

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.640, DE 2023

Dispõe sobre o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Autor: Deputado MARCOS PEREIRA

Relator: Deputado ALEX MANENTE

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.640, de 2023, de autoria do ilustre Deputado MARCOS PEREIRA, dispõe sobre o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Consta da Justificação que o referido projeto de lei “é o resultado do trabalho desenvolvido por uma Comissão de Juristas, presidida pelo Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, com objetivo de sistematizar as normas de processo constitucional brasileiro.”.

Aludida Comissão de Juristas foi instituída pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, nobre Deputado Rodrigo Maia, em 24 de novembro de 2020.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

Por oportuno, transcrevem-se excertos da Exposição de Motivos apresentada pela Comissão de Juristas, que evidenciam a relevância e a necessidade da atualização e da consolidação das ações de controle abstrato e concentrado no âmbito do Supremo Tribunal Federal:

“A Constituição Federal de 1988 (CF) ampliou e aperfeiçoou significativamente os mecanismos do controle judicial de constitucionalidade das leis, designadamente, ao prever a Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou federal (CF, art. 102, I, a, c/c o art. 103). A introdução desse sistema de controle abstrato de normas, com ampla legitimação, e, particularmente, a outorga do direito de propositura a diferentes órgãos da sociedade, permitiu que o Constituinte reforçasse a jurisdição constitucional brasileira, como peculiar instrumento de correção do sistema geral de controle difuso e incidental.

Esse modelo de controle abstrato e concentrado de constitucionalidade foi posteriormente complementado pela Emenda Constitucional n. 3, de 17/03/1993, que disciplinou o instituto da ação declaratória de constitucionalidade, introduzido no bojo de reforma tributária de emergência. Ao lado dessas hipóteses de cabimento, o art. 102, § 1º, da CF, previa de forma bastante singela “a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição”, a ser apreciada pelo STF, “na forma da lei” (art. 102, § 1º).

A partir dessas inovações constitucionais, o sistema jurídico brasileiro de controle abstrato e concentrado de constitucionalidade foi estruturado a partir de dois diplomas legislativos: (i) a Lei 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o STF e (ii) a Lei 9.882/1999, que regulamenta o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

Essas duas Leis proporcionaram inestimáveis avanços para a jurisdição constitucional brasileira. Dois exemplos são suficientes para ilustrar a assertiva.

O primeiro deles é o instituto da modulação dos efeitos das decisões declaratórias de constitucionalidade (art. 27 da Lei 9.868/1999 e 11 da 9.882/1999), que permite ao STF resguardar situações consolidadas e garantir a segurança jurídica, que impõe a previsibilidade, estabilidade, coerência e isonomia da ordem jurídica. Para o Estado de Direito, tanto a estabilidade *ex post* – para que as decisões dos Poderes Públicos não possam ser arbitrariamente alteradas –, quanto a previsibilidade *ex ante*, para que os efeitos jurídicos dos atos normativos sejam previsíveis, e, portanto, calculáveis, são igualmente relevantes, pena de desvirtuamento de suas próprias premissas.

O segundo exemplo diz respeito à inserção das técnicas de declaração de nulidade parcial sem redução de texto e interpretação da legislação conforme a Constituição (art. 28 da Lei 9.868/1999). Para além de contribuírem para a consolidação no direito brasileiro de um paradigma teórico que prestigia a distinção entre *texto normativo* e *norma jurídica* – sendo essa última o resultado da aplicação do texto a um caso concreto – as referidas técnicas permitem uma maior preservação da obra do Legislador, uma vez que ajustam a legislação de modo interpretativo, sem alteração textual, reafirmando a harmonia entre os Poderes da República (art. 2º, CF). Ambas as técnicas são de utilização frequente por parte do STF e permitem ao Tribunal uma calibragem decisória que tenha por consequência a flexibilização de dogmas tradicionais da *judicial review* adotado pelo direito brasileiro, como é o caso da nulidade originária e insanável da lei e/ou norma declarada constitucional.

Passados mais de vinte anos desde a edição das legislações referidas, o avanço da jurisprudência do STF passou a exigir o aperfeiçoamento do regime jurídico das ações de controle concentrado. Desse modo, o presente anteprojeto busca



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

atualizar a legislação à prática decisória do STF, além de apresentar inovações que conferem maior estabilidade, sofisticação e efetividade ao controle concentrado de constitucionalidade.

A proposta ora apresentada buscou reunir todos os procedimentos do controle abstrato e concentrado, que passaram a se diferenciar por seu objeto (art. 1º). Trata-se da incorporação da firme jurisprudência do STF quanto a fungibilidade desses procedimentos. Ao enumerar princípios (art. 2º) e finalidades (art. 3º), o anteprojeto quis reafirmar a especificidade e autonomia científica de que goza o processo constitucional na condição de ramo do Direito dedicado à funcionalidade da jurisdição constitucional. Quanto aos legitimados para o controle abstrato, o anteprojeto (art. 9º, §1º) incorpora ao plano legislativo a diferenciação, de há muito consolidada na jurisprudência do STF, entre legitimados universais e especiais, devendo os últimos demonstrar a pertinência temática do objeto com o segmento por eles representado.

A Seção V do anteprojeto trata das medidas cautelares, assunto de grande relevância para a jurisdição constitucional brasileira, uma vez que a suspensão de uma lei carece de legitimidade democrática imediata e deve obtê-la por meio da exaustiva fundamentação. Ademais disso, não raras vezes cautelares são concedidas ou negadas sem que sejam consideradas suas consequências práticas. O anteprojeto possui, no que diz respeito à concessão de medidas cautelares, um duplo intuito. Trata, em primeiro lugar, do estabelecimento de critérios mais rígidos e objetivos (arts. 15º a 17º), tais como (i) fundamentação específica quanto à necessidade de concessão da cautelar e impossibilidade de submissão do feito ao rito abreviado; (ii) fundamentação com base em entendimento do Plenário do STF sobre o tema, caso existente. Mantendo a atual sistemática (Lei da ADI, artigo 11, §1º), as decisões proferidas em sede cautelar seguem dotadas de eficácia erga omnes e efeito *ex nunc*, salvo decisão do



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

Tribunal em sentido contrário (art. 16º, §1º). Além disso, a submissão automática ao referendo do colegiado na primeira sessão de julgamento subsequente à sua prolação (art. 17º, §3º) e sua concessão monocrática apenas em situações muito excepcionais (art. 17, *caput*) privilegiaram a colegialidade no âmbito do STF.

No que diz respeito à ação de inconstitucionalidade por omissão, o anteprojeto procurou delimitar o âmbito daquilo que deve ser considerado uma “omissão inconstitucional” (art. 36). A mesma preocupação com o objeto é também observada na regulamentação da ADPF (art. 41). Além disso – e com o intuito de racionalizar a atuação do STF e manter coesa sua jurisprudência – previu-se o julgamento conjunto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade por omissão e de mandados de injunção que versem sobre o mesmo objeto ou tenham o mesmo pedido (art. 37). A *ratio* que subjaz a essa solução é a de que o julgamento da ADIO delimita a moldura com base na qual os mandados de injunção serão julgados, consideradas as especificidades dos casos a que se referem (arts. 36 e 37).

Digno de nota é o fato de que o anteprojeto buscou privilegiar uma perspectiva decisória de natureza consequencialista (art. 20, LINDB) em sede de jurisdição constitucional, seja no âmbito das medidas cautelares (v.g. art. 16, §3º e 17, §4º), calibragem decisória privilegiada pela intervenção de *amici curiae*, fixação de entendimentos em sede de controle de omissões inconstitucionais (art. 38), sua regulamentação normativa provisória e determinação de prazo razoável para que o impetrado edite a norma faltante (art. 39). Esse cuidado com as consequências das decisões é observado também no regramento atinente à modulação de efeitos, que recebe agora tratamento mais específico, podendo incidir sobre a eficácia do ato normativo ou ato do poder público impugnado ou sobre as relações jurídicas individuais a partir deles constituídas (art. 51).

A possibilidade de estabelecimento de regimes de transição em acordos entabulados em sede de jurisdição constitucional (art.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

55, §3º) é outro exemplo de uma utilização específica da modulação de efeitos em situações de elevada complexidade. Ao tratar dos efeitos das decisões, buscou-se delimitar, em atenção à redução da discricionariedade judicial, o que se entende por atuação aditiva, normativa e manipulativa do Tribunal – essa última condicionada ao diálogo com o Congresso Nacional – permitindo que o STF desempenhe com mais segurança sua função normativo-regulatória, inerente às jurisdições constitucionais em litígios de alta complexidade. Longe de representar uma novidade, o STF desempenha essa função de há muito, tal como se observa dos casos Raposa Serra do Sol (PET 3388), ADPF das Favelas (ADPF 635), uso de amianto (ADIs 3470 e 3406) e critérios para a decretação de prisões temporárias (ADIs 4.109 e 3.360), por exemplo.

Por fim, como mecanismo que une o referido viés consequencialista e a consolidação da jurisprudência recente do STF, o anteprojeto estabelece a possibilidade, desde que atendidos os diversos requisitos estabelecidos pelos arts. 55 e 56, de serem firmados acordos no âmbito dos processos que tramitam na Corte. A recente controvérsia envolvendo os planos econômicos, a Lei Kandir (QO ADO 25) e a destinação das verbas arrecadadas pelo então declarado constitucional “Fundo Lava-Jato” (ADPF 568), não deixam dúvidas quanto ao direcionamento do STF no sentido da possibilidade de transações, desde que realizados de forma plural e submetidos ao seu juízo homologatório.

A possibilidade de transacionar no âmbito da jurisdição constitucional assume ainda maior relevo quando se verifica que, não raras vezes, discussões acerca da constitucionalidade de determinados dispositivos legais tramitam por décadas no STF. O resultado, com a mesma frequência, costuma ser insatisfatório, justamente por vir a destempo. Nesse sentido, o projeto toma posição muito clara quanto a eficácia prática das decisões do STF, que tem como função atemporal, como já destacamos, a proteção de direitos fundamentais. Na atual quadra histórica não há mais que falar – pelo menos em boa



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

parte dos casos - de indisponibilidade absoluta e integral dos direitos e garantias fundamentais em causa nas controvérsias submetidas ao STF. Desde que devidamente supervisionados e entabulados após ampla discussão de todos os interessados (públicos e privados), acordos em sede de jurisdição constitucional buscam evitar inconstitucionalidades ainda mais gravosas advindas de uma eventual decisão de inconstitucionalidade. Por diversas vezes, como já é notório, o interesse social é mais bem atendido mediante celebração de acordos do que por meio de uma decisão judicial de caráter definitivo.

Pelas razões sumariamente expostas, esperamos que a presente proposta, uma vez posta em tramitação e submetida à deliberação do Congresso Nacional, possa, caso aprovada, contribuir para que o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, no âmbito do controle abstrato e concentrado, venha a ser substancialmente aprimorado, tornando-se num instrumento ainda mais robusto para assegurar a força normativa da Constituição Federal de 1988, com destaque para os seus princípios estruturantes e os direitos e garantias fundamentais de todas as dimensões.” – grifos no original.

O Projeto de Lei nº 3.640, de 2023, foi distribuído à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e para exame de mérito, conforme arts. 32, inciso IV, alíneas “a”, “e”, e 54, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e tramita pelo regime ordinário, a teor dos arts. 24, inciso II, e 151, inciso III, do RICD.

No prazo regimental, foram apresentadas 9 (nove) emendas, todas de autoria do Deputado Kim Kataguiri.

Em 23.11.2023, na condição de Relator do Projeto de Lei nº 3.640, de 2023, apresentei parecer que concluiu pela



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do PL nº 3.640, de 2023, na forma do Substitutivo.

De igual modo, concluí pela rejeição das nove emendas apresentadas pelo nobre Deputado KIM KATAGUIRI, nos termos da fundamentação constante do parecer.

Aberto o prazo para emendamento do Substitutivo por mim oferecido, nos termos do art. 119, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, foram apresentadas duas emendas pelos nobres Deputado MARCEL VAN HATTEN, Deputada ADRIANA VENTURA e Deputado GILSON MARQUES.

Em 07.12.2023, nos termos regimentais, apresentei parecer às emendas apresentadas ao Substitutivo de minha autoria que concluiu pela inconstitucionalidade, injuridicidade e, no mérito, pela rejeição das Emendas nºs 1 e 2, de 2023

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De início, pontuo que incumbe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em cumprimento ao art. 32, IV, “a” e “e”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, manifestar-se acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como sobre o mérito da proposição em exame.

Quanto à ***constitucionalidade formal***, a análise do Projeto de Lei nº 3.640, de 2023, perpassa pela verificação de 3 (três) vieses centrais: (i) saber se a matéria está inserida no rol de competência legislativa da União, privativa ou concorrente; (ii) perquirir a legitimidade da iniciativa parlamentar para apresentação do projeto de lei; e, por fim, (iii) examinar a adequação da espécie normativa utilizada.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

Sobre o primeiro ponto, o conteúdo versado no Projeto de Lei nº 3.640, de 2023 – qual seja o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal e alterações pontuais no Código de Processo Civil – encontra-se no âmbito de competência legislativa da União, a teor do art. 22, inciso I, e do art. 102, § 1º, da Constituição.

Além disso, a temática tratada o Projeto de Lei nº 3.640, de 2023, **não** se situa entre as iniciativas reservadas aos demais Poderes, circunstância que habilita a apresentação por parlamentar (CRFB/88, art. 48, *caput*, e art. 61, *caput*).

Sobre esse ponto, deve-se anotar que sequer deve ser inquinado de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa o inciso V do art. 2º, que assegura gratuidade de justiça do acesso à jurisdição constitucional, na medida em que não aplica à espécie o precedente da Suprema Corte na ADI nº 3.629, de relatoria do Min. Gilmar Mendes.

No paradigma, restou consignado que, “[a]pós a EC 45/2004, a iniciativa de lei sobre custas judiciais foi reservada para os órgãos superiores do Poder Judiciário”. Consta do voto que “[o]s recursos para tal provêm tanto da receita dos impostos, alocada segundo a disposição parlamentar, **como da previsão de arrecadação da taxa judiciária, necessariamente vinculada, pela nova norma** [arts. 98, § 2º e 99, *caput*, da CRFB/88], a tal prestação”.

Percebe-se, com clareza meridiana, a lógica subjacente à orientação fixada naquele julgado é de que eventual autorização parlamentar para propor leis que confirmam isenções e gratuidades de justiça pode, no limite, esvaziar as autonomias financeira e orçamentária, asseguradas constitucionalmente ao Poder Judiciário.

Isso fica claro quando o relator assevera que, “percebe-se [dessa equação normativa] uma incongruência na atribuição a um outro Poder – o Legislativo – da capacidade de determinar a dimensão financeira da taxa – as custas judiciais – relativa ao serviço prestado pelo Poder Judiciário”. Daí por que, “[c]omo a arrecadação da taxa judiciária depende tanto do valor a ela



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

atribuído quanto do universo de contribuintes ao qual é imposta, a concessão de ampla isenção inevitavelmente a minguará”.

Essa lógica, porém, não se aplica, em hipótese alguma, ao controle concentrado. Em *primeiro* lugar, o acesso à jurisdição constitucional abstrata e concentrada, além de garantia fundamental (CRFB/88, art. 5º, XXXV), consubstancia instrumento de salvaguarda da efetividade e da supremacia da Constituição, de modo que a previsão de gratuidade de justiça, antes de amesquinar, potencializa o exercício dessas ferramentas.

À evidência, uma das formas canhestras de inviabilizar o acesso à justiça constitucional seria a previsão de custas para o ajuizamento das ações de controle abstrato e concentrado, o que, aí sim, ultrajaria a Lei Fundamental.

Em *segundo* lugar, o modelo abstrato e concentrado caracteriza-se pela inexistência de lide, ou seja, não há pretensões juridicamente resistidas, tampouco existem partes. Sua finalidade, aponta a literatura constitucional de ponta, é a guarda da Constituição, sua efetividade e supremacia. Portanto, não há justificativa para condicionar o acesso à jurisdição constitucional ao pagamento de custas.

Em *terceiro* lugar, inexiste, nesse caso, qualquer tentativa de vilipendiar a autonomia financeira e orçamentária do Poder Judiciário. Em vez disso, pretende-se fortalecer, ainda mais, a fiscalização da Carta Cidadã de 1988.

Assim, rechaça-se qualquer inconstitucionalidade formal quanto ao ponto.

Por fim, a Constituição de 1988 não gravou a matéria *sub examine* com cláusula de reserva de lei complementar, de modo que sua formalização como legislação ordinária não desafia qualquer preceito constitucional.

Apreciada sob ângulo *material*, inexistem, em regra, parâmetros constitucionais, *específicos* e *immediatos*, aptos a invalidar referida atividade legiferante. Todas as suas disposições situam-se, assim, dentro do



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

amplo espaço de conformação legislativa constitucionalmente confiado ao Parlamento brasileiro.

A exceção fica por conta do parágrafo único do art. 20, segundo o qual, “[n]o exercício das suas missões institucionais, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República poderão apresentar fundamentos favoráveis ou contrários àqueles contidos na petição inicial”.

A nosso ver, há inconstitucionalidade frontal entre a parte inicial do referido preceito com o art. 103, § 3º, da Constituição, que dispõe que, “[q]uando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado”.

Com efeito, a independência funcional é autorizada constitucionalmente apenas e tão somente ao Procurador-Geral da República, e não ao Advogado-Geral da União, cuja missão institucional, nos termos de nossa Lei Fundamental, é defender o ato normativo. Aludido desenho institucional se justifica porque o Advogado-Geral da União é livremente nomeado e exonerado pelo Presidente da República, a teor do art. 131, § 1º, da Constituição, de modo que não seria compatível outorgar independência funcional a um cargo demissível *ad nutum*, o que não ocorre com o PGR, cuja investidura é por termo fixo de 2 (dois) anos.

Portanto, o Projeto de Lei nº 3.640, de 2023, é formal e materialmente constitucional, ressalvado o aspecto mencionado sobre a atuação do Advogado-Geral da União, cujo vício será sanado no Substitutivo.

No tocante à ***juridicidade***, o Projeto de Lei nº 3.640, de 2023 qualifica-se como norma jurídica, porquanto *(i)* se harmoniza à legislação pátria em vigor, *(ii)* não violam qualquer princípio geral do Direito, *(iii)* inovam na ordem jurídica e *(iv)* reveste-se de abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade. É, portanto, jurídico.

Não obstante a adequação constitucional do Projeto de Lei nº 3.640, de 2023, o mesmo não se pode dizer das emendas apresentadas, as quais serão rejeitadas, pelas razões expostas abaixo.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

A **Emenda nº 1**, de natureza **aditiva**, objetiva incluir o inciso VII ao art. 2º do PL nº 3.640, de 2023, para assentar como um dos **princípios do processo constitucional** a “*mínima intervenção do Poder Judiciário na atividade legislativa e administrativa*”.

Ocorre que referida emenda, a um só tempo, (i) viola o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CRFB/88), na medida em que se trata de restrição excessiva à atuação do Poder Judiciário, bem como (ii) desafia a cláusula constitucional de inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV da CRFB/88), havendo patente inconstitucionalidade material.

A **Emenda nº 2**, de natureza **supressiva**, pugna pela retirada do parágrafo único do art. 2º do PL nº 3.640, de 2023, ao passo que a **Emenda nº 3**, também de natureza **supressiva**, visa a retirar o art. 5º do PL em análise, que possui conteúdo idêntico ao parágrafo único do art. 2º. Ambas objetivam retirar a previsão dos tratados internacionais como nortes interpretativos para a maximização dos direitos fundamentais, sob o argumento de que deve haver prevalência da Constituição de 1988.

Todavia, o § 2º do art. 5º da CRFB/88 é claro ao afirmar que “[o]s direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, havendo claro compromisso constitucional com o disposto no Direito Internacional, em matéria de direitos fundamentais, a fim de se agregar à população brasileira noções que maximizem os direitos fundamentais. Assim, ambas as emendas desafiam referido preceito e, consequentemente, padecem de inconstitucionalidade material.

Ademais, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, expressamente positivou a incorporação de tratados internacionais que versem sobre direitos humanos, quando forem aprovados com procedimento qualificado – i.e., dois turnos de votação nas duas Casas Legislativas com quórum de 3/5 (três quintos em cada votação).

Nessas situações, os Tratados e Convenções Internacionais equiparam-se em efeitos jurídicos às emendas constitucionais, sendo dotadas,



em consequência, de supremacia formal e material em relação às demais normas do ordenamento jurídico. É o caso da Convenção da ONU sobre o Direito das Pessoa com Deficiência, do Protocolo adicional à Convenção da ONU sobre o Direito das Pessoa com Deficiência, do Tratado de Marraqueche (tem por objetivo de facilitar o acesso a obras publicadas às pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades para ter acesso ao texto impresso) e da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância.

Por fim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sedimentou orientação segundo a qual, “[u]ma vez incorporados ao **direito interno**, os **tratados** passam a contar com força de lei ordinária federal, **ressalvados os tratados que versam sobre direitos humanos, os quais passam a ter natureza suprallegal ou até mesmo constitucional, caso observem o procedimento previsto no art. 5º, § 3º, da CF/88**. Como tais, aos **tratados** se aplicam os mesmos critérios de solução de conflito de normas, como o da cronologia (norma posterior revoga a anterior) e da especialidade (norma especial prevalece sobre a genérica) (Precedentes: ADI nº 1.480/DF-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 18/5/01; ARE nº 766.618/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 25/5/17, DJe de 13/11/17).” – STF, Plenário, ADC nº 39, rel. Min. Dias Toffoli, j. 19.06.2023 e DJe 18.08.2023 – grifou-se).

O *leading case* sobre a temática foi o Recurso Extraordinário nº 349.703, cujo redator do acórdão foi o e. Ministro Gilmar Mendes. No caso, a controvérsia gravitava em torno de duas questões: saber se a alienação fiduciária em garantia qualificava-se juridicamente como contrato de depósito e se a incorporação e internalização do Pacto de São José da Costa Rica ensejou a revogação do Decreto-Lei nº 911/69.

Ao dar provimento ao recurso extraordinário, a Suprema Corte, por maioria, na esteira do substancioso voto-vista do Min. Gilmar Mendes consignou que, “[d]esde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos** (art. 11) e à **Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica** (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil



* CD256672395000 *

do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna." E concluiu que: "[o] *status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão*" (STF – Plenário, RE nº 349.703, rel. Min. Ayres Britto, redator para o acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 03.12.2008, DJe 05.06.2009 – grifou-se).

Conforme se vê, a orientação iterativa do Supremo Tribunal se harmoniza integralmente com a proteção internacional dos direitos humanos, sem que, com esses posicionamentos, haja o esvaziamento ou subversão da lógica de supremacia constitucional, notadamente quando se rememora que uma das marcas características de nossa Lei Fundamental é a maximização dos direitos humanos fundamentais.

Desse modo, a proposta encartada nas Emendas sob exame implica autêntico retrocesso em matéria de direitos humanos, ao vulnerar não apenas os §§ 2º e 3º do art. 5º, da Constituição, mas também essas diretrizes decisórias do Supremo Tribunal Federal.

A **Emenda nº 4**, de natureza **modificativa**, pretende alterar o parágrafo único do art. 6º, que passa a ser renumerado como §1º e o artigo passa a viger acrescido do seguinte § 2º, com a seguinte redação: "[o] processo não será extinto por inadequação da modalidade de ação sem que seja dada oportunidade à parte autora de modificar a autuação processual".

Ocorre que o *caput* do art. 6º do PL nº 3.640, de 2023 já contempla a fungibilidade entre as ações de controle concentrado, de forma que a referida emenda não inova na ordem jurídica, tratando-se apenas e tão somente de reiteração do que já é mencionado no PL, sendo portanto injurídica.

A **Emenda nº 5**, de natureza **supressiva**, requer a eliminação do vocábulo "*ou doutrinário*" do § 2º do art. 10 do PL nº 3.640, de 2023, ao



argumento de que “*a mera controvérsia doutrinária não gera o cabimento de ação declaratória de constitucionalidade*”.

A interpretação constitucional não é atividade privativa do Supremo Tribunal Federal, cabendo a este Parlamento e também à sociedade civil, por exemplo, colaborar para um processo constante de (res)significação da CRFB/88. Nesse ponto, a doutrina jurídica é essencial para o amadurecimento dos debates e para a própria formação de convicções dos Ministros.

Acatar referida emenda seria retirar da população brasileira a possibilidade de participação, ainda que indireta, no processo de interpretação do texto, em desconformidade com o *telos* da CRFB/88 (§ 2º do art. 5º), privando-

-se ainda o Poder Judiciário de avaliar questões relevantes, em contrariedade ao princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV). Logo, a emenda padece de inconstitucionalidade material.

A **Emenda nº 6**, de natureza **modificativa**, objetiva alterar os arts. 15 e 16 do PL nº 3.640, de 2023, que versam sobre as medidas cautelares. Todavia, a proposta de emenda é injurídica, na medida em que, quando o projeto de lei menciona a figura do *Tribunal*, por óbvio se abarca a figura do *relator*. Afinal, o *relator* exerce o poder geral de cautela, sendo essa atividade ínsita a toda e qualquer jurisdição, não apenas a constitucional. A limitação do escopo ao *relator* estaria excluindo o *Tribunal*, sendo que o inverso não ocorre.

A **Emenda nº 7**, de natureza **supressiva**, pretende expungir o § 1º do art. 25 do PL nº 3.640, de 2023, que consiga que “[p]oderão figurar como amicus curiae nas ações de controle concentrado de constitucionalidade qualquer pessoa jurídica de direito público ou privado, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada”, uma vez que, defende o Subscritor, “não vemos sentido na limitação, motivo pelo qual acreditamos que é melhor suprimir o dispositivo”.

Porém, a Lei nº 9.868/1999 informa, em seu art. 7º, § 2º, que “[o] relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos

* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 *



postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades" (grifos nossos). Na prática, a emenda apresentada não traduz qualquer inovação no ordenamento jurídico, de forma que padece de injuridicidade.

Já a **Emenda nº 8**, de natureza **modificativa**, confere nova redação ao art. 29 do PL sob exame, para consignar que “[p]roclamada a constitucionalidade, julgar-se-á improcedente a ação direta ou procedente eventual ação declaratória; e, proclamada a inconstitucionalidade, julgar-se-á procedente a ação direta ou improcedente eventual ação declaratória”.

Ocorre que a *constitucionalidade* de uma norma jurídica não é proclamada pelo Supremo Tribunal Federal, tratando-se em verdade de um estado de presunção relativo da norma; enquanto a *constitucionalidade* é a regra, a *inconstitucionalidade* é exceção. Logo, a emenda padece, a um só tempo, de má técnica legislativa e injuridicidade.

Finalmente, a **Emenda nº 9**, de natureza **aditiva**, pretende incluir um § 3º no art. 54 do PL nº 3.640, de 2023, para dispor que “[a]s medidas de caráter estruturante ordenadas pelo Supremo Tribunal Federal observarão a discricionariedade administrativa e legislativa, limitando-se a indicar os fins que devem atingir”.

Mais uma vez, referida emenda, a um só tempo, (i) viola o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CRFB/88), na medida em que medidas estruturantes são modalidade típica de atuação do Poder Judiciário, bem como (ii) desafia a cláusula constitucional de inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV da CRFB/88), limitando a atuação constitucional contra seus próprios fins, havendo patente inconstitucionalidade material.

Por fim, e no que respeita à **técnica legislativa e à redação**, a proposição está muito bem escrita e, em regra, observa a boa técnica legislativa. Há pequenos ajustes a serem feitos: o parágrafo único e o art. 5º possuem conteúdo idêntico, de modo que o Substitutivo apresentado corrigirá aludido vício. Demais disso, o Substitutivo propõe a inclusão de um § 2º e de um § 3º no art. 9º, relativo ao rol de legitimados. No § 2º do art. 9º, propõe-se que apenas às agremiações que atinjam a cláusula de barreira possam



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

deflagrar a jurisdição abstrata e concentrada de constitucionalidade perante a Suprema Corte, em consonância com suas decisões sobre o conceito de “caráter nacional” presentes no art. 17 do texto constitucional , e com as decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal decorrentes da aprovação da Emenda Constitucional nº 97, de 2017.

A redação para o § 3º do art. 9º tem por objetivo conferir segurança jurídica e coerência sistêmica à atuação dos partidos políticos organizados sob a forma de federação partidária no âmbito da jurisdição constitucional concentrada, conferindo legitimidade para propositura das ações de controle concentrado exclusivamente à federação. A natureza jurídica das federações partidárias, tal como reconhecida pela Lei nº 14.208, de 2021, e pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7021, é de uma entidade com identidade política e funcionamento parlamentar unitário, que se distingue do que se afigurava nas simples coligações eleitorais. Nessa decisão, o Plenário do Supremo Tribunal assentou que a federação “constitui uma espécie de agremiação partidária com atuação nacional, dotada de estatuto próprio e instância de direção unificada”, cujos atos se vinculam às deliberações da instância superior da federação, e não à autonomia individual de cada partido federado.

Nesse sentido, com base na Emenda Constitucional e na Lei aprovada pelo Parlamento, os § 2º e § 3º estabelecem que apenas os partidos que atinjam a cláusula de barreira ou a federação, que deverá atuar como uma única agremiação, possuem legitimidade ativa para as ações de controle concentrado de constitucionalidade. Desse modo, a atuação perante o Supremo Tribunal deverá observar o regime de unicidade política e institucional da federação, evitando-se duplicidade de iniciativas e contradições entre partidos que, na prática legislativa, operam sob uma mesma orientação político-programática. Os dispositivos visam resguardar a coerência do sistema constitucional de legitimidade ativa para o controle concentrado, garantir o respeito à lógica dos partidos com caráter nacional e da federação como ente dotado de identidade unitária, e impedir o fracionamento indevido da representação parlamentar, que poderia conduzir a abusos ou a inconsistências perante o Supremo Tribunal Federal nas ações



* CD256672395000*

que questionam as leis aprovadas pelo Parlamento. Assim, a previsão legal proposta no substitutivo consolida a jurisprudência constitucional vigente e alinha o texto legal à nova realidade institucional introduzida pela figura da federação partidária, promovendo maior racionalidade e estabilidade à jurisdição constitucional brasileira.

Ademais, o Substitutivo também aclara a redação do art. 35 do Projeto de Lei, para que não se viole o princípio da inércia do Poder Judiciário no controle concentrado, afinal é preciso diferenciar a inconstitucionalidade consequencial (por arrastamento) da hipótese de impugnação insuficiente do complexo normativo. Da mesma forma, para esclarecer sobre as hipóteses de cabimento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, foram retiradas as expressões “consumado ou iminente” do inciso III do art. 42, uma vez que manter a expressão sobre ato do poder público “iminente” implicaria hipótese de controle abstrato preventivo de constitucionalidade sobre a mera avaliação de decisão dos gestores públicos para suas demandas de atuação, podendo ocasionar ingerência indevida do Poder Judiciário.

Aberto o prazo para emendamento do Substitutivo por mim oferecido, nos termos do art. 119, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, foram apresentadas duas emendas pelos nobres Deputado MARCEL VAN HATTEN, Deputada ADRIANA VENTURA e Deputado GILSON MARQUES.

Na ESB nº 1, de 2023, de natureza **supressiva**, pugna pela eliminação do art. 17 do Substitutivo apresentado, *in verbis*: “*Suprime-se o artigo 17, do substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.640, de 2023 apresentado pelo relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania*”.

Em linhas gerais, o art. 17 e seus §§, asseveram que “[e]m caso de extrema urgência, perigo de lesão grave, excepcional interesse social, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator deferir a medida cautelar, ad referendum do Tribunal Pleno”.

Na ESB nº 2, de 2023, de natureza “**modificativa**” [rectius: aditiva], requer o acréscimo de um § 5º, com dois incisos, ao art. 17 do Substitutivo apresentado, a fim de interditar a concessão de decisão



monocrática que suspenda (*i*) a eficácia de lei, com ou sem redução de texto, sob pena de nulidade, e (*ii*) de ato do Presidente da República, do Presidente do Senado Federal, do Presidente da Câmara dos Deputados ou do Presidente do Congresso Nacional.

De plano, registra que não existe qualquer vício de inconstitucionalidade formal nas emendas apresentadas. Todavia, similar conclusão não se verifica quanto à questão material.

Com efeito, é de se reconhecer a inconstitucionalidade material do conteúdo de ambas as Emendas apresentadas, porque vulneram o princípio fundamental da separação de poderes, constante do art. 2º da Constituição da República.

Explica-se.

O cânones da separação de poderes se ancora em três grandes pilares ou ideais: o democrático, a competência funcional (ou profissional) e a proteção e a ampliação dos direitos fundamentais. É nesse sentido o escólio do Prof. Bruce Ackerman:

“O primeiro ideal é a democracia. De um modo ou outro, a separação pode servir (ou impedir) ao projeto popular de autogoverno. O segundo ideal é a competência profissional. As leis democráticas permanecem no plano puramente simbólico, a menos que os tribunais e as burocracias possam implementá-las de um modo relativamente imparcial. O terceiro ideal constitui-se pela proteção e ampliação dos direitos fundamentais. Sem estes, o regramento democrático e a administração técnica podem facilmente tornar-se instrumentos de tirania.” (ACKERMAN, Bruce. “The new separation of powers” in *Harvard Law Review*. Volume 113, Janeiro 2000, Número 3, p. 639-640 – tradução livre do original)

São essas finalidades básicas que devem nortear a interpretação e a aplicação da legislação infraconstitucional que pretende, em



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

alguma medida, proceder à reformulação da dinâmica interinstitucional entre os braços da República.

Ao examinar a nossa Constituição, verifica-se que o constituinte conferiu alguma densidade semântica ao princípio fundamental da separação de poderes. São seus atributos, conforme o art. 2º, a *independência* e a *harmonia* entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Interessa ao ponto examinar o requisito da *independência*, especificamente do Poder Judiciário.

A independência do Poder Judiciário pressupõe que lhe assegure uma *blindagem institucional*, materializada em um conjunto de normas protetivas ao exercício de suas funções, de modo a resguardar sua autonomia frente aos demais poderes.

Seu conteúdo jurídico reclama o estabelecimento de *mantos normativos protetores* vocacionados a obstar ingerências e intervenções canhestradas que possam aviltar a atividade imparcial, independente e autônoma no âmbito jurisdicional.

Em lição direcionada à relação entre os Poderes Executivo e Judiciário, mas cujas premissas são perfeitamente aplicadas à dinâmica Legislativo-Judiciário, o jurista Pedro Lessa vaticinou, em clássica obra, que “*importa garantir o Poder Judiciário, defendendo-o da pressão, das usurpações e da influência dos outros poderes políticos. Para isso é mister organizar de tal modo a magistratura que, em vez de ficar dependente do Poder Executivo, constitua ela um freio a esse poder*” (LESSA, Pedro. Do Poder Judiciário. Coleção História Constitucional Brasileira. Brasília: Senado Federal, 2003, p. 30).

É precisamente por essa característica que as Emendas apresentadas são materialmente inconstitucionais.

Não se desconhece que o conteúdo jurídico da separação de poderes reclama a existência de influências recíprocas entre os Poderes da República.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

Não obstante, os mecanismos de *checks and balances* não podem jamais comprometer a independência funcional de cada braço da autoridade do Estado.

A harmonia a que alude o art. 2º da CRFB não pode significar cumplicidade entre os Poderes, particularmente em relação do Poder Judiciário, **cuja independência é pressuposto indispensável à imparcialidade necessária a qualquer ato de julgamento.**

Como dito, a ESB nº 1, de 2023, de natureza **supressiva**, pugna pela eliminação do art. 17 do Substitutivo apresentado, *verbis*: “*Suprime-se o artigo 17, do substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.640, de 2023 apresentado pelo relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania*”.

Já a ESB nº 2, de 2023, de natureza “**modificativa**” [rectius: aditiva], requer o acréscimo de um § 5º, com dois incisos, ao art. 17 do Substitutivo apresentado, a fim de interditar a concessão de decisão monocrática que suspenda (i) a eficácia de lei, com ou sem redução de texto, sob pena de nulidade, e (ii) de ato do Presidente da República, do Presidente do Senado Federal, do Presidente da Câmara dos Deputados ou do Presidente do Congresso Nacional.

Aludidos conteúdos, como se percebe com clareza meridiana, objetivam eliminar o poder geral de cautela dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, essencial ao exercício **independente** da atividade jurisdicional.

Com efeito, há **casos excepcionais que justificam a concessão de liminares, monocráticas ou colegiadas**, sempre que identificados a **extrema urgência, o perigo de lesão grave e o interesse social relevante**, a fim de evitar risco de dano irreparável à supremacia e à efetividade da Lei Fundamental de 1988.

De igual modo, não se pode subtrair do exercício da *judicial review* a aferição de atos jurídicos editados pelo Presidente da República, pelo Presidente do Senado Federal, pelo Presidente da Câmara dos Deputados ou pelo Presidente do Congresso Nacional. Nesses termos, não



* CD256672395000*

se exclui que possam ocorrer atos dos Presidentes das Casas Legislativas ou do Presidente da República que sejam passíveis de questionamento pelos próprios parlamentares.

É que, em um Estado Democrático de Direito, não existem atos jurídicos imunes ao controle jurisdicional, porquanto comprometeria risco à supremacia e à efetividade das disposições da Constituição da República.

Essas mesmas razões conduzem à injuridicidade das Emendas apresentadas. Em verdade, seus preceitos maculam a integridade e a harmonia que presidem nosso ordenamento jurídico, bem como atentam contra princípios gerais do Direito, como é o caso da norma que assegura o poder geral de cautela no exercício da função judicante.

Quanto ao mérito, as Emendas são inoportunas e inconvenientes. De fato, e como afirmado, há casos excepcionais que justificam o exercício do poder geral de cautela. Ademais, endossar entendimento oposto criaria uma perigosa fresta para edição de atos inconstitucionais pelos chefes de Poder, abonando um desenho institucional perigoso à estabilidade democrática.

Em face do exposto, votamos pela inconstitucionalidade material e pela injuridicidade das emendas e, no mérito, pela sua rejeição.

O último aspecto a ser examinado diz respeito ao **mérito da proposição**. E o PL nº 3.640, de 2023, na medida em que pretende atualizar e aperfeiçoar nosso sistema de fiscalização abstrata e concentrada de constitucionalidade, é, sim, *oportuno e conveniente*.

A Constituição da República de 1988 possui dois traços características singulares e relevantes: *(i)* o vasto e denso catálogo de direitos fundamentais (e.g., individuais, sociais, políticos, coletivos etc.), materializado em normas dotadas de elevada força normativa e axiológica e *(ii)* a expansão e fortalecimento da jurisdição constitucional, notadamente do modelo de controle abstrato e concentrado de normas.

Interessa, neste parecer, essa segunda marca distintiva.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

De fato, verificou-se a ampliação dos instrumentos jurídico-processuais de fiscalização abstrata e concentrada de constitucionalidade, não mais adstritos à representação de inconstitucionalidade – renomeada como ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada para impugnar leis federais e estaduais –, com a previsão da ação declaratória de constitucionalidade, introduzida pela EC nº 3/93, e a arguição de descumprimento de preceito fundamental – arts. 102, inciso I, alínea a, e § 1º.

Não bastasse, foi também ampliado o rol de legitimados para a propositura para deflagrar a fiscalização abstrata e concentrada de constitucionalidade, de modo a franquear o acesso à jurisdição constitucional a diferentes atores da sociedade civil, como partidos políticos com representação no Congresso Nacional, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, entidades de classe de âmbito nacional e confederações sindicais (CRFB/88, art. 103).

Compondo essa equação normativa de nosso controle abstrato e concentrado, o legislador ordinário editou dois diplomas normativos: a Lei nº 9.868/99, dedicada a disciplinar o processo e julgamento das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, e a Lei nº 9.882/99, vocacionada a reger a procedimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em especial diante de sua *tímida* e *lacunosa* previsão constitucional do § 1º do art. 102.

Aludidos regramentos propiciaram inobjetáveis avanços em nosso arquétipo constitucional de fiscalização abstrata e concentrada de constitucionalidade, na medida em que entregaram ao Supremo Tribunal Federal uma sólida *caixa de ferramentas* normativas e institucionais para o exercício legítimo da *judicial review*.

Esse ponto foi captado com arguta sensibilidade pela Comissão de Juristas, que bem forneceu dois valiosos exemplos em sua densa e erudita Exposição de Motivos, que merecem ser reiterados:

“Essas duas Leis proporcionaram inestimáveis avanços para a jurisdição constitucional brasileira. Dois exemplos são suficientes para ilustrar a assertiva.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

O primeiro deles é o instituto da modulação dos efeitos das decisões declaratórias de constitucionalidade (art. 27 da Lei 9.868/1999 e 11 da 9.882/1999), que permite ao STF resguardar situações consolidadas e garantir a segurança jurídica, que impõe a previsibilidade, estabilidade, coerência e isonomia da ordem jurídica. Para o Estado de Direito, tanto a estabilidade *ex post* – para que as decisões dos Poderes Públicos não possam ser arbitrariamente alteradas –, quanto a previsibilidade *ex ante*, para que os efeitos jurídicos dos atos normativos sejam previsíveis, e, portanto, calculáveis, são igualmente relevantes, pena de desvirtuamento de suas próprias premissas.

O segundo exemplo diz respeito à inserção das técnicas de declaração de nulidade parcial sem redução de texto e interpretação da legislação conforme a Constituição (art. 28 da Lei 9.868/1999). Para além de contribuírem para a consolidação no direito brasileiro de um paradigma teórico que prestigia a distinção entre *texto normativo* e *norma jurídica* – sendo essa última o resultado da aplicação do texto a um caso concreto – as referidas técnicas permitem uma maior preservação da obra do Legislador, uma vez que ajustam a legislação de modo interpretativo, sem alteração textual, reafirmando a harmonia entre os Poderes da República (art. 2º, CF). Ambas as técnicas são de utilização frequente por parte do STF e permitem ao Tribunal uma calibragem decisória que tenha por consequência a flexibilização de dogmas tradicionais da *judicial review* adotado pelo direito brasileiro, como é o caso da nulidade originária e insanável da lei e/ou norma declarada “inconstitucional”.

Não obstante isso, o significativo lapso temporal de vigência dessas legislações (mais de duas décadas), somado à constante evolução da atuação do Supremo Tribunal Federal no desempenho da jurisdição constitucional, impõe a necessidade de revisitar e aperfeiçoar referido regime



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

jurídico infraconstitucional de nosso modelo abstrato e concentrado de constitucionalidade.

É ciente desse contexto que se encaminha o Projeto de Lei nº 3.640, de 2023.

Com efeito, o PL nº 3.640, de 2023, está estruturado em 8 (oito) Capítulos. O Capítulo I, que versa sobre as disposições processuais gerais das ações diretas de controle de constitucionalidade, está subdividido em 8 (oito) Seções.

Logo no início, consolida, em boa hora, todos os procedimentos alusivos às ações de fiscalização abstrata e concentrada de constitucionalidade, diferenciadas pelos seus respectivos objetos, conforme art. 1º do PL, positivando a jurisprudência de nossa Suprema Corte, no sentido de admitir a fungibilidade entre os ritos procedimentais.

Na sequência, a enumeração dos princípios reitores do processo constitucional (art. 2º) e de suas finalidades (art. 3º) evidencia “*a especificidade e autonomia científica de que goza o processo constitucional na condição de ramo do Direito dedicado à funcionalidade da jurisdição constitucional*”, consoante bem destacado na Exposição de Motivos.

Além disso, o Projeto de Lei incorpora a orientação remansosa de nossa Suprema Corte entre legitimados *universais* e *especiais*, de ordem a exigir destes últimos a demonstração de pertinência temática entre a pretensão por eles deduzida e os objetivos institucionais de representação da respectiva entidade, a teor do art. 9º, § 1º, inciso I.

Quanto aos legitimados para o controle abstrato, o anteprojeto (art. 9º, §1º) incorpora ao plano legislativo a diferenciação, de há muito consolidada na jurisprudência do STF, entre legitimados universais e especiais, devendo os últimos demonstrar a pertinência temática do objeto com o segmento por eles representado.

A Seção V do Capítulo I cuida das medidas cautelares. De fato, trata-se de instituto de grande relevância para a jurisdição constitucional brasileira, uma vez que a suspensão de uma lei, enquanto dotada de



* CD256672395000 *

presunção relativa de constitucionalidade, carece de legitimidade democrática imediata e deve obtê-la por meio da exaustiva fundamentação.

Conforme bem pontuado na Exposição de Motivos, “*não raras vezes cautelares são concedidas ou negadas sem que sejam consideradas suas consequências práticas. O anteprojeto possui, no que diz respeito à concessão de medidas cautelares, um duplo intuito. Trata, em primeiro lugar, do estabelecimento de critérios mais rígidos e objetivos (arts. 15º a 17º), tais como (i) fundamentação específica quanto à necessidade de concessão da cautelar e impossibilidade de submissão do feito ao rito abreviado; (ii) fundamentação com base em entendimento do Plenário do STF sobre o tema, caso existente. Mantendo a atual sistemática (Lei da ADI, artigo 11, §1º), as decisões proferidas em sede cautelar seguem dotadas de eficácia erga omnes e efeito ex nunc, salvo decisão do Tribunal em sentido contrário (art. 16º, §1º)*”.

Outro aspecto digno de nota, ainda sobre o regime jurídico das medidas cautelares, é a sua submissão automática a referendo do colegiado na primeira sessão de julgamento subsequente à sua prolação (art. 17º, § 3º), bem assim sua concessão monocrática apenas em situações bastante excepcionais (art. 17, *caput*), prestigiando o princípio da colegialidade.

Os Capítulos II, III e IV são dedicados à disciplina das ações de declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, de inconstitucionalidade por omissão e da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

No que diz respeito à ação de inconstitucionalidade por omissão, o PL delimita, de maneira precisa, o âmbito da “omissão inconstitucional” (art. 36). De igual modo, similar preocupação com o objeto é também observada na regulamentação da ADPF (art. 41).

Além disso – e com o intuito de racionalizar a atuação do STF e manter coesa sua jurisprudência – previu-se o julgamento conjunto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade por omissão e de mandados de injunção que versem sobre o mesmo objeto ou tenham o mesmo pedido (art. 37). A *ratio* que subjaz a essa solução é a de que o julgamento da ADI delimita a moldura



com base na qual os mandados de injunção serão julgados, consideradas as especificidades dos casos a que se referem (arts. 36 e 37).

Outros aspectos relevantes foram bem delineados pela Comissão de Juristas:

"Digno de nota é o fato de que o anteprojeto buscou privilegiar uma perspectiva decisória de natureza consequencialista (art. 20, LINDB) em sede de jurisdição constitucional, seja no âmbito das medidas cautelares (v.g. art. 16, §3º e 17, §4º), calibragem decisória privilegiada pela intervenção de *amicus curiae*, fixação de entendimentos em sede de controle de omissões inconstitucionais (art. 38), sua regulamentação normativa provisória e determinação de prazo razoável para que o impetrado edite a norma faltante (art. 39). Esse cuidado com as consequências das decisões é observado também no regramento atinente à modulação de efeitos, que recebe agora tratamento mais específico, podendo incidir sobre a eficácia do ato normativo ou ato do poder público impugnado ou sobre as relações jurídicas individuais a partir deles constituídas (art. 51).

A possibilidade de estabelecimento de regimes de transição em acordos entabulados em sede de jurisdição constitucional (art. 55, §3º) é outro exemplo de uma utilização específica da modulação de efeitos em situações de elevada complexidade. Ao tratar dos efeitos das decisões, buscou-se delimitar, em atenção à redução da discricionariedade judicial, o que se entende por atuação aditiva, normativa e manipulativa do Tribunal – essa última condicionada ao diálogo com o Congresso Nacional – permitindo que o STF desempenhe com mais segurança sua função normativo-regulatória, inerente às jurisdições constitucionais em litígios de alta complexidade. Longe de representar uma novidade, o STF desempenha essa função há muito, tal como se observa dos casos Raposa Serra do Sol (PET 3388), ADPF das Favelas (ADPF 635), uso



de amianto (ADIs 3470 e 3406) e critérios para a decretação de prisões temporárias (ADIs 4.109 e 3.360), por exemplo.

Por fim, como mecanismo que une o referido viés consequencialista e a consolidação da jurisprudência recente do STF, o anteprojeto estabelece a possibilidade, desde que atendidos os diversos requisitos estabelecidos pelos arts. 55 e 56, de serem firmados acordos no âmbito dos processos que tramitam na Corte. A recente controvérsia envolvendo os planos econômicos, a Lei Kandir (QO ADO 25) e a destinação das verbas arrecadadas pelo então declarado inconstitucional “Fundo Lava-Jato” (ADPF 568), não deixam dúvidas quanto ao direcionamento do STF no sentido da possibilidade de transações, desde que realizados de forma plural e submetidos ao seu juízo homologatório.

A possibilidade de transacionar no âmbito da jurisdição constitucional assume ainda maior relevo quando se verifica que, não raras vezes, discussões acerca da constitucionalidade de determinados dispositivos legais tramitam por décadas no STF. O resultado, com a mesma frequência, costuma ser insatisfatório, justamente por vir a destempo. Nesse sentido, o projeto toma posição muito clara quanto a eficácia prática das decisões do STF, que tem como função atemporal, como já destacamos, a proteção de direitos fundamentais. Na atual quadra histórica não há mais que falar – pelo menos em boa parte dos casos - de indisponibilidade absoluta e integral dos direitos e garantias fundamentais em causa nas controvérsias submetidas ao STF. Desde que devidamente supervisionados e entabulados após ampla discussão de todos os interessados (públicos e privados), acordos em sede de jurisdição constitucional buscam evitar inconstitucionalidades ainda mais gravosas advindas de uma eventual decisão de inconstitucionalidade. Por diversas vezes, como já é notório, o interesse social é mais bem atendido mediante celebração de acordos do que por meio de uma decisão judicial de cariz definitivo.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

Pelas razões sumariamente expostas, esperamos que a presente proposta, uma vez posta em tramitação e submetida à deliberação do Congresso Nacional, possa, caso aprovada, contribuir para que o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, no âmbito do controle abstrato e concentrado, venha a ser substancialmente aprimorado, tornando-se num instrumento ainda mais robusto para assegurar a força normativa da Constituição Federal de 1988, com destaque para os seus princípios estruturantes e os direitos e garantias fundamentais de todas as dimensões.”

O Capítulo V cuida da natureza das decisões nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, positivando aspectos relevantes abordados na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e concretizando maior segurança jurídica no processamento dessas ações, a exemplo das técnicas decisórias da interpretação conforme a constituição e da declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto (art. 46), bem como da possibilidade de decisões aditivas ou normativas (arts. 47, 48 e 49).

Outra inovação relevante da presente proposição é sobre a possibilidade expressa de estabelecer-se diálogo institucional entre o STF e o Congresso Nacional, no contexto de decisões manipulativas (art. 50), o que a um só tempo valida a jurisdição constitucional na forma em que exercida pela Corte, mas reforça a importância do Poder Legislativo no debate constitucional,

há muito pontuado por diversos autores nacionais e estrangeiros.

Quanto ao Capítulo VI, o Projeto de Lei nº 3.640, de 2023 traz importante normatização acerca das medidas de caráter estruturante a serem empreendidas pelo Supremo Tribunal Federal, nos mais diversos âmbitos da federação, conferindo maior concretude à jurisdição constitucional e traduzindo-

-se em importante ponto de partida para a ampliação dos direitos fundamentais e sociais de nosso país.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 *

No âmbito do Capítulo VII, discorre-se sobre a possibilidade de os litígios nas ações de controle concentrado de constitucionalidade poderem ser resolvidos por meio de acordo, o que está em perfeita consonância com os esforços do Poder Judiciário e dessa Casa para diminuição da litigiosidade. Assim, o PL reforça a ideia de que democracia e interpretação constitucional possuem necessariamente um traço consensual, trazendo ainda importante e claro arquétipo sobre essa modalidade de solução da controvérsia constitucional.

Trata-se, como se vê, de importantes e salutares inovações legislativas, que aperfeiçoam nosso modelo de fiscalização abstrata e concentrada de constitucionalidade, que foram subscritas pelo douto autor, Deputado MARCOS PEREIRA.

Por fim, cumprimento efusivamente o eminentíssimo Ministro Gilmar Mendes e os integrantes da Comissão de Juristas, os quais produziram um trabalho notável, denso e erudito, materializado nesse Projeto de Lei que tenho a honra de relatar. Os agradecimentos mais sinceros dessa Casa Legislativa.

Em face do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.640, de 2023, e, no mérito por sua aprovação, na forma do Substitutivo em anexo, e pela inconstitucionalidade e injuridicidade das Emendas nºs 1 a 9, de 2023, apresentadas nesta Comissão; pela inconstitucionalidade, injuridicidade e, no mérito, pela rejeição das Emendas nºs 1 e 2, de 2023, apresentadas ao substitutivo nesta Comissão, pelas razões acima aduzidas.

Sala da Comissão, em 11 de novembro de 2023.

Deputado ALEX MANENTE
 Relator

2023-19206



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.640, 2023

Dispõe sobre o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

O Congresso Nacional decreta:

CAPITULO I

DISPOSIÇÕES PROCESSUAIS GERAIS DAS AÇÕES DIRETAS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Seção I

Dos Princípios do Processo Constitucional Objetivo

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, assim consideradas as seguintes:

- I – ação direta de inconstitucionalidade;
- II – ação direta de inconstitucionalidade por omissão;
- III – ação declaratória de constitucionalidade; e
- IV – arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Art. 2º São princípios do processo constitucional:



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

- I – autonomia do processo constitucional;
- II – economia processual;
- III – instrumentalidade das formas;
- IV – abertura do processo objetivo e ampliação do espaço deliberativo;
- V – gratuidade do acesso à jurisdição constitucional; e
- VI – causa de pedir aberta.

Art. 3º O processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade têm por finalidades:

- I – o respeito, proteção e promoção da Constituição Federal e dos direitos fundamentais;
- II – a preservação do Estado Democrático de Direito, na condição de Estado Constitucional aberto e cooperativo;
- III – o respeito à independência e autonomia dos Poderes, garantidas mediante as normas constitucionais relacionadas à elaboração democrática dos atos do poder público; e
- IV – a preservação da segurança jurídica e da estabilidade das situações jurídicas consolidadas.

Art. 4º Os pedidos deduzidos nas ações de que trata esta Lei, bem como as decisões exaradas pelo Supremo Tribunal Federal, serão interpretados à luz dos princípios e finalidades elencados nos arts. 2º e 3º desta Lei.

Art. 5º O conteúdo e o alcance dos direitos fundamentais devem ser interpretados de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, bem como as decisões adotadas pelos respectivos Tribunais Internacionais de Direitos Humanos.

Art. 6º As ações de controle concentrado de constitucionalidade são fungíveis, podendo o relator ou o Plenário do Supremo Tribunal Federal,



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

em decisão irrecorrível, a qualquer tempo, de ofício ou a requerimento das partes, ordenar a modificação da autuação processual.

Parágrafo único. O ajuizamento das ações referidas no caput deste artigo é gratuito e dispensa o pagamento de custas, taxas processuais e honorários sucumbenciais.

Art. 7º As ações de controle concentrado de constitucionalidade são de natureza objetiva, sem partes e veiculam pretensão genérica de defesa da ordem jurídica.

Parágrafo único. Não se aplicam às ações de controle concentrado de constitucionalidade o disposto nos arts. 144 e 145 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

Seção II

Da Admissibilidade

Subseção I

Do Objeto das Ações de Controle de Constitucionalidade

Art. 8º As ações de controle concentrado de constitucionalidade podem ser ajuizadas em face de:

I – emenda constitucional, lei ordinária, lei complementar, lei delegada ou ato normativo federais ou estaduais dotados de generalidade e abstração, hipóteses de cabimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade ou da Ação Declaratória de Constitucionalidade;

II – omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa, hipóteses de cabimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão; e

III – ato do poder público, lei municipal ou ato normativo primário anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, que causem



ou possam causar lesão a preceito fundamental, hipóteses de cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Subseção II

Da Legitimidade

Art. 9º São legitimados para propor as ações de controle concentrado de constitucionalidade:

- I – o Presidente da República;
- II – a Mesa do Senado Federal;
- III – a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV – a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V – o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI – o Procurador-Geral da República;
- VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII – partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

§ 1º Os legitimados referidos no inciso IX do caput deste artigo deverão:

- I – demonstrar que a pretensão por eles deduzida tem pertinência direta com os objetivos institucionais de representação da entidade;
- II – comprovar a aprovação específica por seu órgão deliberativo acerca do ajuizamento da ação de controle concentrado; e



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

III – esclarecer o interesse econômico do segmento por eles representados, quando existente, mediante laudos, pareceres e levantamento de dados do respectivo setor.

§ 2º Considera-se representação no Congresso Nacional, nos termos do inciso VIII, o partido político que tenha atingido a cláusula de desempenho prevista no § 3º do art. 17 da Constituição Federal.

§ 3º Para propor as ações de controle concentrado de constitucionalidade, os partidos políticos que integrarem federação atuarão na jurisdição constitucional como uma única agremiação partidária, em conjunto, por meio de sua instância de direção nacional, ainda que algum dos partidos federados, isoladamente, tenha alcançado a cláusula de desempenho de que trata o § 2º deste artigo

Seção III

Da Petição Inicial

Art. 10. A petição inicial indicará, além dos pedidos com suas especificações e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações:

I – o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado, na ação direta de constitucionalidade;

II – o dispositivo da lei ou do ato normativo questionado e a controvérsia jurídica relevante sobre sua aplicação, na ação declaratória de constitucionalidade;

III – a omissão构成acional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa, na ação direta de constitucionalidade por omissão; e



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

IV – a indicação do ato questionado e do preceito fundamental que se considera violado, na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

§ 1º Quando subscrita a petição inicial por advogado ou procurador, o instrumento particular de procuração deverá apresentar poderes específicos e indicar a lei, o ato normativo, a omissão constitucional ou o ato do poder público impugnado na ação.

§ 2º A controvérsia jurídica relevante na Ação Declaratória de Constitucionalidade poderá ser demonstrada a partir de divergência jurisprudencial ou doutrinária que suscite dúvidas sobre a presunção de constitucionalidade da norma impugnada.

Art. 11. A petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator.

Parágrafo único. Cabe agravo da decisão que indeferir a petição inicial no prazo de 5 (cinco) dias.

Seção IV

Da Emenda, do Indeferimento e da Improcedência Liminar

Art. 12. O relator poderá admitir o aditamento da petição inicial, inclusive no caso de alteração do objeto questionado, desde que não haja prejuízos à tempestividade processual e à instrução processual.

Art. 13. Após proposta qualquer das ações de controle concentrado, não se admitirá desistência.

Art. 14. O relator poderá reconhecer liminarmente a perda de objeto da ação quando houver revogação ou alteração substancial do ato impugnado ou o saneamento da constitucionalidade.

§ 1º A perda de objeto não será reconhecida quando houver continuidade da cadeia normativa viciada, quando demonstrada a intenção de fraudar a jurisdição constitucional ou quando persistir a utilidade em se proferir



decisão com eficácia contra todos e efeito vinculante sobre a questão constitucional posta em juízo.

§ 2º A alteração superveniente do parâmetro constitucional, quando o processo ainda está em curso, não prejudica o conhecimento da ação, que seguirá julgamento exclusivamente quanto ao período anterior à mudança.

Seção V

Das Medidas Cautelares

Art. 15. O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida cautelar no âmbito de quaisquer das ações regidas por esta Lei, após a oitiva dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 1º A medida cautelar poderá consistir na suspensão da aplicação da norma ou do ato questionado, bem como na suspensão de processos judiciais ou de procedimentos administrativos, ou ainda em outra providência destinada a sanar o estado de inconstitucionalidade.

§ 2º Ao apreciar o pedido de que trata o caput deste artigo, o Tribunal justificará a necessidade de análise do pedido cautelar e a impossibilidade de submissão do feito ao rito dos arts. 18 a 22 desta Lei.

§ 3º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato, na forma estabelecida no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Art. 16. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de 10 (dez) dias, devendo solicitar as informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, observando-se, no que couber, o procedimento estabelecido na Seção IV deste Capítulo.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

§ 1º A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito *ex nunc*, salvo se o Tribunal decidir de forma diversa.

§ 2º A concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação revogada pelo ato normativo impugnado na ação de controle concentrado, acaso existente, salvo expressa manifestação em sentido contrário.

§ 3º A medida cautelar pode estabelecer regime normativo transitório para assegurar segurança jurídica.

Art. 17. Em caso de extrema urgência, perigo de lesão grave, excepcional interesse social, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator deferir a medida cautelar, *ad referendum* do Tribunal Pleno.

§ 1º Ao apreciar o pedido de que trata o caput deste artigo, o relator justificará a necessidade de análise monocrática do pedido cautelar.

§ 2º A decisão que deferir ou indeferir o pedido cautelar fundamentar-se-á em posição do Plenário do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

§ 3º A decisão do relator que defere a medida cautelar será submetida automaticamente a referendo na primeira sessão de julgamento subsequente à sua prolação.

§ 4º Reformada a medida cautelar pelo Tribunal Pleno, o Tribunal deverá pronunciar-se acerca da eventual modulação dos efeitos das situações jurídicas decorrentes de atos praticados durante sua vigência.

Seção VI

Do Procedimento

Art. 18. Recebida a ação, o relator requisitará informações aos órgãos ou às autoridades das quais emanou o ato ou a omissão, em prazo comum de 30 (trinta) dias.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

Art. 19. Decorrido o prazo das informações, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que deverão se manifestar, cada qual, no prazo de 10 (dez) dias.

Art. 20. Podem realizar produção probatória todos os legitimados ativos da ação, os *amici curiae* admitidos e a autoridade pública responsável pelo ato impugnado na ação.

Parágrafo único. No exercício das suas missões institucionais, serão ouvidos o Advogado-Geral da União, que exclusivamente defenderá o ato ou texto impugnado, e o Procurador-Geral da República, que poderá apresentar fundamentos favoráveis ou contrários àqueles contidos na petição inicial, conforme sua independência funcional.

Art. 21. Após a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, o relator poderá, ainda, solicitar informações a quaisquer órgãos e entidades do poder público, tais como órgãos e entidades da administração pública federal, estadual ou municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública e outros que se entender cabíveis.

Art. 22. Vencidos os prazos do art. 21 desta Lei, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento.

Seção VII

Do Julgamento conforme o Estado do Processo

Art. 23. Não havendo necessidade de produção de prova, poderá o Supremo Tribunal Federal, após realizadas as providências preliminares mandatórias, decidir imediatamente o pedido.

Art. 24. Havendo uma pluralidade de dispositivos impugnados e inexistindo necessidade de produção de prova em relação a um ou alguns, poderá o Supremo Tribunal Federal, após realizadas as providências preliminares mandatórias, decidir imediatamente a parcela do mérito que independe de prova.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

Seção VIII

Da Participação de Terceiros

Art. 25. Considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, o relator poderá, a qualquer tempo, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes, ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de *amicus curiae*, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º Poderão figurar como *amicus curiae* nas ações de controle concentrado de constitucionalidade qualquer pessoa jurídica de direito público ou privado, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*, conforme o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

§ 3º O *amicus curiae* poderá apresentar fatos, fundamentos e manifestações técnicas que sejam relevantes para o deslinde da controvérsia e que auxiliem o Tribunal na compreensão de temas complexos do ponto de vista social, econômico, regulatório, científico e tecnológico.

§ 4º O *amicus curiae* não detém legitimidade para requerer a concessão de medida cautelar ou apresentar recursos contra as decisões do relator ou do Plenário do Supremo Tribunal Federal.

§ 5º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator, de ofício ou a requerimento, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

CAPÍTULO II

DA AÇÃO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE OU DE CONSTITUCIONALIDADE DE ATO NORMATIVO

Art. 26. O pedido das ações tratadas neste Capítulo poderá ser de declaração de inconstitucionalidade ou constitucionalidade de lei ou ato normativo, bem como de eventuais decisões interpretativas.

Art. 27. A decisão sobre a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo somente será tomada se presentes na sessão ao menos 8 (oito) Ministros.

Art. 28. Efetuado o julgamento, proclamar-se-á a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da disposição ou da norma impugnada se houver manifestações consentâneas de pelo menos 6 (seis) Ministros.

Parágrafo único. Se não for alcançada a maioria necessária à declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, estando ausentes Ministros em número que possa influir no julgamento, este será suspenso, a fim de aguardar-se o comparecimento dos Ministros ausentes, até que se atinja o número necessário para prolação da decisão.

Art. 29. Eventual rejeição de ação fundada em pedido de constitucionalidade de lei ou ato normativo não conduz ao reconhecimento imediato de sua inconstitucionalidade, nem prejudica eventual nova propositura da ação com base em alterações fáticas ou jurídicas supervenientes.

Art. 30. Julgado mérito da ação, far-se-á a comunicação à autoridade ou ao órgão responsável pela expedição do ato.

Art. 31. A decisão que declara a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo em ação direta ou em ação declaratória é irrecorrível e não sujeita a rescisão, ressalvada a interposição de embargos de declaração.

Art. 32. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de seus membros, modular os efeitos da decisão, conforme disposto no Capítulo V desta Lei.

Art. 33. No curso do julgamento, após apreciar a questão da constitucionalidade de lei ou ato normativo, o Supremo Tribunal Federal deverá pronunciar-se sobre eventual modulação de efeitos, sendo cabíveis embargos de declaração para sanar omissão, obscuridade, contradição e erro material quanto a esse ponto.

Art. 34. No prazo de 10 (dez) dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar, em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União, a parte dispositiva do acórdão.

Art. 35. O Tribunal pode declarar a constitucionalidade de dispositivos não impugnados especificamente na petição inicial, desde que se trate de normas de conteúdo semelhante ou haja entre elas uma relação de dependência normativa.

Parágrafo único. Identificando óbice à compreensão ou resolução da controvérsia, o relator ou a maioria do Tribunal podem solicitar ao requerente, em despacho irrecorrível, o esclarecimento das questões jurídicas referidas no caput deste artigo, no prazo comum de 10 (dez) dias, sob pena de extinção da ação, sem o seu julgamento de mérito, nos termos do art. 11 desta Lei.

CAPÍTULO III

DA AÇÃO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

Art. 36. A petição inicial que ajuizar ação de declaração de constitucionalidade por omissão indicará a omissão constitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

Parágrafo único. Considera-se constitucional a omissão legislativa atinente a comando constitucional explícito de regulamentação ou, ausente previsão explícita, a omissão imputável como causadora de violações a direitos fundamentais ou bens jurídicos constitucionais.

Art. 37. Serão reunidas para julgamento conjunto as ações declaratórias de constitucionalidade por omissão e os mandados de injunção que versem sobre o mesmo objeto constitucional ou tenham o mesmo pedido.

Parágrafo único. Na hipótese do disposto no caput deste artigo, terá precedência o julgamento das ações declaratórias de constitucionalidade por omissão.

Art. 38. Fixado o entendimento acerca da omissão, o Plenário do Supremo Tribunal Federal deverá aplicá-lo aos mandados de injunção em pauta, adequando o entendimento à tutela dos direitos fundamentais em cada caso concreto.

Art. 39. Reconhecida a mora legislativa, total ou parcial, em sede de ação declaratória de constitucionalidade de omissão e eventual mandado de injunção subsequente, o Supremo Tribunal Federal deverá determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora ou estruturar provisoriamente as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados ou, se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los.

Art. 40. Aplicam-se ao procedimento da ação direta de constitucionalidade por omissão, no que couber, as disposições referentes à ação declaratória de constitucionalidade e constitucionalidade.

CAPÍTULO IV

DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

Art. 41. A arguição de descumprimento de preceito fundamental prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental.

Parágrafo único. A arguição de descumprimento de preceito fundamental poderá ser proposta como ação autônoma ou como incidente de constitucionalidade a partir de controvérsia relevante em processo judicial perante as demais instâncias acerca de lei ou ato normativo, hipóteses em que poderá ser suscitada pelos legitimados previstos no art. 9º desta Lei.

Art. 42. A arguição de descumprimento de preceito fundamental será cabível em face de:

I – lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal anteriores à Constituição Federal;

II – lei ou ato normativo municipal posteriores à Constituição Federal; e

III – ato do poder público, normativo ou administrativo, comissivo ou omissivo de agentes públicos no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las ou de particulares no desempenho de função pública.

Art. 43. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não será admitida quando a hipótese, conforme a Constituição Federal, for de cabimento de alguma das demais ações diretas previstas nesta Lei ou de ação de controle abstrato de constitucionalidade perante os Tribunais de Justiça, aplicando-se, no caso, a fungibilidade entre as ações.

Art. 44. É cabível arguição de descumprimento de preceito fundamental, contra ato ou omissão do poder público que viole o conteúdo dos tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é parte.

CAPÍTULO V

DA NATUREZA DAS DECISÕES NAS AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

Seção I

Efeitos das Decisões

Art. 45. As decisões do Supremo Tribunal Federal em ações de controle concentrado de constitucionalidade têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à administração pública federal, estadual e municipal.

Art. 46. A decisão do Supremo Tribunal Federal poderá se limitar a fixar a interpretação conforme a Constituição Federal da lei ou ato normativo impugnado ou à declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto.

Art. 47. O Tribunal poderá proferir decisões de caráter aditivo ou normativo.

Art. 48 Consideram-se aditivas as decisões em que o Supremo Tribunal Federal, ouvidos todos os possíveis interessados, complementa textualmente o ato normativo impugnado para fazer sua adequação à Constituição Federal.

§ 1º O efeito aditivo deve ser precedido de prévia decisão de inconstitucionalidade, devendo o Tribunal demonstrar as razões pelas quais não foi possível prolação de decisão interpretativa.

§ 2º O complemento textual decorrente do uso de efeito aditivo pelo Tribunal deverá decorrer de aplicação direta da Constituição Federal ou de regime jurídico legalmente existente para situações análogas.

Art. 49 Consideram-se normativas as decisões em que, após prévia declaração de inconstitucionalidade por omissão, o Tribunal estruture as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados ou, se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado.

Parágrafo único. O Tribunal não estenderá a aplicação do ato normativo impugnado a grupos ou classes inicialmente não previstos, como



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

forma de reestabelecimento da isonomia, sem considerar os impactos orçamentários de sua decisão.

Art. 50. Na utilização das decisões manipulativas, o Tribunal deverá estabelecer diálogo institucional com o Congresso Nacional, de modo a justificar a excepcionalidade da medida, até que ocorra produção legislativa.

Seção II

Dos Efeitos Temporais e da Modulação de Efeitos

Art. 51. Por decisão da maioria absoluta de seus membros, em casos de necessidade de proteção à segurança jurídica ou excepcional interesse social, o Tribunal poderá modular as decisões em controle concentrado de constitucionalidade, restringindo seus efeitos ou estabelecendo marcos temporais para a eficácia das normas objeto de decisão.

Parágrafo único. A modulação dos efeitos poderá incidir sobre a eficácia do ato normativo ou ato do poder público impugnado, bem como sobre as relações jurídicas individuais a partir deles constituídas.

Art. 52. No curso do julgamento, a apreciação da questão sobre a modulação dos efeitos da decisão deve ser proclamada expressamente pelo Presidente e não se presume.

§ 1º Em caso de não atendimento da condição enunciada no caput deste artigo, poderá ser solicitada data para o julgamento da modulação dos efeitos por qualquer Ministro ou em sede de embargos de declaração.

§ 2º A critério do relator, podem ser admitidas produção probatória, colheita e apresentação de dados concretos, previamente ao julgamento da modulação dos efeitos da decisão.

CAPÍTULO VI

REGIME JURÍDICO DE CUMPRIMENTO DAS DECISÕES



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

Art. 53. Julgada a ação de controle concentrado, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos considerados inconstitucionais ou constitucionais, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação das normas constitucionais quanto às situações concretas alcançadas pela decisão.

Art. 54. O Tribunal poderá ordenar medidas de caráter estruturante, determinando, entre outras providências, que órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal acompanhem e monitorem o cumprimento das suas decisões, bem como poderá realizar medidas destinadas a garantir a sua execução.

§ 1º O relator do processo poderá determinar a realização de audiências e a produção de perícias técnicas destinadas à verificação do cumprimento das decisões.

§ 2º O relator poderá afetar ao Plenário o julgamento de incidente de cumprimento da decisão, caso haja matéria controvertida.

CAPÍTULO VII

DAS CONVENÇÕES

Art. 55. Os litígios nas ações de controle concentrado de constitucionalidade podem ser resolvidos por meio de acordo.

§ 1º O acordo pode ser celebrado por qualquer legitimado, envolvendo necessariamente todos os partícipes do litígio ou as entidades consideradas com representação adequada, se houver, devendo ser homologado judicialmente pelo Plenário, por maioria simples, para ter validade em todo o território nacional.

§ 2º O acordo não pode ter por objeto convalidar ato normativo ou legislação inconstitucional.

§ 3º O acordo visa a evitar inconstitucionalidades mais gravosas advindas de uma eventual decisão de inconstitucionalidade, estabelecer regime de transição para preservação da segurança jurídica ou



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

ainda assegurar solução negociada para hipóteses que demandam conhecimento científico e tecnológico.

§ 4º O acordo pode ser parcial e versar a respeito de uma parcela da controvérsia bem como ser precedido de uma decisão do Supremo Tribunal Federal a respeito do objeto do litígio.

§ 5º O acordo pode versar sobre como será implementada a decisão do Supremo Tribunal Federal.

§ 6º O acordo pode ser celebrado com o Poder Executivo ou o Poder Legislativo, em especial para as hipóteses em que a correção do vício demandar iniciativa privativa dos demais Poderes.

§ 7º O acordo pode ser celebrado para as hipóteses em que o conhecimento científico ou tecnológico não esteja consolidado para assegurar o pronunciamento de decisão definitiva.

§ 8º A homologação do acordo deve ser precedida de audiência pública e manifestação do Procurador-Geral da República.

§ 9º O cumprimento do acordo, judicialmente homologado, impede a propositura de novas ações em que se discuta o mesmo objeto.

§ 10. É cabível ação para verificação do cumprimento do acordo bem como a rediscussão de seus termos em virtude de modificações fáticas e normativas supervenientes à celebração.

§ 11. É cabível ação para anulação do acordo no período de um ano.

Art. 56. A convenção processual constitucional em sede de ação de controle concentrado de constitucionalidade pode fixar parcela de decisão intermediária e convencionar sobre ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo, desde que:

I – respeitadas as normas constitucionais, as proibições legais e a autoridade da decisão final do Supremo Tribunal Federal; e

II – não disponha sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do ato objeto da ação.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 *

CAPÍTULO VIII

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 57. As disposições desta Lei se aplicam, no que couber, à declaração de inconstitucionalidade incidental realizada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de ações de sua competência originária e do Recurso Extraordinário.

Art. 58. As medidas cautelares de que trata o art. 16 desta Lei que tiverem sido proferidas antes do início da sua vigência devem ser submetidas a referendo pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em até 120 (cento e vinte) dias a contar da publicação desta Lei.

Parágrafo único. O descumprimento do prazo previsto no caput deste artigo implica a perda da eficácia das medidas cautelares.

Art. 59. O art. 988 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 988.

.....
 III – garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal que declara a inconstitucionalidade ou a constitucionalidade de ato normativo, omissão legislativa ou ato do poder público;

.....
 § 7º A reclamação perante o Supremo Tribunal Federal poderá ser proposta para garantir a observância de decisão que, ao proclamar a inconstitucionalidade ou constitucionalidade de ato normativo, repercuta sobre a validade de outros atos normativos de teor idêntico, ainda que produzidas por ente político diverso.” (NR)

Art. 60. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



* C D 2 5 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *

Sala da Comissão, em de novembro de 2023.

Deputado ALEX MANENTE
Relator

Apresentação: 15/07/2025 11:02:58.143 - CCJC
PES 2 CCJC => PL 3640/2023

PES n.2



* C D 2 2 5 6 6 6 7 2 3 9 5 0 0 0 *



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD256672395000>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alex Manente