



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 3.640-A, DE 2023**

**(Do Sr. 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); tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação deste, com substitutivo; pela inconstitucionalidade e injuridicidade das Emendas nºs 1 a 9, de 2023, apresentadas na Comissão; e pela inconstitucionalidade, injuridicidade e, no mérito, pela rejeição das Emendas nºs 1 e 2, de 2023, apresentadas ao substitutivo (relator: DEP. ALEX MANENTE).

**DESPACHO:**

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA  
(MÉRITO E ART. 54, RICD)

**APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

## **S U M Á R I O**

### **I - Projeto inicial**

### **II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:**

- Emendas apresentadas (9)
- Parecer do relator
- 1º Substitutivo oferecido pelo relator
- Emendas apresentadas ao substitutivo (2)
- Parecer do relator às emendas apresentadas ao substitutivo
- Substitutivo oferecido pelo relator
- Complementação de voto
- 2º Substitutivo oferecido pelo relator
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão
- Votos em separado (2)



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### PROJETO DE LEI Nº , DE 2023

(Do Sr. 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).

Apresentação: 31/07/2023 12:13:24.777 - Mesa

PL n.3640/2023

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:

- I – autonomia do processo constitucional;
- II – economia processual;
- III – instrumentalidade das formas;



\* CD 238585232300 \*  
LexEdit



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

IV – abertura do processo objetivo e ampliação do espaço deliberativo;

V – gratuidade do acesso à jurisdição constitucional; e

VI – causa de pedir aberta.

Parágrafo único. O conteúdo e o alcance dos direitos fundamentais processuais 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. 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, 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





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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





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 inconstitucionalidade;

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 inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão; e

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 inconstitucional 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.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### 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 inconstitucionalidade.

§ 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.

§ 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.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 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.

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, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República poderão apresentar fundamentos favoráveis ou contrários àqueles contidos na petição inicial.

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.

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.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 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.

### 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





imediatamente 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 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 inconstitucionalidade 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 é competente para declarar a inconstitucionalidade de lei não contida no objeto da ação, desde que guarde relação direta de dependência normativa, ou por fundamento diverso daquele alegado pelas partes.

Parágrafo único. Caso o relator ou a maioria do Tribunal entenda que as partes não se manifestaram suficientemente sobre as questões jurídicas mencionadas no *caput* deste artigo, poderá, por decisão irrecorrível, ser aberta a oportunidade de se manifestarem no prazo comum de 10 (dez) dias.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### CAPÍTULO III DA AÇÃO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

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

Parágrafo único. Considera-se inconstitucional 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade por omissão, no que couber, as disposições referentes à ação declaratória de inconstitucionalidade 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 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 inconstitucionalidade 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, consumado ou iminente, 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**

**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 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.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### CAPÍTULO VI

#### REGIME JURÍDICO DE CUMPRIMENTO DAS DECISÕES

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 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:





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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.

### 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, repercute 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.

### JUSTIFICAÇÃO:

O projeto de lei que se apresenta 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.

Vale registrar, por oportuno, que a referida Comissão foi instituída pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Rodrigo Maia, em 24 de novembro de 2020.

Importante esclarecer que o projeto de lei em comento dispõe acerca das Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade, que regula todo o processamento e julgamento, no Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Entende-se pertinente colacionar excerto da exposição de motivos apresentada pela Comissão de Juristas, com intuito de demonstrar a robustez do trabalho desenvolvido:

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,





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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.

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 inconstitucionalidade (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.

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 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 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







## CÂMARA DOS DEPUTADOS

monocrática apenas em situações muito excepcionais (art. 17, *caput*) privilegiam 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. 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 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.

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.

Assim, com o escopo de prestigiar o trabalho apresentado pela Comissão de Juristas, entendemos pertinente optar pela apresentação *ipsis litteris* do texto sugerido pela referida Comissão, deixando, inclusive, as





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

contribuições deste parlamentar para os debates que ocorrerão nas Comissões e, também, no Plenário desta Casa.

Ao tempo que agradecemos a confiança da Comissão de Juristas, presidida pelo Ministro Gilmar Mendes, reforçamos o compromisso de acolher e debater no Parlamento todas as sugestões que permitam tornar mais eficiente o controle de constitucionalidade brasileiro e promover, ainda mais, a supremacia normativa da Carta Magna.

Solicito o apoio dos nobres Pares para a aprovação do projeto.

Sala das Sessões, em        de        de 2023.

Deputado **Marcos Pereira**  
(Republicanos/SP)



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI

Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

<b>CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL</b>	<a href="https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988">https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988</a>
<b>LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015 Art. 144, 145, 988</b>	<a href="https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2015-03-16;13105">https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2015-03-16;13105</a>



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

### COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

Apresentação: 20/09/2023 17:12:56.697 - CCJC  
EMC 1/2023 CCJC => PL 3640/2023  
**EMC n.1/2023**

### 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

### Emenda aditiva nº de 2023

Art. 1º. O art. 2º do projeto de Lei nº 3.640, de 2023, passa a vigor acrescido do seguinte inciso VII:

“Art. 2º.....

.....

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

VII – mínima intervenção do Poder Judiciário na atividade legislativa e administrativa.” (NR)

### JUSTIFICATIVA

É necessário pôr freio ao ativismo judicial, consistente na invasão da competência dos outros Poderes pelo Poder Judiciário. O processo de controle de constitucionalidade na modalidade concentrada é extremamente importante para resguardar a supremacia da Constituição Federal, mas não deve ser usado para promover o ativismo judicial. A intervenção do Poder Judiciário nos atos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, apesar de necessária para garantir a constitucionalidade, deve ser mínima.

Sala das Comissões, 20 de setembro de 2023.

---

**Deputado KIM KATAGUIRI**

**(UNIÃO/SP)**

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

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

Apresentação: 20/09/2023 17:19:39.810 - CCJC  
EMC 2/2023 CCJC => PL 3640/2023  
**EMC n.2/2023**

### **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**

### **Emenda supressiva nº de 2023**

Art. 1º. Suprima-se o parágrafo único do art. 2º do projeto de Lei nº 3.640, de 2023.

### **JUSTIFICATIVA**

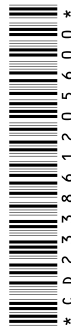
Os tratados internacionais de direitos humanos e outros documentos correlatos são importantes e devem ser fielmente observados, mas o parâmetro de controle dos

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

processos de controle concentrado de constitucionalidade deve ser somente a Constituição Federal. A própria Constituição permite que alguns tratados internacionais de direitos humanos sejam internalizados com status de emenda à Constituição, mas, quando isto não ocorrer, os tratados não devem ser usados como parâmetro de controle, por mais importante que sejam. Admitir a expansão do parâmetro de controle seria equivalente a dar um poder ainda maior ao já poderosíssimo Poder Judiciário, que hoje se encontra, na prática, acima dos outros dois Poderes, em detrimento do que determina o art. 2º da Constituição Federal.

Sala das Comissões, 20 de setembro de 2023.

---

**Deputado KIM KATAGUIRI**

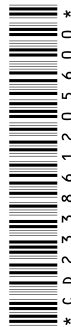
**(UNIÃO/SP)**

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

### COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

Apresentação: 20/09/2023 17:22:44, 203 - CCJC  
EMC 3/2023 CCJC => PL 3640/2023  
**EMC n.3/2023**

### 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

### Emenda supressiva nº de 2023

Art. 1º. Suprima-se o art. 5º do projeto de Lei nº 3.640, de 2023, renumerando-se os demais.

### JUSTIFICATIVA

É importante ter uma interpretação expansiva dos direitos fundamentais. Entretanto, por mais importantes que sejam documentos internacionais, eles não devem substituir a

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF







## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Constituição Federal. A hermenêutica constitucional, que deve sempre maximizar o alcance dos direitos fundamentais, deve ser pautada somente no texto constitucional, sob pena de uma perigosa inversão, em que documentos que não foram internalizados na ordem jurídica como tendo status constitucionais passem, de fato, a tê-lo.

Sala das Comissões, 20 de setembro de 2023.

---

**Deputado KIM KATAGUIRI**

**(UNIÃO/SP)**

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

### 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

#### Emenda modificativa nº de 2023

Art. 1º. O parágrafo único do art. 6º do projeto de Lei nº 3.640, de 2023 passa a ser renumerado como §1º e o artigo passa a vigor acrescido do seguinte §2º:

“Art. 6º .....

.....

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

§2º. O processo não será extinto por inadequação da modalidade de ação sem que seja dada oportunidade à parte autora de modificar a autuação processual.”  
(NR)

### JUSTIFICATIVA

O Projeto de lei, corretamente, determina que o processo de controle concentrado de constitucionalidade terá como parâmetro a instrumentalidade das formas. Se assim é, não faz sentido que o processo possa ser extinto por inadequação da via eleita sem que seja dada chance, pelo relator, do autor modificar a autuação. Assim, por exemplo, se alguém propõe ADI ao invés de ADPF ou vice-versa, o processo não pode ser extinto sem que ao Autor seja dada chance de corrigir a autuação.

Sala das Comissões, 20 de setembro de 2023.

---

**Deputado KIM KATAGUIRI**

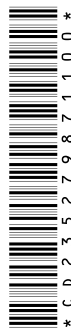
**(UNIÃO/SP)**

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

### 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

#### Emenda supressiva nº de 2023

Art. 1º. Suprima-se a expressão “ou doutrinária” do §2º do art. 10 do Projeto de Lei nº 3640 de 2023.

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

### JUSTIFICATIVA

Atualmente, a mera controvérsia doutrinária não gera o cabimento de ação declaratória de constitucionalidade. Entendemos que a interpretação atual deve prevalecer. Permitir o ajuizamento de ADC com base em controvérsia doutrinária seria alargar excessivamente o âmbito da ADC. A ADC pretende sanar problemas relacionados à insegurança jurídica, que é gerada por interpretações divergentes dada a uma lei ou ato normativo por atos judiciais. A controvérsia doutrinária deve ser debatida no âmbito acadêmico.

Sala das Comissões, 20 de setembro de 2023.

---

**Deputado KIM KATAGUIRI**

**(UNIÃO/SP)**

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatgui@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

### COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

Apresentação: 20/09/2023 17:34:13.463 - CCJC  
EMC 6/2023 CCJC => PL 3640/2023  
**EMC n.6/2023**

### 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

### Emenda modificativa nº de 2023

Art. 1º. Dê-se aos arts. 15 e 16 do Projeto de Lei nº 3.640, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 15. O relator, em decisão monocrática, poderá deferir pedido de medida cautelar no âmbito de quaisquer das ações regidas por esta Lei.

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

§ 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 relator 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 A medida cautelar emanada do relator deverá ser confirmada pela maioria absoluta do plenário do Supremo Tribunal Federal em 90 (noventa) dias.

§4º. Não havendo apreciação no prazo referido no §3º, a medida cautelar perde vigência.

§5º. Havendo confirmação do Plenário, a medida cautelar valerá por 3 (três) anos, contados da data da confirmação pelo plenário, devendo o processo ser julgado em tal prazo.

§6º. Não havendo julgamento em tal prazo, a medida cautelar perde vigência.

§7º. O julgamento do pedido de medida cautelar se dará pelo plenário virtual, vedada a sustentação oral.” (NR)

“Art. 16. Concedendo a medida cautelar, o relator intimará as autoridades legislativas e administrativas da qual emanou o ato para se manifestarem em cinco dias; após, intimará o Advogado-geral da União e o Procurador-Geral da República, para que se manifestem em igual prazo.

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiuri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

§ 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.

§4º. No julgamento da medida cautelar, não será ouvido *amicus curiae*.” (NR)

“Art. 17. Em caso de recesso do tribunal, o presidente decidirá monocraticamente a medida cautelar.

§1º. Após a decisão, o processo será distribuído e, findo o recesso, o relator confirmará ou suprimirá a medida cautelar.

§2º. O prazo de 90 (noventa) dias de vigência da medida cautelar conta-se do fim do recesso.” (NR)

### JUSTIFICATIVA

Atualmente, o relator não pode decidir sobre medidas cautelares no processo de controle concentrado de constitucionalidade (salvo, em alguns casos, no âmbito da ADPF). Entendemos que isto é um erro; se há uma situação urgente, é razoável que o relator possa decidir de forma fundamentada. O problema é que, muitas vezes, uma decisão cautelar vige por anos ou décadas, sem uma decisão definitiva do plenário do STF.

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatgui@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF







## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

Propomos uma mudança: o relator passa a ter poder de decidir cautelarmente. Sua decisão gera efeitos imediatos, mas deve ser referendada pelo plenário do STF em noventa dias, sob pena de caducidade e perda de efeito. Se o plenário confirmar a decisão cautelar, ela passa a valer por mais três anos, prazo razoável para que o plenário do STF julgue o mérito.

Desta forma, permitiremos ao STF conceder as decisões cautelares, resguardando a constitucionalidade, mas também impediremos que um único ministro tome uma decisão monocrática que gere efeitos por anos, ou que uma cautelar dada pelo plenário do STF possa vigorar por anos ou décadas sem decisão de mérito.

No mais, acreditamos que o procedimento de apreciação de cautelar deve ser ágil e simples; por isso, fizemos a previsão de seu julgamento em plenário virtual, sem participação de *amicus curiae* ou sustentação oral. Evidentemente, os *amici curiae* poderão se manifestar e as sustentações orais poderão ser feitas quando do julgamento do mérito.

Sala das Comissões, 20 de setembro de 2023.

---

**Deputado KIM KATAGUIRI**

**(UNIÃO/SP)**

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

### COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

Apresentação: 20/09/2023 17:37:07,920 - CCJC  
EMC 7/2023 CCJC => PL 3640/2023  
EMC n.7/2023

### 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

### Emenda supressiva nº de 2023

Art. 1º. Suprima-se o §1º do art. 25 do Projeto de Lei nº 3.640, de 2023.

### JUSTIFICATIVA

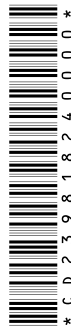
O dispositivo que visamos suprimir limita o *amicus curiae* às pessoas jurídicas, ao contrário do que é feito pelo Código de Processo Civil de 2015, que permite que

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

peças físicas ajam como *amicus curiae*. Não vemos sentido na limitação, motivo pelo qual acreditamos que é melhor suprimir o dispositivo.

Sala das Comissões, 20 de setembro de 2023.

---

**Deputado KIM KATAGUIRI**

**(UNIÃO/SP)**

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatgui@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF



## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 3.640, DE 2023

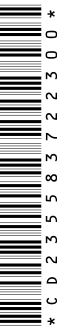
Dispõe sobre o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Autor: Deputado MARCOS PEREIRA

### Emenda modificativa nº de 2023

Art. 1º. Dê-se a seguinte redação ao art. 29 do Projeto de Lei nº 3.640, de 2023.

“Art. 29. Proclamada 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”.



## JUSTIFICATIVA

Esta emenda resgata a fórmula já constante da Lei 9868. Parece claro que a rejeição de uma ADC pressupõe a inconstitucionalidade da norma; do contrário, a ADC teria sido julgada procedente. Entender o contrário seria burocratizar o controle objetivo de constitucionalidade. Imagine-se uma ADC julgada improcedente, sendo que a lei que cuja constitucionalidade se buscava confirmar continua vigendo no ordenamento jurídico. Ora, seria necessário então ajuizar uma nova ação - uma ADI - para declarar sua inconstitucionalidade e retirá-la do ordenamento jurídico, sendo que o STF, no julgamento da ADC, já se manifestou por sua inconstitucionalidade? Pensamos que haveria redundância se fosse necessário o ajuizamento de uma posterior ADI. Por tal motivo, entendemos que é melhor restaurar a fórmula que consta na atual Lei 9868.

Sala das Comissões, 20 de setembro de 2023.

---

**Deputado KIM KATAGUIRI**  
**(UNIÃO/SP)**





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

### 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

#### Emenda aditiva nº de 2023

Art. 1º. Inclua-se no art. 54 Projeto de Lei nº 3.640, de 2023 o seguinte §3º:

“Art. 54.....

.....

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

§3º. As medidas de caráter estruturante ordenadas pelo Supremo Tribunal Federal observarão a discricionariedade administrativa e legislativa, limitando-se a indicar os fins que devem atingir”.

### JUSTIFICATIVA

Um dos males que nos assolam atualmente é o ativismo judicial, consistente na invasão de competência dos outros Poderes pelo Poder Judiciário. A presente emenda tem como objetivo funcionar como um freio ao ativismo judicial, resguardando a discricionariedade administrativa e legislativa.

Sala das Comissões, 20 de setembro de 2023.

---

**Deputado KIM KATAGUIRI**

**(UNIÃO/SP)**

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados

Anexo IV, 7º andar, gabinete 744

dep.kimkatguiiri@camara.leg.br

CEP 70160-900 - Brasília-DF



# 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.





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.



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 inconstitucionalidade (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.

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



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



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*) privilegiam 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.



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 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.

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.

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.

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 descrição 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 confirmem 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 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 amesquinhar, 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, inexistente, 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 *imediatos*, aptos a invalidar referida atividade legiferante. Todas as suas disposições situam-se, assim, dentro do 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.

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

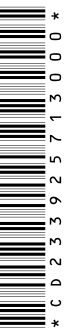


claro compromisso constitucional com o disposto no Direito Internacional, em matéria de direitos fundamentais, a fim de se agregar à população brasileira noções que maximizem os direitos fundamentais. Assim, ambas as emendas desafiam referido preceito e, conseqüentemente, padecem de inconstitucionalidade 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 supralegal 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 substancial 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 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 vigor 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 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 no art. 9º, relativo ao rol de legitimados, a fim de dispor que apenas às agremiações que atinjam a cláusula de barreira possam 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.

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.

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.

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.

O primeiro deles é o instituto da modulação dos efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade (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 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 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 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).

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 *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. 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 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.

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.



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.

Por fim, cumprimento efusivamente o eminente 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 apresentadas pelas razões acima aduzidas.

Sala da Comissão, em        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:

- 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, em decisão irrecurável, 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
- 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.



### 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 inconstitucionalidade;

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 inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão; e

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 inconstitucional 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 inconstitucionalidade.

§ 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.

§ 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.

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.

## 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.

## 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 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade por omissão indicará a omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa.

Parágrafo único. Considera-se inconstitucional 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade por omissão, no que couber, as disposições referentes à ação declaratória de inconstitucionalidade 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 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 inconstitucionalidade 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

#### 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 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

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 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.

## 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, repercute 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.

Sala da Comissão, em        de novembro de 2023.

Deputado ALEX MANENTE  
Relator

2023-19206



## 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).*

Apresentação: 27/11/2023 11:35:26.637 - CCJC  
ESB 1/2023 CCJC => PL 3640/2023

ESB n.1/2023

### EMENDA SUPRESSIVA Nº

(Do Sr. Marcel van Hattem)

**Art. 1º.** Suprima-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.

### JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda se faz necessária para conter o avanço do Supremo Tribunal Federal e seu crescente ativismo judicial por meio da concessão de decisões monocráticas em medidas cautelares. A Emenda em questão está em consonância com o art. 97 da Constituição Federal, prestigiando as decisões colegiadas da Corte.

Sala das Comissões, 24 de novembro de 2023.

**Deputado MARCEL VAN HATTEM**  
**(NOVO/RS)**





## **Emenda ao Substitutivo** **(Do Sr. Marcel van Hattem)**

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).

Assinaram eletronicamente o documento CD231918406200, nesta ordem:

- 1 Dep. Marcel van Hattem (NOVO/RS)
- 2 Dep. Adriana Ventura (NOVO/SP)
- 3 Dep. Gilson Marques (NOVO/SC)



## 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).*

Apresentação: 27/11/2023 11:35:26.637 - CCJC  
ESB 2/2023 CCJC => PL 3640/2023

ESB n.2/2023

### EMENDA MODIFICATIVA Nº

(Do Sr. Marcel van Hattem)

**Art. 1º.** Acrescente-se ao art. 17 do substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.640, de 2023, apresentado pelo relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o seguinte § 5º:

Art. 17.....

.....

§ 5º. Fica vedada a concessão de decisão monocrática, que suspenda:

I – a eficácia de lei, com ou sem redução de texto, sob pena de nulidade;

II – ato do Presidente da República, do Presidente do Senado Federal, do Presidente da Câmara dos Deputados ou do Presidente do Congresso Nacional.



## JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda tem como objetivo restabelecer o equilíbrio e a separação entre os Poderes, limitando as hipóteses de concessão de medidas cautelares por meio de decisões monocráticas nos casos de suspensão de eficácia de lei e de atos dos Presidente da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional.

Sala das Comissões, 24 de novembro de 2023.

Deputado **MARCEL VAN HATTEM**  
(NOVO/RS)





## **Emenda ao Substitutivo** **(Do Sr. Marcel van Hattem)**

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).

Assinaram eletronicamente o documento CD238115161400, nesta ordem:

- 1 Dep. Marcel van Hattem (NOVO/RS)
- 2 Dep. Adriana Ventura (NOVO/SP)
- 3 Dep. Gilson Marques (NOVO/SC)



# 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.





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.



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 inconstitucionalidade (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.

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



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



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*) privilegiam 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.



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 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.

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



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.



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 descrição 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





*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 amesquinhar, 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, inexistente, 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 *imediatos*, aptos a invalidar referida atividade legiferante. Todas as suas disposições situam-se, assim, dentro do



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.



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, conseqüentemente, 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,

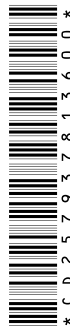
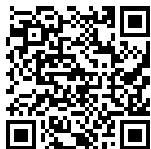


em consequência, de supremacia formal e material em relação às demais normas do ordenamento jurídico. É o caso da Convenção da ONU sobre o Direito das Pessoa com Deficiência, do Protocolo adicional à Convenção da ONU sobre o Direito das Pessoa com Deficiência, do Tratado de Marraqueche (tem por objetivo 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 supralegal 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



**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 vigor 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*



*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.

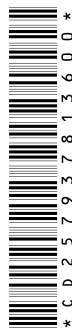
Já a **Emenda nº 8**, de natureza **modificativa**, confere nova redação ao art. 29 do PL sob exame, para consignar que “[p]roclamada a constitucionalidade, julgar-se-á improcedente a ação direta ou procedente eventual ação declaratória; e, proclamada a inconstitucionalidade, julgar-se-á procedente a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



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 legitimação 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





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.

Outrossim, a inclusão dos §§ 3º, 4º e 5º ao art. 9º do Substitutivo visa conferir maior rigor técnico, legitimidade e coerência institucional à atuação das entidades de classe e confederações sindicais perante o Supremo Tribunal Federal, no exercício da jurisdição constitucional concentrada. A jurisprudência consolidada do STF – como na ADPF 254 Agr, ADI 3617, ADI 3943 e ADI 5992 Agr– exige que tais entidades demonstrem pertinência temática direta com o objeto da ação, representatividade nacional efetiva, e legitimidade específica e delimitada quanto ao setor que representam. O texto proposto dá concretude a esses critérios, ao exigir, por exemplo, que o nexo entre a norma impugnada e as finalidades estatutárias da entidade esteja expressamente previsto nos atos constitutivos originários, não se admitindo alegações genéricas ou indiretas. Também reforça a obrigatoriedade de aprovação formal da ação pelo órgão deliberativo máximo da entidade, e a transparência sobre eventual interesse econômico setorial, evitando o uso indevido da jurisdição constitucional para fins particulares ou colaterais.

Complementarmente, o § 5º do art. 9º estabelece importante limite material ao exercício da legitimação ativa por entidades de classe, ao dispor que não será admitida a impugnação de norma que extrapole o universo jurídico de seus representados ou que trate de categoria mais ampla do que aquela por elas efetivamente representada. Esse dispositivo é fundamental para coibir a chamada legitimação reflexa ou parasitária, que tem sido objeto de questionamento na jurisprudência constitucional e contribui para a sobrecarga indevida do Supremo com ações movidas por entidades que não possuem densidade representativa suficiente sobre o tema. Com base nesse critério, busca-se assegurar que apenas entidades com vínculo efetivo, técnico e jurídico com a controvérsia constitucional possam acionar o STF, preservando a função contramajoritária do controle concentrado e



evitando a sua transformação em instrumento de pressão política ou setorial por atores sem legitimidade adequada. Trata-se, em síntese, de medida que fortalece a seriedade institucional da jurisdição constitucional brasileira e apropriada titularidade de agir para questionar a lei aprovada pelo Parlamento.

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*: “*Suprima-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 cânone 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



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 canhestras 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.



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*: “*Suprima-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



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.



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.



O primeiro deles é o instituto da modulação dos efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade (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





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



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 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).

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 *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. 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 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.



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.



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 eminente 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        de setembro de 2025.

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:



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,





em decisão irrecurável, 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

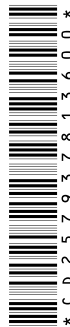
### Da Legitimidade

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 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.

§ 2º 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 § 1º deste artigo.



§ 3º Os legitimados referidos no inciso IX deste artigo somente poderão propor ação quando, cumulativamente:

I – demonstrarem, por meio de documentação específica, nexo de causalidade estrito entre o objeto da ação e as finalidades institucionais expressamente previstas em seus atos constitutivos originários, sendo insuficiente para configurar pertinência temática a mera correlação indireta ou a invocação de objetivos genéricos da entidade;

II – comprovarem a aprovação específica por seu órgão deliberativo máximo acerca do uso da ação de controle concentrado; e

III - esclarecerem seu interesse econômico privado, quando existente, mediante laudos técnicos, pareceres jurídicos e levantamento circunstanciado de dados do respectivo setor.

§ 4º Para fins do inciso IX deste artigo, considera-se entidade de classe de âmbito nacional aquela que, cumulativamente:

I - possua associados ou membros em, no mínimo, 11 (onze) Estados da Federação, comprovando-se esta circunstância por meio de documentação específica;

II - represente a totalidade da categoria profissional ou econômica que pretende defender, sendo vedado o ajuizamento por entidade que represente apenas fração ou segmento específico da respectiva categoria.

§ 5º A entidade de classe de âmbito nacional não possui legitimidade para questionar norma ou ato normativo que extrapole o universo jurídico de seus representados ou que afete categoria mais ampla do que aquela por ela representada.

### 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 inconstitucionalidade;

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 inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão; e

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 inconstitucional 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 inconstitucionalidade.

§ 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.

§ 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.

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.

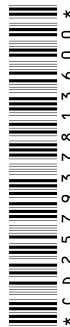
Art. 24. Havendo uma pluralidade de dispositivos impugnados e inexistindo necessidade de produção de prova em relação a um ou alguns, poderá o Supremo Tribunal Federal, após realizadas as providências preliminares mandatórias, decidir imediatamente a parcela do mérito que independe de prova.

## 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.

## 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 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade por omissão indicará a omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa.

Parágrafo único. Considera-se inconstitucional 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade por omissão, no que couber, as disposições referentes à ação declaratória de inconstitucionalidade 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 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 inconstitucionalidade 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

#### Seção I

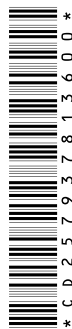
##### Efeitos das Decisões

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.

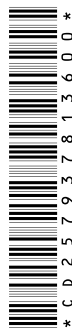
Parágrafo único. O Tribunal não estenderá a aplicação do ato normativo impugnado a grupos ou classes inicialmente não previstos, como forma de reestabelecimento da isonomia, sem considerar os impactos orçamentários de sua decisão.

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

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 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.

## 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, repercute sobre a validade de outros atos normativos de teor idêntico, ainda que produzidas por ente político diverso.” (NR)

Art. 60. Revogam-se a Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, e a Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999.

Art. 61. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em        de setembro de 2025.

Deputado ALEX MANENTE  
Relator



**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 – COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO**

No intuito de melhorar e explorar mais as ações realizadas no âmbito deste Colegiado quanto ao parecer e ao substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.640, de 2023, apresento esta complementação de voto como discutido e acordado durante a deliberação. Incluímos os agradecimentos a todos os envolvidos que participaram desta longa jornada e nos auxiliaram durante todo o processo.

Nesse contexto, o texto do Substitutivo, atendendo ao diálogo com todos os partidos políticos, reforçou o dever do Supremo Tribunal Federal de pautar e analisar imediatamente as medidas cautelares, sob pena de sua nulidade caso descumprido o prazo, privilegiando, como devido, a norma aprovada pelo Parlamento (art. 17).

No que diz respeito à ação de inconstitucionalidade por omissão, o Substitutivo 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 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).

Entretanto, para privilegiar a segurança jurídica e o acordo proposto pelos membros deste Colegiado, suprimimos a parte final do parágrafo único do art. 36 e substituímos a redação do art. 39 do projeto original sobre a fixação de prazo para edição de norma inexistente, para expressar, de forma clara, o que está exatamente disposto no art. 103, § 2º da Constituição Federal. Em outras palavras, o substitutivo traz o exato mandamento constitucional sobre a determinação de prazo no caso de omissão inconstitucional para que o Supremo Tribunal Federal somente possa fazê-lo no caso de órgão administrativo, quando cabível, no prazo de trinta dias.

O Projeto original, seguindo os aspectos que foram delineados pela Comissão de Juristas, propôs a regulamentação dos efeitos das decisões, delimitando a atuação do Supremo Tribunal nas decisões de natureza consequencialista. Ocorre, contudo, que a redação originalmente proposta sobre o caráter normativo, aditivo e manipulativo das decisões, causou espécie ao Colegiado desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, provocando insegurança jurídica sobre seus termos e violação de competência da função legislativa do Parlamento. Nesse contexto, o substitutivo ora proposto, atendendo ao diálogo com os demais membros do Colegiado, propôs a supressão dos arts 47, 48 e 49, constantes do Capítulo V, do Projeto original.

Outra inovação relevante proposta pela Comissão de Juristas foi a regulamentação expressa de estabelecer-se diálogo institucional entre o STF e o Congresso Nacional por meio de acordos na jurisdição constitucional (art. 55 e art. 56). Contudo, atendendo a proposta dos membros desta Comissão, essa regulamentação também foi suprimida.

Quanto ao Capítulo VI, o Projeto de Lei nº 3.640, de 2023, previa normatização acerca das medidas de caráter estruturante a serem empreendidas pelo Supremo Tribunal Federal, nos mais diversos âmbitos da federação, para conferir maior concretude à jurisdição constitucional. Contudo,



tendo em vista que a ampliação e estruturação dos direitos fundamentais e sociais de nosso país constitui papel do Legislador, conforme delineado em nosso modelo de controle de constitucionalidade e separação de Poderes, substituiu-se a redação do art. 54 do projeto original, constante do atual art. 50 do Substitutivo.

No âmbito do Capítulo VII, suprimido por esse Substitutivo, o projeto original previa a possibilidade de os litígios nas ações de controle concentrado de constitucionalidade poderem ser resolvidos por meio de acordo. Contudo, conforme acima explicitado, para atender aos membros deste Colegiado, garantindo a separação e harmonia entre os Poderes, a possibilidade da realização de acordos pelo Supremo Tribunal Federal foi retirada e, via de consequência, o substitutivo reenumerou o Capítulo VIII, destinado às disposições finais e transitórias.

Trata-se, como se vê, de importantes e salutaras inovações legislativas, que aperfeiçoam nosso modelo de fiscalização abstrata e concentrada de constitucionalidade, que foram subscritas pelo douto autor, Deputado MARCOS PEREIRA, aprimoradas no substitutivo apresentado por este Relator e alteradas pela composição realizadas pelos ilustres membros desta Comissão.

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      de setembro de 2025.

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:

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,



em decisão irrecurável, 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 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.

§ 2º 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 § 1º deste artigo.



§ 3º Os legitimados referidos no inciso IX deste artigo somente poderão propor ação quando, cumulativamente:

I – demonstrarem, por meio de documentação específica, nexo de causalidade estrito entre o objeto da ação e as finalidades institucionais expressamente previstas em seus atos constitutivos originários, sendo insuficiente para configurar pertinência temática a mera correlação indireta ou a invocação de objetivos genéricos da entidade;

II – comprovarem a aprovação específica por seu órgão deliberativo máximo acerca do uso da ação de controle concentrado; e

III - esclarecerem seu interesse econômico privado, quando existente, mediante laudos técnicos, pareceres jurídicos e levantamento circunstanciado de dados do respectivo setor.

§ 4º Para fins do inciso IX deste artigo, considera-se entidade de classe de âmbito nacional aquela que, cumulativamente:

I - possua associados ou membros em, no mínimo, 11 (onze) Estados da Federação, comprovando-se esta circunstância por meio de documentação específica;

II - represente a totalidade da categoria profissional ou econômica que pretende defender, sendo vedado o ajuizamento por entidade que represente apenas fração ou segmento específico da respectiva categoria.

§ 5º A entidade de classe de âmbito nacional não possui legitimidade para questionar norma ou ato normativo que extrapole o universo jurídico de seus representados ou que afete categoria mais ampla do que aquela por ela representada.

### 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 inconstitucionalidade;

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 inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão; e

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 inconstitucional 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 inconstitucionalidade.

§ 1º A perda de objeto não será reconhecida quando houver continuidade da cadeia normativa viciada 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.



§ 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.

§ 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.

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, sob pena de nulidade.

§ 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 Não apreciada a decisão do relator na primeira sessão de julgamento subsequente à sua prolação ou 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.

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.

## 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.

## 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 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade por omissão indicará a omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa.

Parágrafo único. Considera-se inconstitucional a omissão legislativa atinente a comando constitucional explícito de regulamentação.

Art. 37. Serão reunidas para julgamento conjunto as ações declaratórias de inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade de omissão e eventual mandado de injunção subsequente, o Supremo Tribunal Federal dará ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias



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

#### 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.

#### Seção II

##### Dos Efeitos Temporais e da Modulação de Efeitos

Art. 47. 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. 48. 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

Art. 49. 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. 50. O Tribunal poderá determinar 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

### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 51. 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. 52. 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. 53. 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, repercute sobre a validade de outros atos normativos de teor idêntico, ainda que produzidas por ente político diverso.” (NR)



Art. 54. Revogam-se a Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, e a Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999.

Art. 55. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em        de setembro de 2025.

**Deputado ALEX MANENTE**  
**Relator**





Câmara dos Deputados

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 3.640, DE 2023

#### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.640/2023, com substitutivo; pela inconstitucionalidade e injuridicidade das Emendas nºs 1 a 9, de 2023, apresentadas nesta Comissão; e pela inconstitucionalidade, injuridicidade e, no mérito, pela rejeição das Emendas nºs 1 e 2, de 2023, apresentadas ao substitutivo nesta Comissão, nos termos do Parecer com Complementação de Voto do Relator, Deputado Alex Manente, mantido o texto destacado. Os Deputados Hildo Rocha e Laura Carneiro apresentaram Votos em Separado.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Paulo Azi - Presidente, Claudio Cajado e Capitão Alberto Neto - Vice-Presidentes, Alex Manente, Alfredo Gaspar, Aluisio Mendes, Átila Lira, Bia Kicis, Carlos Jordy, Coronel Assis, Daiana Santos, Defensor Stélio Dener, Delegado Fabio Costa, Delegado Marcelo Freitas, Dr. Victor Linhalis, Félix Mendonça Júnior, Fernanda Melchionna, Fernanda Pessoa, Fernando Rodolfo, Gisela Simona, Helder Salomão, José Rocha, Lídice da Mata, Lucas Redecker, Luiz Couto, Marcelo Crivella, Marcos Pollon, Nikolas Ferreira, Patrus Ananias, Paulo Magalhães, Pedro Campos, Pompeo de Mattos, Pr. Marco Feliciano, Renildo Calheiros, Ricardo Ayres, Roberto Duarte, Rubens Pereira Júnior, Waldemar Oliveira, Zé Haroldo Cathedral, Adail Filho, Afonso Motta, Aureo Ribeiro, Cabo Gilberto Silva, Capitão Augusto, Chris Tonietto, Cleber Verde, Clodoaldo Magalhães, Coronel Fernanda, Danilo Forte, Delegado da Cunha, Diego Garcia, Dilceu Sperafico, Domingos Sávio, Duda Alabert, Erika Hilton, Erika Kokay, Flávio Nogueira, Hildo Rocha, Hugo Leal,





Julio Cesar Ribeiro, Lafayette de Andrada, Laura Carneiro, Marangoni, Marcos Pereira, Marussa Boldrin, Reginaldo Lopes, Rodrigo Rollemberg, Silvia Cristina, Soraya Santos, Tabata Amaral e Toninho Wandscheer.

Sala da Comissão, em 30 de setembro de 2025.

Deputado PAULO AZI  
Presidente





**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA CCJC  
AO 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).

O Congresso Nacional decreta:

**CAPÍTULO 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:

- I – autonomia do processo constitucional;





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

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





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

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.





# **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

## **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 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.

§ 2º 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 § 1º deste artigo.

§ 3º Os legitimados referidos no inciso IX deste artigo somente poderão propor ação quando, cumulativamente:





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

I – demonstrarem, por meio de documentação específica, nexo de causalidade estrito entre o objeto da ação e as finalidades institucionais expressamente previstas em seus atos constitutivos originários, sendo insuficiente para configurar pertinência temática a mera correlação indireta ou a invocação de objetivos genéricos da entidade;

II – comprovarem a aprovação específica por seu órgão deliberativo máximo acerca do uso da ação de controle concentrado; e

III - esclarecerem seu interesse econômico privado, quando existente, mediante laudos técnicos, pareceres jurídicos e levantamento circunstanciado de dados do respectivo setor.

§ 4º Para fins do inciso IX deste artigo, considera-se entidade de classe de âmbito nacional aquela que, cumulativamente:

I - possua associados ou membros em, no mínimo, 11 (onze) Estados da Federação, comprovando-se esta circunstância por meio de documentação específica;

II - represente a totalidade da categoria profissional ou econômica que pretende defender, sendo vedado o ajuizamento por entidade que represente apenas fração ou segmento específico da respectiva categoria.

§ 5º A entidade de classe de âmbito nacional não possui legitimidade para questionar norma ou ato normativo que extrapole o universo jurídico de seus representados ou que afete categoria mais ampla do que aquela por ela representada.

### **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 inconstitucionalidade;





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

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 inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão; e

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 inconstitucional 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.





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

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 inconstitucionalidade.

§ 1º A perda de objeto não será reconhecida quando houver continuidade da cadeia normativa viciada 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.

§ 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







## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

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.

§ 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.

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, sob pena de nulidade.

§ 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 Não apreciada a decisão do relator na primeira sessão de julgamento subsequente à sua prolação ou 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**





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

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.

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,





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

poderá o Supremo Tribunal Federal, após realizadas as providências preliminares mandatórias, decidir imediatamente a parcela do mérito que independe de prova.

### **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.





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **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 interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de seus





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

membros, modular os efeitos da decisão, conforme disposto no Capítulo V desta Lei.

Art. 33. No curso do julgamento, após apreciar a questão da inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade por omissão indicará a omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa.

Parágrafo único. Considera-se inconstitucional a omissão legislativa atinente a comando constitucional explícito de regulamentação.





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

Art. 37. Serão reunidas para julgamento conjunto as ações declaratórias de inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade de omissão e eventual mandado de injunção subsequente, o Supremo Tribunal Federal dará ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias

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





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

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**

##### **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.





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

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.

### **Seção II**

#### **Dos Efeitos Temporais e da Modulação de Efeitos**

Art. 47. 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. 48. 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**







## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

Art. 49. 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. 50. O Tribunal poderá determinar 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**

#### **DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

Art. 51. 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. 52. 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. 53. 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. ....





**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

.....

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, repercute sobre a validade de outros atos normativos de teor idêntico, ainda que produzidas por ente político diverso.” (NR)

Art. 54. Revogam-se a Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, e a Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999.

Art. 55. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 30 de setembro de 2025.

Deputado PAULO AZI  
Presidente



# 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

## VOTO EM SEPARADO Nº DE 2024

(Da Sra. Deputada Federal LAURA CARNEIRO)

O presente Projeto de Lei nº 3.640, de 2023, de autoria do ilustre Deputado Marcos Pereira, “[d]ispõe 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 eminente relator Deputado Alex Manente apresentou Substitutivo no bojo do qual modificou a redação do **parágrafo único do art. 19 do PL nº 3.640, de 2023**, a fim de limitar a atuação institucional do Advogado-Geral da União à defesa da constitucionalidade da lei ou ato normativo impugnados.

Argumentou, a seu favor, suposta “*inconstitucionalidade frontal*” do 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.”.*

Sucede que, ao apreciar a Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.916, suscitada pelo e. Min. Marco Aurélio, nossa Suprema Corte firmou orientação no sentido de que o Advogado-Geral da União possa exercer livremente seu direito de manifestação.

Como bem pontuado pelo Min. Gilmar Mendes, ao inaugurar divergência:

Na prática rotineira da atividade da Advocacia-Geral da União, o que se percebia? Que muitas vezes a matéria já era pacífica no entendimento do Supremo Tribunal Federal e tinha ele que continuar a esgrimir esse argumento repetitivo. Então, passou-se a adotar uma outra orientação, ressaltando que aquela orientação já estava pacificada no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Depois, colocou-se uma outra questão que era muito comum: a possibilidade de o Advogado-Geral da União ter que se colocar, de alguma forma, no pólo ativo, subsidiando, de alguma maneira, uma eventual ação direta de inconstitucionalidade que venha a ser feita.

(...)

Muitas vezes, acontecia uma situação realmente delicada, em que o Advogado-Geral da União procurava o Procurador-Geral da República para que ele fizesse aquela arguição. Agora, já temos até casos em que o Presidente da República, ele próprio, vem subscrevendo as ações diretas. Claro que, nesse caso, elas foram preparadas pelo Advogado-Geral da União. E como fica então essa defesa [da lei ou ato normativo impugnado]? Na verdade, essa defesa fica sem consistência. Por isso, **parece-me que aqui, embora o texto seja expresso, claro, tal como sustentou o Ministro Marco Aurélio – nós temos que, para fazermos uma interpretação adequada, optar por uma interpretação sistêmica que concede ao Advogado-Geral da União um direito de manifestação. Não há obrigatoriedade de fazer a defesa do**



**ato impugnado, até porque, em muitos casos, nós podemos ter uma situação de quase conflito. O Advogado-Geral da União poderá eventualmente suscitar uma ação direta em nome do Presidente da República e, depois, ter que defender em relação ao ato estadual.” – grifou-se.**

Concordo com esse posicionamento aduzido pelo Ministro Gilmar Mendes, que encontrou eco na maioria do Colegiado da Corte.

A despeito da literalidade da Constituição, é preciso estar atento a situações de conflito que emergem de eventual ajuizamento de ação direta pelo Presidente República, subsidiado juridicamente pelo seu Advogado-Geral da União, em face de leis estaduais, as quais, em seguida, teriam que ser defendidas pelo próprio Advogado-Geral da União.

Seria um paradoxo jurídico insanável advogar tese oposta, com o respeito devido e merecido aos posicionamentos divergentes.

Visando aprimorar o já robusto PL que ora se discute, agora sob o ângulo da participação do Poder Legislativo na temática do controle de constitucionalidade, proponho a emenda modificativa anexa a este voto em separado, com o objetivo precípuo de assegurar a formação do contraditório nas ações de controle de constitucionalidade, mediante a manifestação obrigatória da Casa Legislativa que aprovou a norma impugnada.

Portanto, submeto aos Eminentíssimos Pares esse voto em separado, acompanhado da emenda modificativa anexa, para divergir parcialmente do Substitutivo proposto pelo eminente Deputado relator.

É como voto.

Sala da Comissão, em 25 de abril de 2024.



**Deputada Federal LAURA CARNEIRO**



**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).

**EMENDA MODIFICATIVA Nº de 2024**

(Da Sra. Deputada Federal Laura Carneiro)

**Art. 1º.** Acrescente-se aos artigos 19 e 20 do substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.640, de 2023, apresentado pelo relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, os seguintes parágrafos:

Art. 19. ....

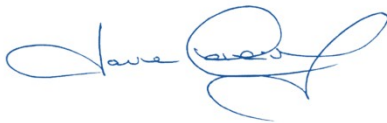
§ 1º É assegurada a formação do contraditório nas ações de controle de constitucionalidade, com a obrigatoriedade de cientificação da Casa Legislativa que aprovou a norma impugnada, para que se manifeste como entender de direito.

Art. 20. ....

§ 1º A formação do contraditório mencionada no § 1º do art. 19 alcança para a Casa Legislativa que aprovou a norma impugnada alcança o direito de realizar produção probatória.



Sala da Comissão, em 25 de abril de 2024.



**Deputada Federal LAURA CARNEIRO**



# 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

## VOTO EM SEPARADO Nº DE 2025

(DO Sr. Deputado Federal HILDO ROCHA)

O presente Projeto de Lei, ao regulamentar de forma sistemática o processo e julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, avança no aperfeiçoamento da jurisdição constitucional brasileira.

Todavia, entende-se necessário adotar ajustes pontuais no tocante ao rol de legitimados, previsto no art. 9º do substitutivo.

A inclusão das entidades de representação de municípios de âmbito nacional no rol de legitimados para propor ações diretas de inconstitucionalidade e declaratórias de constitucionalidade representa





um avanço significativo na defesa do pacto federativo e da autonomia municipal.

Os municípios, por estarem na linha de frente da prestação de serviços públicos essenciais, frequentemente são afetados por leis e emendas constitucionais que lhes impõem encargos ou responsabilidades sem que haja previsão de fonte de custeio.

Ao reconhecer a legitimidade dessas entidades para acionar o Supremo Tribunal Federal, garante-se um instrumento jurídico eficaz para preservar a autonomia municipal e não comprometer as contas públicas.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional 128 é um exemplo relevante, pois estabelece a vedação de criação de despesas e encargos financeiros para os municípios sem a indicação da respectiva fonte de custeio.

Essa norma busca coibir práticas legislativas que comprometem a capacidade administrativa e financeira das prefeituras, impondo obrigações desproporcionais que podem inviabilizar a execução de políticas públicas.

Ao permitir que as entidades nacionais de representação municipal proponham ADI/ADC, o sistema constitucional fortalece a proteção dos entes federados menores, assegurando que princípios como a autonomia municipal e o equilíbrio federativo sejam resguardados diante de iniciativas que possam desestabilizar a gestão pública local.

Importa registrar, ainda, que tramita no Congresso Nacional a PEC nº 253/2016, de autoria do Senado Federal, que permite que os municípios possam apresentar ADI e ADC. Essa proposta já foi aprovada pelo Senado, aprovada na CCJC da Câmara,



aprovada na Comissão Especial – da qual tive a honra de ser Relator – e já se encontra pronta para pauta em Plenário. Tal movimento legislativo demonstra a convergência política e institucional em torno do fortalecimento do papel dos municípios na jurisdição constitucional.

Dessa forma, propõe-se a inclusão expressa das entidades como legitimada para a propositura das ações de controle concentrado.

Portanto, submeto aos Eminentíssimos Pares esse voto em separado, acompanhado da emenda modificativa anexa, para divergir parcialmente do Substitutivo proposto pelo eminente Deputado relator.

É como voto.

Sala da Comissão, em      de Setembro de 2025.

**Deputada Federal HILDO ROCHA**



## 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).

### EMENDA ADITIVA Nº de 2025

(Do Sr. Deputado Federal HILDO ROCHA)

**Art. 1º.** Modifica o artigo 9º do substitutivo da CCJC ao PL 3640, de 2023, adicionando os inciso X, § § 6º e 7º:

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

.....  
.....

X - entidade de representação de Municípios de âmbito nacional.

§ 6º Os legitimados referidos no inciso X deste artigo somente poderão propor ação quando, cumulativamente:

I – demonstrarem, por meio de documentação específica, nexo de causalidade estrito entre o objeto da ação e as finalidades institucionais expressamente previstas em seus atos constitutivos originários, sendo insuficiente para configurar pertinência temática a mera correlação indireta ou a invocação de objetivos genéricos da entidade; e



II – comprovarem a aprovação específica por seu órgão deliberativo máximo, conforme regimento interno da entidade, acerca do uso da ação de controle concentrado.

§ 7º Para fins do inciso X deste artigo, considera-se entidade de representação de Municípios de âmbito nacional aquela que, cumulativamente:

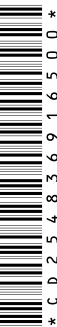
I - possua associados, no mínimo, de um terço dos Municípios brasileiros, comprovando-se esta circunstância por meio de documentação específica que ateste a contribuição destes associados com a entidade nos últimos seis meses;

II – possua, em pelo menos um terço dos Estados da Federação, um mínimo de um terço dos municípios desses Estados associados, comprovando-se esta circunstância por meio de documentação específica que ateste a contribuição destes associados com a entidade nos últimos seis meses.

III - represente os municípios associados que pretende defender enquanto pessoa jurídica de direito público interno, sendo vedado o ajuizamento por entidade que represente apenas fração ou segmento específico dos municípios.

Sala da Comissão, em de setembro de 2025.

**Deputado Federal HILDO ROCHA**



**FIM DO DOCUMENTO**