

**PROJETO DE LEI Nº , DE 2019**  
(Do Sr. LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA)

Altera a Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006, para submeter à apreciação do Congresso Nacional as súmulas vinculantes editadas pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006, para promover a efetivação da divisão entre os Poderes, disciplinando a edição, a revisão, a convalidação e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal.

Art. 2º Os arts. 2º e 3º da Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, editar enunciado de súmula que deverá ser submetida com prioridade à apreciação do Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar a matéria, por decreto legislativo e assim convertida em lei para que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, tenha efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma prevista nesta lei.

---

---

§ 3º A edição, a revisão jurisdicional e o cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante dependerão de decisão tomada por 2/3 (dois terços) dos membros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária.

§ 4º No prazo de 10 (dez) dias após a sessão jurisdicional em que editar, rever ou cancelar o enunciado de súmula com efeito

vinculante, o Supremo Tribunal Federal fará publicar, em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União, o enunciado respectivo para que seja submetido à apreciação do Congresso Nacional.

§ 5º A edição, a revisão e o cancelamento de enunciado será realizado pelo Poder Legislativo, não limitado aos termos propostos pela de súmula editada, mas limitado à matéria especificada.

§ 6º As súmulas com efeito vinculante que alterarem a jurisprudência até então vigente não terão eficácia desde sua edição, devendo a matéria ser convertida em lei por processo legislativo no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do *caput*, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 7º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da súmula com efeito vinculante, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 8º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das súmulas com efeito vinculante não dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 9º Se a súmula com efeito vinculante não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 10º A vigência das súmulas ficará suspensa no prazo a partir de sua publicação até que a sua votação seja encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 11º As discussões sobre as matérias tratadas nas súmulas com efeito vinculante terão início na Câmara dos Deputados.

§ 12º Caberá a uma Comissão mista de Deputados e Senadores examinar as matérias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo Plenário de cada uma das casas do Congresso Nacional.

§ 13. Enquanto não editado o decreto legislativo a que se refere o § 6º, as relações jurídicas constituídas e decorrentes deverão orientar-se ao pela jurisprudência até então vigente.

§ 14. Aprovado pelo Congresso Nacional, na forma de lei, o texto original da súmula com efeito vinculante, este entrará em vigor, não sujeito a sanção ou veto presidencial. (NR)"

"Art.	3º
-------	----

---

XII- qualquer cidadão isoladamente ou associações.

..... (NR)"

"Art. 5º Revogada ou modificada a lei em que se fundou a edição de enunciado de súmula vinculante, revogam-se seus efeitos. (NR)"

"Art. 10 O procedimento de edição, revisão ou cancelamento jurisdicional de enunciado de súmula com efeito vinculante obedecerá, subsidiariamente, ao disposto no regimento interno do supremo tribunal federal. (NR)"

Art. 3º Revogam-se os arts. 4º e 7º da Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006.

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

## **JUSTIFICAÇÃO**

O presente projeto de lei, em absoluta observância aos preceitos constitucionais e inócuo às questões orçamentárias, trata especificamente de uma questão de suma importância para a ordem constitucional no nosso País, sobretudo a manutenção do Estado democrático de Direito: se a nossa Constituição conforma um regime de nítida separação de Poderes, pode o Supremo Tribunal Federal legislar positivamente?

O art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil consagra que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, certos que o poder do Estado é uno e o que em verdade se divide são as funções estatais individualizadas na função de legislar, de administrar e de julgar, exercidas cada qual por um grupo específico.

Apesar do equívoco semântico, a própria Constituição usa o termo “separação dos Poderes” no seu art. 60, § 4º, III, sendo o dispositivo cláusula pétreia, cujo preceito é inviolável.

A finalidade da separação dos Poderes é evitar a concentração de poder nas mãos de uma só pessoa e exatamente para isso que o art. 2º da Constituição Federal enfatiza como princípios delimitadores do exercício dos Poderes a harmonia, a independência e a indelegabilidade.

A harmonia entre os Poderes significa que os três Poderes devem ter uma convivência harmônica, ou seja, um deve respeitar o outro. A independência significa que um Poder não é subordinado ao outro, e a indelegabilidade significa que um Poder não pode delegar sua função a outro, via de regra.

Cada um dos três Poderes exerce uma função típica, ou seja, principal, e também outras funções de forma secundária, que são as funções atípicas. O Poder Legislativo tem por função típica legislar e fiscalizar, o Poder Executivo, administrar, e o poder Judiciário, julgar. Como função atípica, o poder Judiciário pode eventualmente legislar e administrar, o Poder Legislativo, administrar e julgar, e o Poder Executivo, legislar e julgar. Assim, nesse contexto de distribuição de Poderes é que se estabelece o chamado sistemas de freios e contrapesos, ou *checks and balances*, que se refere ao grau de interferência recíproca de um Poder no outro.

O Poder Legislativo se origina por meio de uma atividade legislativa que enfatiza o direito de dizer de forma abstrata, por meio do legislador como previsto no art. 44 da Constituição Federal. É essencialmente o Poder que representa o povo em que, a organização do Congresso Nacional é bicameral, constituído por duas Casas: o Senado Federal, formado pelos Senadores representantes de cada Estado da Federação e pelo Distrito Federal; e a Câmara dos Deputados, formada pelos representantes do povo. Essa organização bicameral ocorre somente no âmbito na União, pois em cada Estado e no Distrito Federal ou Município, tem-se uma organização unicameral.

Ao Poder Judiciário compete julgar e aplicar a lei ao caso concreto, quando resultante de um conflito de interesses. Sua composição é formada por Ministros, Desembargadores e juízes, cuja principal função é dizer o direito, de acordo com as leis criadas pelo Poder Legislativo e de acordo com as regras constitucionais do país. Se no Poder Legislativo existe a finalidade principal da criação de leis e no Poder Executivo de executá-las, no Poder

Judiciário a obrigação é julgar quaisquer controvérsias, baseando-se nas leis que se encontram em vigor. Cabe ao Poder Judiciário aplicar as leis, julgando de maneira imparcial e isenta determinada situação e pessoas nela envolvidas, determinando quem tem razão e se alguém deve ou não ser punido por infração à lei.

Dito isto , resta claro que os Poderes da República são exercidos pelo seu caráter de autonomia, dotados de mecanismos de controle recíproco como garantia de perpetuidade do Estado democrático de Direito em que o sistema de separação dos Poderes é formado pelo Legislativo, Executivo e Judiciário, sendo que o Poder Legislativo tem a função típica de legislar e fiscalizar, o Executivo, administrar a coisa pública e o Judiciário, julgar, aplicando a lei a um caso concreto que lhe é posto, resultante de um conflito de interesses.

Discute-se, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.<sup>º</sup> 54, em tramitação perante a Suprema Corte do país, se, à luz de uma técnica exegética retirada de países europeus de regimes parlamentaristas, poderia ou não o Poder Judiciário, no vácuo legislativo, fazer as vezes de Poder Legislativo e produzir direito novo.

Por esta denominada "interpretação conforme a Constituição" – adotada no direito alemão e raramente utilizada naquele país parlamentarista – poderiam os juízes, por variadas razões (lentidão na tramitação das leis no Congresso Nacional, ausência de texto legislativo promulgado, desinteresse do Poder Legislativo de produzir norma a respeito de determinada matéria), à luz dos princípios constitucionais vigentes em nosso País, elaborar normas gerais e abstratas, que assim passariam a integrar o ordenamento, não por força da elaboração legislativa, mas, sim, da elaboração pretoriana. Em outras palavras, a questão saber se, sempre que provocado, o Poder Judiciário, à semelhança do Tribunal Constitucional, na Alemanha, poderia suprir o Poder Legislativo, gerando a norma que o poder legiferante não produziu.

O que parece extremamente perigoso, num país presidencialista, em que há nítida separação de Poderes, é admitir que possa o Poder Judiciário substituir o Poder Legislativo, eleito pelo povo, produzindo as normas que o Congresso Nacional não tiver produzido. Parece extremamente

arriscado admitir que um Poder não eleito pelo povo e que é, fundamentalmente, um Poder técnico possa fazer as vezes do Poder político, que, bem ou mal, passa pelo teste eleitoral e é escolhido pela sociedade. Mais do que perigosa, essa possibilidade mostra-se como manifestamente inconstitucional.

Já há, na Constituição, instrumento para que o Poder Judiciário inste o Poder Legislativo a suprir a falta de lei, a saber, a "ação direta de inconstitucionalidade por omissão". Sempre que o Poder Legislativo deixar de cumprir sua função, não produzindo legislação infraconstitucional que a norma maior exigiria, pode a sociedade, por meio de entidades públicas ou privadas listadas no art. 103 da Lei Suprema, pedir a declaração desta omissão ao Poder Judiciário.

Sabiamente, todavia, o Constituinte impôs ao Poder Judiciário apenas a declaração da omissão, com notificação ao Poder Legislativo para que providencie a elaboração da norma legislativa, sem impor prazos para tal elaboração nem sanções pelo descumprimento (art. 103, § 2º, da Constituição Federal) e, por certo, o Constituinte optou por não impor sanções nem prazos, porque não haveria como a Suprema Corte requisitar o uso de força e a prisão de 503 deputados e 81 senadores, por descumprimento de ordem judicial.

Ora, se o próprio Constituinte, em veículo maior, que é a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, não permitiu ao Supremo Tribunal Federal legislar positivamente, como se poderá admitir que o possa fazer por um veículo menor, como é o caso da ação de descumprimento de preceito fundamental?

Ao elaborar a Lei nº 9.882/99, ou seja, a lei que criou a ação de descumprimento de preceito fundamental, o legislador jamais pretendeu que o veículo criado para que o Poder Judiciário protegesse, como legislador negativo, e não positivo, preceito fundamental violado pudesse ser utilizado para criar nova hipótese legal, via Poder Judiciário, e não Poder Legislativo.

Pode a Suprema Corte, como legislador negativo, negar aplicação à lei inconstitucional, mas jamais criar direito novo, como legislador positivo, em países presidencialistas, à luz de interpretação raramente usada em países parlamentaristas, onde não há nítida separação de Poderes. Esta

hipótese coloca toda a democracia brasileira em risco, visto que não serão os representantes do povo (Deputados e Senadores), mas apenas 11 ilibados cidadãos e juristas renomados – mas que não são políticos e foram escolhidos por um homem só (Presidente da República) –, que poderão ditar o direito a ser seguido pelos brasileiros.

Não é plausível que o Supremo Tribunal Federal assuma para si a função de legislar, substituindo o Congresso Nacional, sempre que se entender que este não esteja exercendo bem suas funções, estando os 11 Ministros autorizados a produzir as leis que as duas Casas Legislativas não produziram. Se o chefe do poder Executivo, ao legislar em função atípica por medida provisória, tem que ter sua iniciativa convalidada pelo Poder Legislativo, é inaceitável que o mesmo não ocorra com as interferências do Poder Judiciário ao ordenamento jurídico positivado.

Não é admissível que o Supremo Tribunal Federal possa substituir o Congresso Nacional sempre que entender que este não esteja exercendo bem suas funções, estando os 11 Ministros autorizados a produzir as leis que as duas Casas Legislativas não produziram.

Dito isto, o presente projeto de lei propõe como solução de freio e contrapeso para que as decisões do Supremo Tribunal Federal, que tenham impacto constitutivo de direito positivo, sejam submetidas às Casas Legislativas, sob o mesmo e idêntico procedimento a que estão submetidas as medidas provisórias, de iniciativa do Poder Executivo, devendo a Casa, cuja função típica é representativa, positivar o direito em questão ou refutá-lo pelo exercício de sua soberania, cujo foro representa legitimamente a vontade do povo brasileiro no melhor entendimento da ordem constitucional em um Estado democrático de Direito.

Sala das Sessões, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA