

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

## PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 406, DE 2001

Acrescenta § 5º ao art. 103 da Constituição Federal.

Autor: Poder Executivo  
Relator: Deputado André Benassi

### I – RELATÓRIO

O Poder Executivo encaminha a esta Casa, proposta de emenda constitucional com o objetivo de acrescentar o § 5º ao art. 103, estabelecendo que o Supremo Tribunal Federal poderá acolher incidente de constitucionalidade, proposto por pessoas legitimadas a promover a ação de inconstitucionalidade, para, nos casos de reconhecida relevância, determinar a suspensão de todos os processos em curso perante qualquer juízo ou tribunal e proferir decisão que verse, exclusivamente, sobre matéria constitucional suscitada, com eficácia contra todos e com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

Cabe a esta Comissão apreciar a admissibilidade da matéria, consoante os pressupostos constitucionais delineados pelo art. 60 do Texto Fundamental e do art. 202 do Regimento Interno desta Casa.

### II – VOTO DO RELATOR

Atualmente, no Brasil, é possível controlar a constitucionalidade das leis e atos normativos federais ou estaduais através de dois sistemas distintos, em síntese: o controle difuso, que permite a qualquer juiz ou tribunal conhecer da alegação de inconstitucionalidade, deixando de aplicar o ato impugnado e cuja decisão terá efeito apenas entre as partes; e o controle concentrado, onde se discute a inconstitucionalidade (ou constitucionalidade) de lei ou ato normativo perante o Supremo Tribunal Federal, sendo que a decisão se aplica a todos imediatamente.

O controle concentrado abrange, portanto, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal e estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (art. 102, I, a.).

A presente proposta de emenda constitucional objetiva conferir ao Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, mais um instrumento de controle de constitucionalidade: o incidente de constitucionalidade.

Para analisarmos a admissibilidade dessa proposta, convém confrontarmos a finalidade de cada instrumento.

A ação direta de inconstitucionalidade tem por objetivo retirar do ordenamento jurídico lei ou ato normativo incompatível com a ordem constitucional, em respeito ao princípio da supremacia da Constituição, onde todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal.

Por sua vez, a ação declaratória de constitucionalidade consiste num processo objetivo destinado a afastar a insegurança jurídica ou o estado de incerteza sobre a validade de uma lei, por conta do princípio de que leis e atos normativos são presumidamente constitucionais. Verificando-se que a jurisdição ordinária, através de diferentes órgãos, passou a afirmar a inconstitucionalidade de determinada lei, poderão os órgãos legitimados, se estiverem convencidos de sua constitucionalidade, provocar o Supremo Tribunal Federal para que ponha termo à controvérsia instaurada. Da mesma forma, é possível que ocorram pronunciamentos contraditórios de órgãos jurisdicionais diversos sobre a legitimidade da norma, colocando em risco a presunção de constitucionalidade do ato normativo. Através da ação declaratória, o Supremo Tribunal Federal uniformiza o entendimento judicial sobre a questão.

Quanto ao incidente de constitucionalidade, este permitirá à Suprema Corte determinar a suspensão de todos os processos em curso perante qualquer juízo ou tribunal para decidir sobre a matéria constitucional suscitada. Ou seja, em casos de reconhecida relevância, o Supremo Tribunal Federal poderá intervir no processo em seu início, antes da coisa julgada, para decidir de imediato sobre a inconstitucionalidade argüida.

Da finalidade dos instrumentos colocados à disposição do Supremo Tribunal Federal para o exercício do controle de constitucionalidade, podemos extrair o seguinte: A ação direta de inconstitucionalidade impede que leis e atos normativos prevaleçam em desacordo com a Lei Maior; a ação declaratória de constitucionalidade apazigua possíveis controvérsias judiciais no exercício do controle difuso; e o incidente de constitucionalidade, permitirá que o Supremo Tribunal Federal antecipe sua decisão sobre a argüição de inconstitucionalidade antes de qualquer pronunciamento no controle difuso.

Por isso, analisando a presente proposta de emenda constitucional quanto à admissibilidade formal, concluímos que a mesma não contém disposições tendentes a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico.(CF, art. 60, I e II).

Entendemos, ainda, que a proposta não ofende as cláusulas pétreas previstas nos incisos III (a separação dos Poderes) e IV (os direitos e garantias individuais) constantes do mesmo § 4º do art. 60 da Constituição Federal.

Sobre uma possível alegação de que o incidente de constitucionalidade afastaria o controle difuso afetando a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais, afastam, de imediato, qualquer dúvida, os argumentos despendidos pelo Ministro Moreira Alves, em seu brilhante voto, quando Relator na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº1 (DF), na qual se discutiu a constitucionalidade da Emenda nº 3 que instituiu a ação declaratória de constitucionalidade, do qual destacamos dois parágrafos, com as nossas homenagens:

*“A improcedência desses ataques com relação à cláusula pétrea relativa aos direitos e garantias individuais é evidente em face de os instrumentos pelos quais se realiza o controle concentrado da constitucionalidade dos atos normativos – e a ação declaratória de constitucionalidade é um deles – terem a natureza de processos objetivos que visam ao interesse genérico de defesa da Constituição em seu sentido mais amplo, e aos quais, por essa natureza mesma, não se aplicam os preceitos constitucionais que dizem respeito exclusivamente a processos subjetivos (processo inter partes) para a defesa concreta de interesses de alguém juridicamente protegidos.*

*Num processo objetivo, que se caracteriza por ser um processo sem partes contrapostas, não tem sentido pretender-se que devam ser asseguradas as garantias individuais do princípio do contraditório e da ampla defesa, que pressupõe a contraposição concreta de partes cujo conflito de interesses se visa a dirimir com a prestação jurisdicional do Estado. Nos processos objetivos de controle concentrado em abstrato de atos normativos não há prestação jurisdicional ínsita do Poder Judiciário e que pressupõe, direta ou indiretamente, conflito de interesses a ser dirimido, mas meios do exercício de forma específica de jurisdição – a jurisdição constitucional – que se traduz em ato político de fiscalização dos Poderes (inclusive do Judiciário) quanto à conformidade, ou não, à Constituição dos atos normativos por eles editados.”*

Ao nosso ver, o incidente de constitucionalidade possui natureza idêntica a dos demais instrumentos de controle de constitucionalidade cuja finalidade é servir ao Supremo Tribunal Federal na sua tarefa precípua de guardar a Constituição.

A iniciativa é legítima e o país não se encontra sob estado de sítio, de defesa ou sob intervenção federal.

Quanto à admissibilidade material, também não se registra qualquer agressão à norma ou princípio fundamental.

Sem dúvida, o novo instituto vem completar o sistema nacional de controle de constitucionalidade, quando propõe solucionar, desde logo, as questões constitucionais que ensejam as demandas, evitando prejuízo às partes e à própria segurança jurídica do país.

Por essas razões, voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 406, de 2001.

Sala da Comissão, em

de 2001.

Deputado ANDRÉ BENASSI