e a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Não há, no texto constitucional, restrição temática expressa para qualquer desses sujeitos.

As Leis nºs 9.868/1999 e 9.882/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento, perante o Supremo Tribunal Federal, da

ADI e ADC, bem como da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), também não trazem o requisito da pertinência temática expresso em seus textos. Coube, pois, à jurisprudência do STF definir os contornos do exercício do direito de acionar o controle abstrato de constitucionalidade das normas do ordenamento jurídico brasileiro, criando o instituto da pertinência temática, conforme se aduz do julgado a seguir colacionado:

"O requisito da *pertinência temática* – que se traduz na relação de congruência que necessariamente deve existir entre os objetivos estatutários ou as finalidades institucionais da entidade autora e o conteúdo material da norma questionada em sede de controle abstrato – foi erigido à condição de pressuposto qualificador da própria legitimidade ativa *ad causam* para efeito de instauração do processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade." (ADI 1.157-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-12-1994, Plenário, DJ de 17-11-2006.) (grifo nosso)

Nesse contexto, o instituto da pertinência temática acabou por criar duas categorias de legitimados ativos para o ajuizamento das ações de controle de constitucionalidade: os universais e os especiais. Sobre o tema, Bulos ensina que "(...) os *legitimados universais não se sujeitam ao exame da pertinência temática, porque o seu próprio papel institucional já os autoriza a promover a direta genérica em qualquer hipótese*"¹, ao passo que os legitimados especiais "*só podem propor a direta genérica se demonstrarem o elo de pertinência temática entre o ato normativo arguido como inconstitucional e os interesses específicos da agremiação*"².

Consoante entendimento do STF, são legitimados especiais a confederação sindical, a entidade de classe de âmbito nacional, as Mesas das Assembleias Legislativas ou da Câmara Legislativa e os governadores, sendo todos os demais considerados legitimados universais, senão veja-se:

"A legitimidade ativa da confederação sindical, entidade de classe de âmbito nacional, Mesas das Assembleias Legislativas e governadores, para a ação direta de inconstitucionalidade, vincula-se ao objeto da ação, pelo que deve haver pertinência da

¹ BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 281.

² Idem, p. 283.

norma impugnada com os objetivos do autor da ação. Precedentes do STF: ADI 305/RN (RTJ 153/428); ADI 1.151/MG (DJ de 19-5-1995); ADI 1.096/RS (Lex-JSTF, 211/54); ADI 1.519/AL, julgamento em 6-11-1996; ADI 1.464/RJ, DJ de 13-12-1996. Inocorrência, no caso, de pertinência das normas impugnadas com os objetivos da entidade de classe autora da ação direta.” (ADI 1.507-MC-AgR, Rel. Min. **Carlos Velloso**, julgamento em 3-2-1997, Plenário, DJ de 6-6-1997.) (grifo nosso)

Quanto ao Conselho Federal da OAB, o STF enfrentou a questão no bojo da ADI nº 3/DF, firmando o entendimento de que essa entidade, em virtude de seu papel institucional de defesa da ordem jurídica, deve ser considerada legitimada universal para propositura de ações de controle de constitucionalidade:

*“Em se tratando de Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, sua colocação no elenco que se encontra no mencionado artigo, e que as distingue das demais entidades de classe de âmbito nacional, deve ser interpretada como feita para lhe permitir, na defesa da ordem jurídica com o primado da Constituição Federal, a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra qualquer ato normativo que possa ser objeto dessa ação, **independe do requisito da pertinência entre o seu conteúdo e o interesse dos advogados como tais, de que a Ordem é entidade de classe**”* (STF - ADI: 3 DF, Relator: **Moreira Alves**, Data de Julgamento: 07/02/1992, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 18-09-1992) (grifo nosso)

De fato, a menção ao Conselho Federal da OAB no rol constitucional de legitimados para propositura das ações de controle de constitucionalidade foi feita de forma destacada das demais entidades de classe: a OAB consta em inciso próprio (VII) no rol do art. 103 da Lei Maior, enquanto as demais entidades de classe foram congregadas de forma genérica no inciso IX desse mesmo artigo constitucional.

O destaque da OAB tem relação com o papel institucional que essa entidade desempenha no sistema jurídico brasileiro. A Constituição Federal, em seu art. 133, alça os advogados à condição de sujeitos indispensáveis à administração da justiça e o Estatuto da OAB, instituído pela Lei nº 8.906/1994, reforça o papel fundamental da advocacia no Estado Democrático de Direito, ao definir, em seu art. 44, que a OAB tem por finalidade **“defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado**

democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas” (grifo nosso).

Diante do exposto, discordamos da proposta do autor de incluir a OAB no rol comum das entidades de classe, restringindo sua legitimidade *ad causam* às ações que envolvam interesses dos advogados. Não se trata, aqui, de regras de direito processual. A legitimidade universal desse Conselho Federal está ligada ao fundamental papel institucional da OAB para a administração da justiça e para a sistemática do Estado Democrático de Direito do País.

A OAB possui um papel ambivalente na ordem jurídica brasileira, que extrapola a luta corporativa em favor da classe dos advogados e abarca uma finalidade institucional e social, que tem lastro constitucional e legal. Nesse mesmo sentido se posicionou o STF, em sede do julgamento da ADI nº 3.026/DF:

“(...) 7. A Ordem dos Advogados do Brasil, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional. A OAB não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas. Possui finalidade institucional. (...)”.(STF - **ADI: 3.026/DF**, Relator: **Eros Grau**, Data de Julgamento: 08/06/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 29-09-2006)

Por compartilharmos do posicionamento de que a OAB, muito além de entidade de classe, tem funções públicas e sociais a desempenhar, haja vista o teor dos arts. 133 da CF/88 e 44 da Lei nº 8.096/1994, rejeitamos, no mérito, a proposta do autor de incluí-la no rol de legitimados especiais para propositura das ações de controle abstrato de constitucionalidade.

Julgamos, contudo, oportuna a proposta do nobre deputado no sentido da formalização por meio de Lei do entendimento jurisprudencial já sedimentado acerca da legitimação especial das entidades de classe de âmbito nacional e das confederações sindicais para proposição de ADI, ADC e ADPF. Com o escopo de aprimorar o projeto, acrescentamos ao rol de legitimados especiais os governadores e as Mesas das Assembleias Legislativas ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Com efeito, a jurisprudência do STF é pacífica no sentido da necessidade de as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional demonstrarem pertinência entre o interesse específico da classe, para cuja defesa essas entidades são constituídas, e o ato normativo arguido como inconstitucional; da mesma forma, de os governadores e da Mesa de Assembleia Legislativa estadual ou do DF demonstrarem o vínculo entre o conteúdo das normas impugnadas e os interesses estaduais ou distritais.

Nesse diapasão, concluímos pela apresentação de substitutivo aos projetos de lei em análise, contemplando, no mérito, a proposta de conformar o art. 13 da Lei nº 9.868/1999 à nova redação do art. 103 da CF/88, dada pela EC nº 45/2004, bem como de incluir dispositivo legal indicando a necessidade de demonstração, por parte dos legitimados especiais, de pertinência temática entre o conteúdo da norma questionada em sede de controle abstrato e os interesses do legitimado *ad causam*, mantendo, todavia, o Conselho Federal da OAB como legitimado universal para propositura de ADI, ADC e ADPF.

Por fim, em relação à **técnica legislativa**, há alguns pontos que merecem reparos, para ajustar os projetos ao disposto na Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre as normas de redação, elaboração, alteração e consolidação das leis.

Quanto ao PL nº 8.879/2017, apensado, verificamos, apenas, a ausência de um artigo primeiro indicando o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, nos termos do art. 7º da LC nº 95/1998, devendo ser reenumerados os demais dispositivos.

Já sobre o PL nº 2.253/2015, o primeiro ponto a ser observado é o fato de que a proposição aproveita dispositivos legais vetados para inserção do texto que pretende acrescentar à Lei nº 9.868/1999 e à Lei nº 9.882/1999, o que é vedado pela LC nº 95/1998, em seu art. 12, III, “c”.

Nesse sentido, o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.868/1999 e o §2º do art. 2º da Lei nº 9.882/1999 devem ser mantidos como vetados e a redação constante no projeto para esses dispositivos deve ser inserida, respectivamente, em um §2º ao art. 2º da Lei 9.868/1999,

renumerando-se o parágrafo único como §1º, e em um §3º ao art. 2º da Lei 9.882/1999. Diante da necessidade de alteração dos dispositivos acima referidos, deverão ser feitas as adaptações correspondentes no texto da ementa da proposição, bem como no de seu art. 1º.

Nota-se, por fim, que os artigos do projeto foram escritos em negrito, para destacá-los dos dispositivos legais alterados, todavia, a melhor forma de fazê-lo é por meio de recuo do texto dos dispositivos legais alterados, mantendo a uniformidade de recursos gráficos no corpo do projeto.

Por todo o exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do **Projeto de Lei nºs 2.253/2015** e do **Projeto de Lei nº 8.879/2017, apensado**; no mérito, pela **aprovação das matérias**, nos termos do **substitutivo** em anexo.

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2017.

Deputado RUBENS PEREIRA JUNIOR
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.253, DE 2015;

(Apensado: PL nº 8.879/2017)

Altera os arts. 2º e 13 da Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, e o art. 2º da Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para disciplinar a legitimidade para a causa nas ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, bem como na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, e a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para disciplinar a legitimidade para a causa nas ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, bem como na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Art. 2º O art. 2º da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte § 2º, renumerando-se seu parágrafo único como §1º:

“Art. 2º

.....

§ 1º

§2º Os legitimados processuais referidos nos incisos IV, V e IX deverão demonstrar pertinência temática entre a pretensão por eles deduzida e os direitos ou interesses que representam.
”(NR)

Art. 3º O art. 13 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13 Podem propor ação declaratória de constitucionalidade:

I -

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Parágrafo único. Os legitimados processuais referidos nos incisos IV, V e IX deverão demonstrar pertinência temática entre a pretensão por eles deduzida e os direitos ou interesses que representam. ” (NR)

Art. 4º O art. 2º da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º.....

.....

§ 3º Na hipótese do inciso I, aplica-se o disposto no §2º do art. 2º da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. ” (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2017.

Deputado RUBENS PEREIRA JUNIOR

Relator