

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº____, DE 2021.

(Da Senhora Caroline de Toni – PSL/SC)

Apresentação: 16/12/2021 14:24 - Mesa

PDL n.1126/2021

Susta, com fulcro no art. 49, XI, da Constituição, a decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 913.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Fica sustada, com fulcro no art. 49, XI, da Constituição a decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 913, que exorbita da sua atribuição jurisdicional em face da competência legislativa do Congresso Nacional.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Caroline de Toni
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213015076700>



JUSTIFICAÇÃO

1. PREMISSA

De acordo com o art. 49, XI, da Constituição Federal, é competência exclusiva do Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes.¹

Compete, portanto, ao Congresso Nacional sustar, mediante decreto legislativo, nos termos regimentais, tanto os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (art. 49 V CF), quanto aos atos normativos do Poder Judiciário que exorbitem da sua atribuição jurisdicional em face da competência legislativa do Congresso Nacional.

O ato jurisdicional exorbitante é aquele que, sob qualquer forma, introduz norma geral e abstrata que inova a ordem jurídica - é dizer, por meio do qual o Poder Judiciário age como 'legislador positivo'.

São normas gerais e abstratas os atos jurisdicionais com eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública, de que tratam a Lei n.º. 9.868, de 10 de novembro de 1999 e a Lei n.º. 9.882, de 3 de dezembro de 1999.

Inova a ordem a jurídica toda decisão que, não se limitando a invalidar o ato normativo declarado inconstitucional ou suspender-lhe a eficácia, cria a norma descrita no parágrafo acima.

¹ BRASIL. Constituição Federal de 1988. "Art. 49. *É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes*". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 16 dez. 2021.



2. O HISTÓRICO (RESUMIDO) DE EXORBITÂNCIA JUDICIAL. PRÓLOGO AO DESEQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES

O Poder Judiciário, e em especial o Supremo Tribunal Federal, seu órgão de cúpula, há muito vêm avançando sobre a função parlamentar, em um movimento conhecido como *ativismo judicial*. Sob orientação ativista, o juiz age tal qual um ‘legislador positivo’ ou até mesmo como Poder Constituinte derivado – violando, assim, os dispositivos constitucionais que consagram o equilíbrio, a harmonia e a independência dos Poderes.²

Em termos mais simples: ele não se limita a *aplicar* as normas criadas pelo Constituinte derivado, Legislativo ou Executivo, como é típico da jurisdição. Antes, se engaja, ele mesmo, na *criação* de normas, como se compartilhasse o mandato popular.

Os exemplos de ativismo são muitos e bem conhecidos, e aqui apenas citamos alguns emblemáticos, no âmbito do STF e sobre a competência deste Parlamento.

Em 2009, o Tribunal não se limitou a declarar a constitucionalidade de resolução do CNJ que impedia a contratação de cônjuges, companheiros e parentes de magistrados sem concurso público, mas, com fundamento direto no princípio da moralidade previsto no art. 37 da Constituição, estendeu a proibição do nepotismo até o terceiro grau de parentesco nos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo; da União, estados e municípios – o que deu origem à Súmula Vinculante nº 13/STF.³

Em 2011, a Corte reconheceu a mutação constitucional do art. 226, §3º, da CF, para declarar a possibilidade de união estável entre pessoas do mesmo sexo, conferindo nova interpretação ao que se entendia por “entidade

² Martins, Ives Gandra da Silva, ‘O ativismo judicial e a ordem constitucional’, in: Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 12, jul./dez. 2011.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 12. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2358461>>. Acesso em 16 dez. 2021.



familiar”.⁴ Isso, apesar de tal interpretação ter sido considerada e rejeitada nos debates constituintes.⁵

Em 2012, alterou a legislação ao criar nova excludente de tipicidade do crime de aborto, quando determinou que a interrupção terapêutica na gravidez de fetos anencefálicos não se encontrava tipificada nos arts. 124 e ss. do Código Penal.⁶

Em 2019, entendeu que houve omissão inconstitucional do Congresso Nacional por não ter criminalizado, ainda, a homofobia e transfobia, em violação ao art. 5º, XLI e XLII, apesar desses dispositivos nada falarem sobre a população LGBT. Como consequência, tais condutas devem ser enquadradas no tipo penal de racismo (Lei n. 7.716/89) até edição de lei pelo Congresso, criando, assim, um tipo esdrúxulo, e reconhecidamente antijurídico, de analogia prejudicial ao réu.⁷

A usurpação da competência legislativa por órgão judicial é claríssima.

E não se tente justificá-la indicando “omissão” do Congresso: *só pode haver omissão legislativa quando a Constituição obriga a criar norma específica*. Quando não há essa obrigação, a ausência de lei não é omissão: é uma escolha do Parlamento. Daquela Legislatura legitimada pelo voto popular. E quando há essa obrigação, *cabe ao Tribunal dar mera ciência ao Poder competente*. É o que expressamente diz o parágrafo 2º do art. 103 da Constituição.

Diante de todo o exposto, propõe-se, nesses casos, a sustação das decisões judiciais de caráter geral e abstrato e inovadoras da ordem jurídica.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 132. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2598238>>. Acesso em 16 dez. 2021.

⁵ Martins, Ives Gandra da Silva, *op. cit.*

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 54. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2226954>>. Acesso em 16 dez. 2021.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADO 26. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053>>. Acesso em 16 dez. 2021.



Com isso, está o Congresso Nacional a preservar sua competência e a aclarar algo há muito olvidado por alguns membros do Poder Judiciário: que muitas das ditas ‘lacunas’ na legislação são decisões políticas dos representantes do povo. Autêntico silêncio eloquente, pois, que deve ser respeitado.

Quanto ao cabimento da sustação, ela encontra guarida na Constituição, que prevê, entre as competências exclusivas do Congresso, a de zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes (art. 49 XI). É, ademais, prática corrente no Congresso quanto a atos normativos do Poder Executivo exorbitantes do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (art. 49 V).

3. O ATO JURISDICIONAL EXORBITANTE A SER SUSTADO

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 913 foi ajuizada pelo partido político Rede Sustentabilidade, tendo por objeto ações e omissões do governo federal, quanto às condições a serem exigidas, no contexto da pandemia de COVID-19, para ingresso de pessoas vindas do estrangeiro ao Brasil. O requerente alegou violação aos direitos à vida e à saúde dos brasileiros, sobretudo em razão da não exigência de comprovante de vacinação e/ou de quarentena para entrada de viajantes no país, por parte da Portaria Interministerial nº 658/2021, editada pelos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da Justiça e Segurança Pública, da Saúde e da Infraestrutura, que regula a matéria e estaria desatualizada. Pediu, em sede cautelar, a adoção das medidas recomendadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), conforme Notas Técnicas nºs 112 e 113/2021/SEI/GGPAF/DIRE5/ANVISA (“Notas Técnicas nºs 112 e 113 da ANVISA”).



Na sequência, o requerente postulou o aditamento da inicial, para incluir na narrativa dos fatos a edição da Portaria Interministerial nº 660/2021, que substituiu a portaria anterior e que, segundo seu relato, acresceu ao que já previa a primeira apenas o “fechamento de fronteiras aéreas com países africanos em que houve a eclosão da nova variante Ômicron da Covid-19”, ressaltado o transporte de carga, em que se estabeleceu protocolo específico de trabalho e uso de equipamentos de segurança.

Na sequência, foi editada a Portaria Interministerial nº 661/2021, que revogou a portaria anterior.

Em 11 de dezembro, o Min. Luís Roberto Barroso deferiu parcialmente a cautelar na ADPF 913, considerando comum o teor de todas as portarias, e, voltando-se àquela em vigor, decidiu por:

“conferir interpretação conforme à Constituição à Portaria Interministerial nº 661/2021 e suprir omissão parcial, a fim de que: (i) seja compreendida e aplicada nos estritos termos das Notas Técnicas nº 112 e 113/2021 da ANVISA; (ii) a substituição do comprovante de vacinação pela alternativa da quarentena somente se aplique aos viajantes considerados não elegíveis para vacinação, de acordo com os critérios médicos vigentes, ou que sejam provenientes de países em que, comprovadamente, não existia vacinação disponível com amplo alcance, ou, ainda, por motivos humanitários excepcionais; bem como (ii) se observem os demais entendimentos explicitados na Seção IV.1, acima, com a síntese das determinações contidas na presente decisão.” (grifos nossos)

De imediato, duas dificuldades saltam aos olhos.

Em primeiro lugar, a Portaria Interministerial nº 661/2021 (doravante “Portaria”), segundo o Ministro, conteria omissão inconstitucional no que *permite* às autoridades solicitar o passaporte da vacina. O certo seria *obrigá-las*.⁸

⁸ BRASIL. PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 661, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-661-de-8-de-dezembro-de-2021-366015007>>. Acesso em 16 dez. 2021.



Contudo, a Portaria é expressamente amparada no art. 3º VI da Lei 13.979/20, que dispõe que:⁹

“Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, **as autoridades poderão adotar**, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: (...) VI – restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de: a) entrada e saída do País; e b) locomoção interestadual e intermunicipal.”

Logo, ao contrário do sustentado pelo Ministro, **a interpretação conforme tem por objeto a própria Lei 13.979**, promulgada por este Parlamento.

A decisão em sede liminar o que faz é emitir uma nova norma, igualmente geral e abstrata, dado os efeitos erga omnes e vinculante, a substituir o inc. VI do art. 3º VI da Lei 13.979/20 - **caso inequívoco de legislação positiva pelo Poder Judiciário**.

Há inequívoca invasão da competência deste Poder Legislativo Federal sobre a matéria, que é ademais amparada em variados incisos do art. 22 da Constituição Federal, nomeadamente, I, X, XV, que fixam competência privativa da União para legislar sobre direito civil, aeronáutico, regime aeroespacial, emigração, imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros.¹⁰

Para piorar, a decisão do Ministro cria um **oximoro**: uma interpretação conforme à Constituição expressamente baseada em notas da Anvisa¹¹ **não é conforme à Constituição. É conforme à Regulação**.

⁹ BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em 16 dez. 2021.

¹⁰ BRASIL. Constituição Federal de 1988. “Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros*”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 16 dez. 2021.

¹¹ Além do dispositivo da decisão, citado acima, cf. ainda § 22 (p. 22): “Entendo ser o caso de conferir interpretação conforme à Portaria Interministerial nº 661/2021, para determinar que suas normas devem ser compreendidas e aplicadas nos estritos termos das Notas Técnicas nºs 112 e 113/2021 da ANVISA”.



Não obstante o exposto, em 15 de dezembro de 2021, o Supremo Tribunal Federal formou maioria, no Plenário Virtual da Corte, em favor da decisão liminar.

4. AS CONSEQUÊNCIAS NEFASTAS DA INVASÃO DE COMPETÊNCIA LEGIFERANTE – DA PROIBIÇÃO DE EXTRADIÇÃO E MEDIDA EQUIVALENTE A BANIMENTO A BRASILEIRO NATO – ART. 5º, LI e XLVII, “d”, DA CF

A decisão tomada na ADPF 913, além de fixar mais um capítulo ao triste histórico de exorbitância judicial sobre a competência deste Parlamento (cf. item 2, acima), a relativizar mesmo nossa função, como mandatários do Povo - e assim porque por ele eleitos -, têm consequências particularmente perversas.

No caso, mesmo que um brasileiro venha a cometer crimes, seja portador de alguma doença (mesmo que esteja com COVID), nunca se pode impedir que um nacional retorne ao seu país, eis que a Constituição Federal protege o direito dos brasileiros natos de retornar ao território nacional, e veda, absolutamente a extradição de brasileiro nato (art. 5º, LI, CF) e a pena de banimento no Brasil (art. 5º, XLVII, “d”, CF).

A partir do momento que o STF decide, de maneira indireta, por impedir que um brasileiro retorne à sua pátria por não apresentar um comprovante de vacinação, o Supremo aplica uma medida equivalente ao banimento, violando a Constituição Federal em suas cláusulas pétreas, sendo mais um motivo para sustar a decisão do Supremo Tribunal Federal por violação direta a direitos fundamentais.

Nesse sentido, o art. 5º, XLVII, da Constituição Federal de 1988, assim dispõe: “*XLVII - não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra*”



*declarada, nos termos do art. 84, XIX;b) de caráter perpétuo;c) de trabalhos forçados;d) de banimento; e) cruéis”.*¹²

Ademais, o art. 5º, LXVIII, da Constituição Federal de 1988, também consagra a liberdade de locomoção, ao dispor sobre o remédio heróico: *“LXVIII - conceder-se-á "habeas-corpus" sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”.*¹³

5. MAIS ABUSOS

O Ministério do Trabalho e Previdência publicou em 01 de novembro de 2021 a Portaria nº 620, que proíbe a adoção de qualquer prática discriminatória e limitativa para acesso à relação de trabalho, incluindo a exigência, pelo empregador, de documentos discriminatórios, “especialmente comprovante de vacinação”. Não demorou muito para que sua validade (e constitucionalidade) fosse levada à apreciação do Supremo Tribunal Federal, o que ocorreu, nesse primeiro momento, por meio das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 898, 900, 901 e 904, apresentadas no Supremo, respectivamente, pela Rede Sustentabilidade, pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e Novo.

Em 12 de novembro, o mesmo Ministro Luís Roberto Barroso deferiu medida cautelar para suspender os dispositivos da Portaria que consideravam discriminatória a exigência do comprovante de vacinação para a manutenção ou contratação de empregados, ficando novamente autorizada, conforme entendimento anterior.

¹² BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 16 dez. 2021.

¹³ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 16 dez. 2021.



Nota-se, portanto, um movimento uníssono e organizado do Poder Judiciário de intromissão em temas de competência privativa do Poder Legislativo Federal.

Ante o exposto, solicitamos aos nobres parlamentares o apoio para barrar mais um retrocesso imposto pela decisão do Supremo Tribunal Federal, agora, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 913.

Devemos garantir que o Supremo Tribunal Federal atue dentro dos limites constitucionais. Como requisito primeiro ao reequilíbrio dos Poderes da República. Certa de que a presente Proposição, suprapartidária, atende os anseios da população, conto com meus pares para sua aprovação.

Sala de Sessões, de de 2021.

Caroline de Toni
Deputada Federal - PSL/SC

