

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.277, DE 2007

Acrescenta à Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, o Capítulo II-A, que estabelece a disciplina processual da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Autor: Deputado Flávio Dino

Relator: Deputado Regis de Oliveira

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de autoria do ilustre deputado Flávio Dino que visa estabelecer a disciplina processual da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Como justificativa, o autor alega que “a Lei nº 9.868/99, atualmente, não se refere à ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Cuida-se de instrumento fundamental para que a nossa Constituição alcance a máxima efetividade. O projeto visa melhor concretizar a vontade constitucional registrada no artigo 103, § 2º da Carta de 1988.”

II – VOTO DO RELATOR

Quanto aos aspectos constitucional, jurídico e de boa técnica, a proposta em questão atende aos pressupostos formais e materiais previstos na Constituição federal e está em conformidade com os princípios e normas do ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição federal dispõe que “declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.” (art. 103, § 2º da CF).

A declaração de inconstitucionalidade por omissão verifica-se nos casos em que não sejam praticados atos legislativos ou administrativos requeridos para tornar plenamente aplicáveis normas constitucionais.

Muitas destas, de fato, requerem uma lei ou uma providência administrativa ulterior para que os direitos ou situações nelas previstos se efetivem na prática. Se esses direitos não se realizam porque o legislador não produziu lei, ou o administrador não criou ato, dá-se uma omissão constitucional, surgindo daí o pressuposto para a propositura de uma ação de inconstitucionalidade por omissão.

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão não tem por finalidade a defesa de um direito subjetivo, de um interesse juridicamente protegido lesado, é um instrumento fundamental para garantir maior efetividade a Constituição Federal declarando a mora do legislador frente a uma omissão legislativa.

Ressalta-se que, a sistemática processual adotada pela ação de inconstitucionalidade por omissão é a mesma da ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo disciplinada pela Lei nº 9.868/99.

A importância desse instrumento constitucional se verifica diante da grande discussão que surge em torno da discricionariedade do legislador após a ciência da omissão legislativa pelo Poder Judiciário.

José Afonso da Silva esclarece que “a mera ciência ao Poder Legislativo pode ser ineficaz, já que ele não está obrigado a legislar. Nos termos estabelecidos, o princípio da discricionariedade do legislador continua intacto. Mas isso não impediria que a sentença que reconhecesse a omissão inconstitucional já pudesse dispor normativamente sobre a matéria, até que a omissão legislativa fosse suprida. Com isso conciliar-se-iam o princípio político da autonomia do legislador e a exigência do efetivo cumprimento das normas constitucionais.” (“Comentário Contextual à Constituição”, 4ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2007, p.558).

Neste contexto, ganha importância a posição recente do Supremo Tribunal Federal que passou a estabelecer prazos suficientes para dar conta da abstenção legiferante, enquanto violação negativa de direitos constitucionalmente assegurados. Vejamos.

“Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A inercia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à

consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal. 4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios. (ADIn nº 3682/MT - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 09/05/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

A citada decisão constituiu um avanço no sentido de que fixou um prazo, o qual não estava previsto na Constituição para a efetivação de um direito via ação de inconstitucionalidade por omissão.

Penso que, a efetiva concretização das normas constitucionais pressupõe a existência de uma dogmática constitucional que enfrente não apenas os casos de violação por atos comissivos, como também o seu descumprimento em virtude de ato omissivo. Desta forma reconhecer-se-ia como inconstitucionais atos comissivos e omissivos, desde que ofensivos aos dispositivos constitucionais.

Assim, em boa hora é o projeto de lei que visa estabelecer a disciplina processual para a ação de inconstitucionalidade por omissão permitindo a nossa Constituição alcançar a máxima efetividade.

Diante do exposto, o parecer é pela constitucionalidade, juridicidade e boa-técnica legislativa do projeto de lei nº 2.277/07 e, no mérito, pela aprovação.

Sala da Comissão, 03 de fevereiro de 2009.

Deputado Regis de Oliveira
Relator