



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.754, DE 2016

(Apenso: Projeto de Lei nº 1.182/2019)

Altera a redação do art. 39 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

Autor: Deputado Sóstenes Cavalcante (DEM/RJ) e outros

Relatora: Deputada Chris Tonetto (PSL/RJ)

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em referência, de autoria do Deputado Sóstenes Cavalcante e outros parlamentares, pretende acrescentar o inciso 6 ao artigo 39¹ da Lei nº 1.079/1950, a fim de tipificar como crime de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal a usurpação de competência do Poder Legislativo, consoante redação a seguir colacionada:

“Art. 1º Esta lei acrescenta o inciso 6º ao art. 39 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, para incluir como crime de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal a usurpação de competência do Poder Legislativo.

Art. 2º O art. 39, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso 6º:

“Art. 39.....

6. Usurpar competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo.”
(NR)

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

¹ Art. 39. São crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete da Deputada **CHRIS TONETTO** – PSL/RJ

O despacho inicial, exarado em 23/03/2016, encaminhou a proposição para apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), inclusive quanto ao seu mérito, na forma do artigo 54², do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, submetendo-se ao Plenário e sujeitando-se ao regime de tramitação ordinária.

Em 21/09/2016, restou apresentado o Parecer pelo então relator Deputado Marcos Rogério (DEM/RO), no qual se votou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com emenda para fins de aprimoramento da redação da ementa.

Posteriormente, entre os meses de agosto a outubro, houve a apresentação de moções de apoio e pedido de votação e aprovação do Projeto de Lei, pelas Câmaras de diversos municípios, ante a relevância do tema. Contudo, em 28/11/2018, a proposição restou retirada de pauta, a pedido do então relator, até que, ao final da legislatura anterior, o PL nº 4.754/2016 foi arquivado, com fundamento no artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Ao início da 56ª legislatura, o Projeto foi desarquivado a pedido do autor e teve a ele apensado o PL nº 1.182/2019, de autoria da Deputada Bia Kicis (PSL/DF), cujo teor explana-se a seguir:

“Art. 1º - A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 39.....

6 – instituir mediante decisão, sentença, voto, acórdão ou interpretação analógica, norma geral e abstrata de competência do Congresso Nacional (arts. 21 e 48 da Constituição do Brasil).

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.””

Cabe observar que o Projeto apensado está em consonância com a proposta inicial, porém conta com redação mais abrangente, excetuando-se, contudo, a hipótese de usurpação de competência do Poder Executivo que havia sido contemplada no PL nº 4.754/2016.

É o relatório.

² Art. 54. Será terminativo o parecer:

I – da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria.



II – VOTO DA RELATORA

Em conformidade com os ditames do artigo 32, IV, “a”³, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, integra o escopo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o exame dos aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos.

Nesse sentido, atesto, preliminarmente, que, tanto a proposição original quanto o Projeto a ela apensado atendem os requisitos de constitucionalidade, eis que em consonância com o artigo 22, I⁴, da Constituição Federal, o qual trata especificamente da competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.

No que diz respeito à juridicidade dos Projetos, uma vez que estão de acordo com os princípios gerais do direito e com o ordenamento jurídico pátrio, impedimento não há para sua aprovação.

Em relação à técnica legislativa, verifica-se, em ambos os casos, a total observância aos ditames da Lei Complementar nº 95/1998, a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Dito isso, passo a relatar os aspectos inerentes ao mérito das proposições que ora se analisam.

Um dos mais sérios problemas da atual configuração institucional do Estado brasileiro é a hipertrofia do Supremo Tribunal Federal como órgão de controle de constitucionalidade. Efetivamente, tem se servido o Supremo Tribunal de seu posto de guardião da Constituição, não apenas para substituir-se ao Congresso Nacional, como também, o que é muito pior, para fazer tábula rasa do próprio texto constitucional. Na prática, o STF vem esvaziando completamente o sentido objetivo das palavras da Constituição, substituindo-o pelo programa ideológico de seus onze ministros. Da mesma maneira como o positivismo legalista do século XIX fez crer ao legislador humano não haver direito algum antes da promulgação da lei positiva, também a Suprema Corte brasileira parece decidir como se

³ Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

(...)

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;

⁴ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;



não houvesse, antes de sua jurisprudência, ao menos uma Constituição cujo texto tem um sentido determinado e objetivo.

Assim ocorreu quando o STF decretou ser inconstitucional considerar fato típico criminal o aborto quando a vítima for portadora de anencefalia (ADPF 54); quando julgou ser constitucional a destruição de embriões humanos vivos para pesquisas com células-tronco (ADIn 3510); quando equiparou os pares homossexuais à união estável do art. 226, § 3º, da Constituição Federal, para fins de reconhecimento como entidade familiar (ADIn 4277 e ADPF 132).

Nos dois primeiros casos, a decisão do Supremo Tribunal Federal foi proferida com violação a cláusulas expressas da Constituição, quais sejam, o art. 5º, caput e § 2º. Efetivamente, o caput do mencionado art. 5º garante a inviolabilidade do direito à vida, garantia que deve ser assegurada na sua maior extensão possível, em razão da diretiva hermenêutica insculpida na primeira parte do § 2º do mesmo artigo, a saber: *“Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados”*.

Tal preceito impõe que os direitos e liberdades do art. 5º da Constituição, dentre os quais o direito à vida, devem ser assegurados na sua maior amplitude possível, do que decorre necessariamente a proteção da vida humana desde a sua concepção, sendo fulminada de inconstitucionalidade qualquer interpretação restritiva desse direito. Ademais, a segunda parte do mesmo § 2º recepciona os direitos e liberdades consignados nos tratados de que o Brasil seja parte, entre eles a Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de San José da Costa Rica. Ora, o próprio art. 4º do referido Pacto estipula explicitamente que o direito de todo ser humano à vida deve ser protegido pela lei e desde o momento da concepção.

O terceiro caso é igualmente emblemático porque o STF não apenas decidiu contra a intenção do constituinte, revelada pelos debates parlamentares havidos na votação do texto constitucional, nos quais se verifica que as palavras "homem e mulher" foram incluídas no § 3º do art. 226 com o objetivo deliberado de impedir o reconhecimento dos mesmos direitos às uniões homossexuais, mas também porque o relator da ADIn 4277, ministro Ayres Britto, houve por bem dar "interpretação conforme à Constituição" ao art. 1.723 do Código Civil, que repete *ipsis litteris* o mencionado § 3º do art. 226 da Lei Fundamental. Ora, indiretamente, admitiu-se que o STF operou um recorte nos sentidos de uma das cláusulas da própria Constituição.

Mais recentemente, no julgamento do HC 124.306-RJ, em sede de controle de constitucionalidade incidental, num particular caso concreto, a 1ª Turma do STF, de acordo com voto do ministro Luís Roberto Barroso, entendeu ser inconstitucional a proibição do aborto no primeiro



trimestre da gravidez por ser contrária aos seguintes direitos constitucionais: os direitos sexuais e reprodutivos, a autonomia da mulher, a integridade física e psíquica da gestante e a igualdade de gênero. O inusitado é que absolutamente nenhuma dessas expressões constam do texto literal da Constituição.

Saliente-se que o direito à inviolabilidade da vida humana, por força do art. 60, § 4º, IV⁵, do texto constitucional, é cláusula pétrea, não podendo ser reduzido ou melindrado sequer por emenda constitucional, ou seja, quando o STF excluiu a tipicidade do aborto em caso de anencefalia da vítima, quando sancionou a destruição de embriões humanos vivos, e também quando sua 1ª Turma excluiu a tipicidade de qualquer aborto executado até o primeiro trimestre da gestação, fez exercício do próprio poder constituinte originário.

Temos, à toda a evidência, que a hipertrofia do Supremo Tribunal Federal vai muito além de mera usurpação das atribuições do Poder Legislativo. Pelo contrário, o STF vem alterando o sentido literal da Constituição, com isso usurpando o próprio poder constituinte, que se confunde com a soberania nacional e tem como titular único e exclusivo, segundo o parágrafo único do art. 1º da Carta Magna, apenas o povo brasileiro. Em outras palavras, reescrevendo a Constituição do Brasil com seu ativismo judicial, o STF não está apenas violando as prerrogativas do Congresso, mas arrogando para si direitos que competem unicamente ao povo.

Este problema se colocou pela primeira vez na história quando foi elaborada a Constituição norte-americana. Até aquele momento, em todo o mundo, o Judiciário não era um poder independente, mas subordinado ao Legislativo ou ao Executivo. Foram os Estados Unidos, ao promulgarem a sua Constituição, que emanciparam o Poder Judiciário, constituindo-o em poder independente. Mas já antes mesmo de promulgada a Carta Magna, levantou-se no horizonte a possibilidade do ativismo judicial, conforme o atesta Alexander Hamilton, o pai da Carta Magna americana, no capítulo 81 do clássico do constitucionalismo “The Federalist Papers”: “*Ninguém discutirá que deva haver uma Corte Suprema*”.

Hamilton aponta ainda que não se pode construir uma democracia onde qualquer instância de poder, inclusive o Judiciário, não possa ser responsabilizada diante de outra instância pelos desmandos de seus atos. Em uma democracia a ninguém pode ser dado nenhum poder absoluto.

A doutrina brasileira da separação de poderes seguiu o modelo norte-americano, de *checks and balances* (freios e contrapesos), pelos quais os poderes controlam-se reciprocamente, a fim de manter o

⁵ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

IV - os direitos e garantias individuais.



equilíbrio entre si. Ela vê a separação de poderes como um jogo que distribui entre os três poderes funções arranjadas de tal forma que nenhum deles tenha a supremacia sobre os outros, o que equivaleria à ditadura e à usurpação da soberania nacional, cuja titularidade permanece no povo. Para que os três poderes sejam independentes e harmônicos, como reza o art. 2º da Constituição, importa que nenhum deles, em nenhum momento, seja soberano e irresponsável. Ela não poderia ter deixado de lado esta doutrina de Alexander Hamilton, que possui caráter definitivo para ordenamentos jurídicos como o nosso.

Apesar disso, nenhum contrapeso ao comportamento dos Ministros da Suprema Corte foi contemplado no ordenamento jurídico brasileiro. O comportamento exemplar dos Ministros da Suprema Corte, durante muitas décadas de nossa história, mascarou esta lacuna gravíssima que pode colocar em xeque todo o sistema democrático. No entanto é exatamente esta a lacuna de que padece a nossa legislação. Ainda que nossos Ministros fossem impecáveis em seus julgamentos, mesmo assim, nosso ordenamento jurídico estaria dotado de perigosíssima falha a exigir a sanção imediata. É assombroso que possa ter-se construído uma democracia onde um juiz possa usurpar o Poder Constituinte e “não tenha que dar satisfação de seus atos a absolutamente mais ninguém”, textuais palavras que levaram um dos Ministros de nossa Suprema Corte a orgulhar-se em público. Outro de nossos Ministros, também recentemente, afirmou que *“o Brasil é um país de constitucionalização abrangente, ou seja, a Constituição Brasileira só não traz a pessoa amada em três dias, mas fora isto, quase tudo é possível obter-se com a boa manipulação da Constituição Brasileira”*.

Não obstante as considerações acima, intrinsecamente relacionadas às inúmeras hipóteses de usurpação de competência do Poder Legislativo exercidas pela nossa Corte Maior, há que se falar também nas hipóteses em que o STF usurpa a competência do Poder Executivo.

Convém observar que o direito constitucional pátrio já possui dispositivo⁶ que confere ao Congresso Nacional a competência para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, sendo certo que, consoante exaustivamente atestado ao longo dessa análise, é, sobretudo, o Poder Judiciário que vem usurpando a competência privativa do Poder Legislativo.

Assim sendo, nada mais justo que aprovar uma medida de caráter punitivo-coibitivo, como essa que se propõe, para que dessa forma seja respeitada a tripartição de poderes consagrada em nosso ordenamento jurídico.

⁶ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
(...)

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete da Deputada **CHRIS TONETTO** – PSL/RJ

Tais exemplos evidenciam que já passou da hora não somente de seguir os ensinamentos do criador das modernas constituições americanas, como também de efetivamente aplicá-los.

Tanto é verdade que houve, além das moções citadas na parte inicial do presente Parecer, uma expressiva mobilização popular que resultou na coleta de centenas de milhares de assinaturas (em número superior a trezentas mil) de cidadãos comuns e conscientes, em abaixo-assinados, clamando pela votação e aprovação do Projeto de Lei que ora se analisa – boa parte das assinaturas se encontra em meu poder.

Diante do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, tanto do PL nº 4.754/2016, quanto do PL apensado, a saber, o PL de número 1.182/2019, e, no mérito, pela aprovação do substitutivo ora proposto.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputada **CHRIS TONETTO**
Relatora

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.754, DE 2016
(Apenso: Projeto de Lei nº 1.182/2019)

Altera a redação do art. 39 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta Lei acrescenta o inciso 6º ao art. 39 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, para incluir como crime de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal a usurpação de competência do Poder Legislativo.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete da Deputada **CHRIS TONETTO** – PSL/RJ

Art. 2º. O art. 39, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso 6:

“Art. 39.....

6. Usurpar competência do Congresso Nacional (arts. 21, 48 e 49 da Constituição Federal).”

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

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputada **CHRIS TONETTO**
Relatora