



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**PROJETO DE LEI Nº 4934/2019**

**EMENDA Nº , DE 2019**

(Do Sr. Luiz Flávio Gomes)

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei nº 4934, de 2019, a seguinte redação:

“ Art. 2º .....

“ Art. 27. ....

Parágrafo único. A proposta de que trata o *caput* deverá ser deliberada em até noventa dias, sendo aprovada tacitamente caso não haja decisão antes do término do prazo legal.” (NR) ”

Dê-se ao art. 3º do Projeto de Lei nº 4934, de 2019, a seguinte redação:

“ Art. 3º .....

“ Art. 11. ....

Parágrafo único. A proposta de que trata o *caput* deverá ser deliberada em até noventa dias, sendo aprovada tacitamente caso não haja decisão antes do término do prazo legal.” (NR) ”



## **JUSTIFICATIVA**

Com efeito, conforme bem destacado pela Excelentíssima Deputada Soraya Manato na justificação do Projeto de Lei nº 4934/2019, faz-se necessário o aperfeiçoamento da atual sistemática de controle de constitucionalidade no Brasil, especificamente no que diz respeito à modulação dos efeitos das decisões que declaram a inconstitucionalidade de leis.

Muito embora a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade em sede de controle concentrado tenha se tornado comum após a sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro por meio do art. 27 da Lei nº 9.868/1999 e do art. 11 da Lei nº 9882/1999, diversas são as críticas doutrinárias a respeito de tal instituto. No atual contexto de hipertrofia do Poder Judiciário, tais críticas são ainda mais importantes, vez que os pontos problemáticos relativos ao tema em questão se acentuam.

Para Humberto Ávila, a modulação de efeitos na declaração de inconstitucionalidade de leis é algo contraditório em essência. Nas palavras do referido autor, “toda modulação de efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade envolve uma contradição do Direito consigo mesmo: ao manter o que lhe é contrário, o Direito como que devora a si próprio, tal como uma cobra que engole sua própria cauda. Ela envolve, por assim dizer, não um Direito Constitucional, mas um Direito Inconstitucional.”<sup>1</sup>

Nesse mesmo sentido, conforme bem destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao se valer da modulação de efeitos no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, “o Supremo Tribunal Federal se torna (ou tende a se tornar) uma terceira Câmara do Poder Legislativo”.<sup>2</sup> Ainda de acordo com o professor aposentado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, o STF, ao convalidar ato

---

<sup>1</sup> ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre a permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 561.

<sup>2</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O valor do ato inconstitucional em face do direito positivo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 230: 217-236, Out./Dez. 2002, p. 227.



inconstitucional, acaba por legislar e usurpar da competência do Legislativo.<sup>3</sup> Além disso, nas palavras do citado autor, ao fazer referência a razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social como fundamentos autorizadores da modulação, a legislação pertinente reconhece a natureza política de tal atividade, o que deveria ser de competência do órgão legislador.<sup>4</sup>

Embora os defensores da manutenção do atual cenário argumentem que a modulação dos efeitos das decisões em sede de controle de constitucionalidade é instituto presente nos ordenamentos jurídicos de diversos países, isso não significa que tal instrumento jurídico esteja imune às críticas da doutrina estrangeira. No caso de Portugal, por exemplo, o ilustre constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho destaca que “os tribunais não têm competência constitucional (e legal) para recortar livremente os efeitos do vício jurídico dos actos normativos inconstitucionais.”<sup>5</sup>

Nesse passo, nota-se claramente que a modulação de que trata o projeto em questão permite que o STF mantenha válidos os efeitos de lei inconstitucional, o que se afigura como nítida atividade política e de natureza legislativa. Logo, entendemos que a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, na medida em que mantém os efeitos de lei juridicamente nula, é atividade eminentemente política, devendo a última palavra a seu respeito ser de competência de um dos órgãos do Legislativo, no caso, o Senado Federal.

Além disso, deve-se destacar que o controle de constitucionalidade não é atividade exclusiva do Poder Judiciário, sendo exercido tanto pelo Executivo, no momento da sanção ou veto aos projetos aprovados pelo Congresso nacional, quanto pelo Legislativo, por meio do que se denomina de controle preventivo de constitucionalidade. Portanto, não é incompatível com o modelo institucional adotado pelo Brasil a inserção do Senado Federal na dinâmica do controle repressivo de constitucionalidade.

---

<sup>3</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O valor do ato inconstitucional em face do direito positivo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 230: 217-236, Out./Dez. 2002, p. 227.

<sup>4</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O valor do ato inconstitucional em face do direito positivo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 230: 217-236, Out./Dez. 2002, p. 226.

<sup>5</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 953.



**Câmara dos Deputados – 56ª Legislatura**  
**Gabinete do Deputado Luiz Flávio Gomes**

Não obstante os apontamentos de natureza doutrinária acima destacados, é notório que em determinados casos a declaração pura e simples da inconstitucionalidade de determinado diploma legislativo pode acarretar sérios prejuízos à sociedade, mormente no que diz respeito a situações de fato e relações já estabilizadas durante a vigência da lei inconstitucional. Em tais ocasiões, cabe ao Estado fornecer uma resposta rápida e eficaz aos problemas decorrentes da declaração de inconstitucionalidade, não podendo o cidadão ficar a mercê da reconhecidamente morosa atividade legislativa.

Nesse passo, visando compatibilizar as críticas doutrinárias com as exigências de ordem prática, entendemos ser salutar a fixação de prazo limite para a apreciação da matéria pelo Senado Federal. Assim, caso não ocorra deliberação dentro do período de 90 (noventa) dias, a proposta encaminhada pelo STF será considerada aprovada tacitamente. A nosso ver, ao mesmo tempo em que dá solução a questões pragmáticas, tal desenho procedimental confere ao Legislativo o poder da última palavra na modulação dos efeitos das decisões judiciais que declaram a inconstitucionalidade de atos normativos, em franco respeito ao princípio democrático.

Sala das Sessões, em            de            2019.

**Deputado LUIZ FLÁVIO GOMES**

(PSB/SP)