



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.934, DE 2019

Altera o art. 27 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, e o art. 11 da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para dispor que caberá ao Senado Federal, por iniciativa do Supremo Tribunal Federal, restringir ou modular temporalmente os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, nas ações que especifica.

Autora: Deputada DRA. SORAYA MANATO

Relator: Deputado JOSÉ MEDEIROS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.934, de 2019, originário da Câmara dos Deputados e de autoria da ilustre Deputada Dra. Soraya Manato, decorrente de reapresentação de projeto de lei anterior, e estabelece norma para dispor que caberá ao Senado Federal, por iniciativa do Supremo Tribunal Federal, restringir ou modular temporalmente os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo nas ações de controle concentrado.

Para tanto, apresenta alteração ao art. 27 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, e ao art. 11 da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para “[d]ispor que caberá ao Senado Federal, por iniciativa do Supremo Tribunal Federal, restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, ou determinar sua eficácia em outro momento que venha a ser fixado, nos processos de julgamento da ação direta de



inconstitucionalidade, da declaratória de constitucionalidade ou da arguição de descumprimento de preceito fundamental.”.

Segundo consta da Justificação, a atribuição ao Senado Federal da competência para decidir sobre a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade em controle concentrado reforça o papel do Parlamento brasileiro na manutenção da integridade do ordenamento jurídico. De igual modo confere maior legitimidade democrática aos processos decisórios pelo STF.

Com efeito, a proposição busca conferir legitimidade popular aos casos em que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade necessitem de posturas intermediárias em detrimento do reconhecimento puro da nulidade da norma. Ademais, a referida competência ao Senado Federal decorre do art. 52, X, da CRFB/88, que estabelece a competência privativa da Câmara Alta de “[s]uspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.”.

A proposição tramita pelo rito ordinário, a teor do art. 151, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), com apreciação conclusiva (art. 24, II, RICD). Foi distribuída 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, quanto ao seu mérito, de acordo com o art. 32, IV, “e”, do mesmo diploma normativo, uma vez que se trata de matéria pertinente ao direito constitucional e processual.

No prazo regimental, não lhe foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 4.934, de 2019, vem ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para apreciação conclusiva (art. 24, II, RICD), como também para análise dos aspectos constitucional,



jurídico e de técnica legislativa, nos termos dos arts. 139, II, “c” e 54, I, do RICD e, ainda, quanto ao seu mérito, de acordo com o art. 32, IV, “e”, do mesmo diploma normativo, uma vez que se trata de matéria pertinente ao direito constitucional e processual.

Quanto à **constitucionalidade formal**, o exame da proposição perpassa pela verificação de três aspectos centrais: (i) saber se a matéria está inserida na competência legislativa da União, privativa ou concorrente, (ii) analisar a legitimidade da iniciativa parlamentar para apresentação do projeto de lei, e, por fim, (iii) examinar a adequação da espécie normativa utilizada.

Quanto ao primeiro aspecto, o projeto de lei versa sobre questões quanto o processamento e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental perante o Supremo Tribunal Federal, **conteúdo inserido no rol de competências privativas legislativas da União, ex vi do art. 22, inciso I, da Constituição da República.**

Além disso, **é legítima a iniciativa parlamentar** (art. 61, *caput*, da CF/88), porquanto não incide, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se **adequada a veiculação da matéria por meio de projeto de lei ordinária**, haja vista não haver exigência constitucional de lei complementar ou de outro veículo normativo para disciplina do assunto. Tampouco a lei que se pretende alterar tem o referido *status*, tratando-se de lei ordinária.

Analisada a compatibilidade formal, será examinada, a seguir, a **constitucionalidade material** da proposição. E, ao fazê-lo, assento, de plano, que **não vislumbramos qualquer ultraje material à Constituição Federal.**

No tocante à **juridicidade**, o meio escolhido pelo projeto de lei se afigura adequado para atingir o objetivo pretendido, além de as normas nele constantes ostentarem os atributos de generalidade, de abstração e de autonomia, e inovarem no ordenamento jurídico.

Passa-se, então, à análise de **mérito** da proposição.

De efeito, ao agir dentro dos balizamentos normativos erigidos pela Constituição, tal como pontuado algures, o legislador pode *rediscutir*,



sempre que reputar necessário, modelos e arranjos institucionais, no afã de aprimorá-los ou eliminar certas insuficiências e aperfeiçoar as instituições democráticas.

Neste sentido, a proposição objetiva melhorar as relações institucionais entre o Parlamento e o Poder Judiciário.

Com a complexidade dos casos que chegam ao Supremo Tribunal Federal, bem como a repercussão que as decisões têm no âmbito da política como um todo, a busca por mecanismos de equilíbrio institucional é medida salutar ao desenvolvimento do projeto político brasileiro e da harmonia entre os Poderes da União.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não é silente quanto a tais mecanismos. A teor do *caput* do art. 2º, os Poderes da União, o Legislativo, Executivo são compreendidos como “*independentes e harmônicos entre si*”.

Outras normas esparsas pelo texto constitucional disciplinam, de igual modo, tal equilíbrio, a exemplo do art. 52, X, da CRFB/88, que fixa a competência do Senado Federal para suspender “*a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;*”, que esta proposição pretende regulamentar.

Referido dispositivo está presente nos textos constitucionais brasileiros desde a Constituição Federal de 1934. Por tal norma, o constituinte fixara no Brasil uma espécie de “decisão de Estado” (*stare decisis*) sobre as decisões do Poder Judiciário, a saber do Supremo Tribunal Federal nas ações que objetivam a resolução de questões particulares e cuja declaração de inconstitucionalidade de alguma norma seja necessária para tal fim.

A competência do Senado Federal no contexto daquela constituição decorria do rearranjo no Poder Legislativo que o constituinte fizera à época. Conforme preceituava, “[o] *Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados **com a colaboração do Senado Federal.***” (CF/1934, art. 22, *caput*).

Naquele contexto, portanto, a Câmara Alta deixava de ser órgão legislativo. Sua função era “[p]romover a coordenação dos Poderes



federais entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura de leis e praticar os demais atos da sua competência.” (CF/ 1934, art. 88, caput).

Com a manutenção do referido dispositivo na atual constituição, pode-se concluir pela intenção de ainda manter o mecanismo de promoção da coordenação entre o Poder Judiciário, no caso, o STF, e o Poder Legislativo. Portanto, a proposição objetiva reforçar os desenhos institucionais de cooperação.

Com efeito, e nos termos da redação atual do art. 27, da Lei nº 9.868/99, e do art. 11, da Lei nº 9.882/99, a autorização para que o Supremo Tribunal Federal possa imprimir efeitos diversos da nulidade exige o cumprimento de dois requisitos, cumulativos: *i)* maioria qualificada de dois terços dos votos; e *ii)* a existência de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

Este último requisito que causa espécie na decisão do Supremo Tribunal Federal, porquanto inexistente qualquer explicitação legislativa. Como consequência, fica a cargo dos Ministros a realização de juízos que fogem à sua função típica de controle, e, assim, acabam invadindo competência típica desta Casa legislativa, sem legitimidade popular que nos é própria.

Portanto, a adoção de técnicas de modulação, isto é, que não aplicam o dogma da nulidade em termos estritos e literais, revela uma faceta do Supremo Tribunal Federal que merece mecanismos de contrapeso, a exemplo do que a Proposta de Lei nº 4.934/2019 intenta.

A proposição, **ao resgatar a atuação de coordenação** do Senado Federal reforça o princípio democrático, fortalece os desenhos institucionais de freios e contrapesos, como também amplia a legitimidade democrática das decisões do STF que decidam pela modulação dos efeitos.

Como o próprio nome do mecanismo revela – controle de constitucionalidade –, a atuação típica do Judiciário é de **controle** e, como tal, não cabe fazer juízos de fatos e prognoses legislativos. Mesmo em controle concentrado – em que o objetivo é a harmonia do sistema constitucional como



um todo –, suas decisões não podem se revestir em juízos de conveniência e oportunidade.

Não obstante, esses inegáveis avanços, pensamos que é possível aperfeiçoar, ainda mais, o arranjo normativo no processo de fiscalização abstrata de normas. Nesse sentido, e seguindo a diretriz de maior diálogo no exame da validade jurídico-constitucional de leis e atos normativos, propõe-se a possibilidade de o Senado Federal suspender a eficácia, com natureza *erga omnes*, as decisões do Supremo Tribunal Federal, por maioria qualificada de dois terços de seus membros. Daí a necessidade de apresentação de um Substitutivo.

Por fim, no que tange à **técnica legislativa e à redação**, não há pontos que merecem reparos, estando a proposição em acordo com a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre as normas de redação, elaboração, alteração e consolidação das leis.

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do **Projeto de Lei nº 4.934/2019**, e, no mérito, pela sua **APROVAÇÃO**, na forma do **Substitutivo**.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado JOSÉ MEDEIROS
Relator

2024-15421



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.934, DE 2019

Altera os arts. 27 e 28 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, e os arts. 10, § 3º e 11 da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para dispor que caberá ao Senado Federal suspender a eficácia das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal dotadas de eficácia contra todos e efeito vinculante, bem como restringir ou modular temporalmente os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, nas ações que especifica, por iniciativa do Supremo Tribunal Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera os arts. 27 e 28 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, e os arts. 10, § 3º e 11 da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para dispor que caberá ao Senado Federal suspender a eficácia das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal dotadas de eficácia contra todos e efeito vinculante, bem como restringir ou modular temporalmente os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, nas ações que especifica, por iniciativa do Supremo Tribunal Federal.

Art. 2º Os arts. 27 e 28 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, propor ao Senado Federal restringir os efeitos daquela declaração, ou que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.” (NR)



“Art. 28.

§ 1º

§ 2º O Senado Federal poderá, mediante o voto de dois terços de seus membros, suspender a eficácia das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do § 1º deste artigo.” (NR)

Art. 3º Acrescente-se o seguinte § 4º ao art. 10 da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999:

“Art. 10.

.....

§ 4º O Senado Federal poderá, mediante o voto de dois terços de seus membros, suspender a eficácia das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do § 1º deste artigo.” (NR)

Art. 4º O art. 11 da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, propor ao Senado Federal restringir os efeitos daquela declaração, ou que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.” (NR)

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.



Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado JOSÉ MEDEIROS
Relator

2024-15421

Apresentação: 26/11/2024 19:16:40.153 - CCJC
PRL 1 CCJC => PL 4934/2019

PRL n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD240307084700>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. José Medeiros

