



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2011

(Do Senhor João Campos e outros)

Susta os efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132 e 178, que reconhece a entidade familiar da união entre pessoas do mesmo sexo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Suspende-se a execução da decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132 e 178, que reconhece união entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar, restando sem eficácia todos os atos dela decorrentes.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

JUSTIFICAÇÃO

1. DA NÃO OCORRÊNCIA DE PREJUDICALIDADE

Antes de adentrar ao mérito da justificativa da presente proposição, convém salientar a não ocorrência de prejudicialidade entre a presente proposição e o PDC 224/2011.

De acordo com o que dispõe o art. 163, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, considera-se prejudicada: “a discussão ou a votação de qualquer **projeto idêntico** a outro que já tenha sido **aprovado**, ou **rejeitado**, na mesma sessão legislativa, ou **transformado em diploma legal**”.

Diante de tal disposição, há duas razões para se afirmar a não ocorrência de prejudicialidade no caso. Primeiro, porque não houve deliberação de mérito e, segundo, porque não há absoluta identidade de proposições.

Em primeiro lugar, a prejudicialidade pressupõe deliberação de mérito, isto é, que a proposição tenha sido “aprovada”, “rejeitada” ou “transformada em diploma legal”. E nenhuma das hipóteses teve lugar no caso em tela.

Em segundo lugar, a prejudicialidade depende de identidade dos projetos ou proposições, que se examina com base em três elementos: autoria, conteúdo e fundamento. Na proposição em questão, são diferentes conteúdo, proponentes e justificção.

Em especial, no que se refere ao conteúdo, cumpre destacar que o teor da proposição não coincide com o PDC 224, de 2011. Naquele pretendia-se



CÂMARA DOS DEPUTADOS

sustação da própria decisão; aqui, o que está em questão é apenas a suspensão dos efeitos do aresto antes mencionado, de modo análogo ao que prevê as normas dos arts. 49, V, e 52, X, da Constituição

Por essas razões, é de se concluir impossibilidade regimental de dar-se por prejudicado o presente projeto de decreto legislativo.

2. DA DECISÃO DO STF

No dia 05 de maio de 2011, o Supremo Tribunal Federal julgou procedentes a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277, anteriormente numerada como ADPF n. 178, e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132, para reconhecer a união entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar e, por conseguinte, declarar que lhes cabem os mesmos direitos e deveres decorrentes da união estável.

No julgamento, a pretexto de interpretar o § 3º, do art. 226, da Constituição Federal, o STF **reconheceu a união entre pessoas do mesmo sexo**, em que pese o teor da disposição citada mencionar expressamente que a união estável constitui entidade familiar formada “**entre o homem e a mulher**”.

A decisão tem eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, nos termos do art. 102, §2º, da Constituição Federal. Em linguagem menos técnica, isso significa que, a partir da citada decisão, **a união entre pessoas do mesmo sexo passa a ter o mesmo tratamento jurídico conferido aos casais heterossexuais.**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O órgão máximo do Poder Judiciário entendeu que **o regime jurídico das uniões estáveis, previsto no art. 1.723, do Código Civil, aplica-se às uniões homoafetivas.**

Art. 1.723. É reconhecida como entidade familiar a união estável entre o homem e a mulher, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família. (grifei)

Os parceiros homossexuais, em decorrência da mencionada decisão, **conquistaram estabilidade financeira, por intermédio de direitos básicos conferidos a uma relação familiar, tais como: nome; alimentos; pensão por morte; assistência; adoção; fidelidade; honra; memória; sucessão; e divisão de bens.**

3. DA VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO

O presente Projeto de Decreto Legislativo, **com fundamento nos incisos V e XI, do art. 49, da Constituição Federal, visa sustar os efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal**, proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277, inicialmente numerada como ADPF 178, e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132, que reconheceu a união entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar, **anulando-se todos os atos dela decorrentes.**

No julgamento, o STF **criou os direitos acima relacionados a pretexto de exercer a competência estabelecida pelo inciso I, alínea “a”, art. 102, CF, de interpretar norma constitucional**, na condição de guardião da Magna Carta. A norma segue abaixo transcrita:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Artigo 102 - *Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (grifei)*

I - processar e julgar, originariamente:

*a) a **ação direta de inconstitucionalidade de lei** ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (grifei)*

Deve-se reconhecer que **o Supremo Tribunal Federal extrapolou o seu poder de interpretar norma constitucional**, estabelecido pelo inciso I, alínea “a”, art. 102, CF, e inovou na ordem jurídica constitucional.

A questionada decisão invade a competência do Poder Legislativo, porque **cria obrigações e restringe direitos, situação que somente pode ocorrer por intermédio de lei, em sentido formal e material**, consistente na norma geral e abstrata de conduta, aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo, em consonância com o princípio da legalidade consagrado no inciso II, do art. 5º, da Constituição Federal.

Art. 5º ...

*II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em **virtude de lei**; (grifei)*

A função de legislar é própria do Poder Legislativo. Trata-se de decorrência natural do princípio da separação dos poderes: **o parlamentar deve legislar, o juiz decidir e o administrador executar.**

A decisão em tela usurpou atribuição da União a quem cabe, por seu órgão legislativo - Congresso Nacional, privativamente, **legislar sobre direito civil**, nos termos do inciso I do art. 22, da CF.

Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre:*

*I – **direito civil**, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho. (grifei)*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mais que isso, **o julgamento equivocado do STF alterou o texto do § 3º, do art. 226, da Constituição Federal**, que normalmente dependeria de um processo legislativo complexo destinado à provação de emenda à Constituição, **por intermédio de uma simples decisão**.

Por oportuno, é importante distinguir a **atividade de interpretar a lei**, atribuída ao Poder Judiciário, **do trabalho de criar lei**, conferido ao Poder Legislativo. De acordo com o dicionário Aulete, **interpretar significa: dar o sentido, explicar palavra, texto, lei etc.** De outro lado, **criar significa: dar existência, origem, conceber**.

Indiscutivelmente, o STF, quando concedeu aos parceiros homossexuais os direitos básicos conferidos a uma relação familiar normal, tais como: nome; alimentos; pensão por morte; assistência; adoção; fidelidade; honra; memória; sucessão; e divisão de bens, **ultrapassou os limites da interpretação da norma constitucional**. Criou uma nova disposição constitucional, antes ausente da Constituição Federal, em flagrante desrespeito as competências constitucionais do Congresso Nacional.

4. DO CONCEITO CONSTITUCIONAL DE FAMÍLIA E DA ATUAÇÃO DA ASSEMBLÉIA CONSTITUINTE DE 87/88

Afirmou-se no tópico precedente que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal excedeu os limites de sua competência constitucional e inovou na ordem jurídica, ao reconhecer como entidade familiar a união de pessoas do mesmo sexo.

Há duas fortes razões que permitem sustentar tal posição, contra a orientação acolhida pelo Supremo Tribunal Federal. A primeira fundamenta-se no



CÂMARA DOS DEPUTADOS

próprio texto constitucional em vigor. A disposição do art. 226, § 3º, da Constituição Federal é claro ao mencionar “homem e mulher”. A diversidade de gênero é, por expressa determinação constitucional, uma dos pressupostos do essenciais do conceito de união estável.

Veja-se o que dispõe o art. 226, § 3º:

Art. 226. *A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.*

§ 3º *Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável **entre o homem e a mulher como entidade familiar**, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento. (grifei)*

O texto é claro ao mencionar que a união estável é relacionamento que se constitui “entre homem e mulher”. Trata-se de elemento fundamental, sem o qual se descaracteriza o conceito.

A segunda razão é de natureza histórica. Durante os trabalhos da Assembleia Constituinte que deram ensejo à Constituição de 1988, a proposta de reconhecimento de união estável entre pessoas do mesmo sexo não foi aceita pelos constituintes.

Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, discutiu-se amplamente a previsão do reconhecimento jurídico da união estável como entidade familiar. No entanto, sempre se tinha presente a diversidade de sexos dos consortes, necessariamente homem e mulher.

É preciso considerar que naquele momento histórico, o reconhecimento constitucional da união estável oferecia solução jurídica para controvérsias então existentes sobre a possibilidade de reconhecimento de “família sem casamento”.

A questão compreendia a oposição entre família legítima e família ilegítima, os relacionamentos havidos após o desquite e mesmo as controvérsias



CÂMARA DOS DEPUTADOS

atinentes ao concubinato. Em todas essas situações, fossem o caso de família com ou sem casamento, um ponto ficou claro em todo o processo constituinte relativo à subcomissão responsável pela redação do art. 226, da Constituição: o conceito de união estável tem como pressuposto que se trate de uma entidade formada por homem e mulher.

A propósito da necessidade ou não de definir-se o conceito de família no texto constitucional, vale transcrever a seguinte passagem, constante da Ata de Comissões da Assembleia Nacional Constituinte:

“O SR. RELATOR (Eraldo Tinoco): –Digamos a união de fato e a união de quem, Senador? É um homem e uma mulher? Só queria lembrar...

O SR. CONSTITUINTE NELSON CARNEIRO: – Essa é uma definição tão comum, é um conceito tão comum que família é homem e mulher, que acho que a Constituição não deve descer a este detalhe de dizer que é união de homem e mulher como se fosse possível nós admitirmos família de dois homens ou de duas mulheres.

O SR. RELATOR (Eraldo Tinoco): – Mas a tradição, Sr. Constituinte Nelson Carneiro, pelo menos a tradição de alguns países, cujas constituições temos em cima da mesa, é a definição da família. Aqui, por exemplo, a Constituição da Itália, a que V. Ex.^a se referiu, diz: "A República reconhece os direitos da família como sociedade natural fundada no casamento." Veja bem: "O matrimônio é baseado na igualdade moral e jurídica dos cônjuges, com os limites determinados pela lei."

O SR. CONSTITUINTE NELSON CARNEIRO: – Mas essa Constituição é de que data?

O SR. RELATOR (Eraldo Tinoco): – É de 1986. A Constituição é esta aqui, de 1986.

O SR. CONSTITUINTE NELSON CARNEIRO: – Esta é feita logo depois, é a Constituição italiana, logo depois da guerra.

O SR. RELATOR (Eraldo Tinoco): – Não, aqui não diz. O livrinho tem na capa 1986.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O SR. CONSTITUINTE NELSON CARNEIRO: – A Constituição italiana é logo depois da guerra e ali, sob a influência, evidentemente, do Vaticano, do Partido Democrata Cristão e, isso, depois da guerra. Hoje, com lei do divórcio, aprovada até em plebiscito na Itália, a situação deve ter se modificado, mas a definição continua. Não sou contra o conceito. Acho que não temos que defini-lo na Constituição. **O que é a família? Todos sabem o que é a família: é a união de homem e mulher, tendo filho, para procriar, para manter a espécie e tal.**¹

O trecho é aqui citado a título de ilustração. Fica claro na passagem que os constituintes tinham como inequívoco que a união estável só poderia ser formada por pessoas de sexos diferentes.

Noutra passagem, em que se discutir a chamadas famílias monoparentais, ou seja, aquelas formadas apenas por um dos consortes e os descontentes de ambos, novamente fica claro o rechaço ao reconhecimento das uniões homossexuais:

O SR. PRESIDENTE (Nelson Aguiar): – Ou seja, pessoa ou grupos de pessoas que vivem numa situação de interdependência. É para efeitos cria, a existência desse relacionamento de homem e mulher, mas para efeito de proteção do Estado. O Estado tem que proteger todo cidadão, porque nessa forma nós não estamos reconhecendo do ponto de vista legal, para efeitos de proteção do Estado. Digamos que um casal, um homem e uma mulher, não sejam casados, resolvem acolher 10 crianças carentes ou abandonadas – esse grupo social precisa merecer proteção do Estado, e precisa até ser estimulado a esse tipo de trabalho. Não estou dizendo que essa é a melhor fórmula. Estou dizendo que na nossa conceituação excluímos. "Para efeito de proteção do Estado é reconhecida a união estável entre homem, mulher e seus dependentes como entidade familiar".

Os rapazes vieram falar comigo.

Dois gays resolvem viver em sociedade – eles querem que o Estado reconheça o direito à proteção familiar. Então esta redação ficaria: para efeito de proteção do Estado é reconhecida a união estável entre o homem, a mulher e seus dependentes como entidade familiar. Seus dependentes como entidade familiar. Como ficaria a situação da mãe solteira e seus filhos?

¹ BRASIL, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, (ATA DAS COMISSÕES), P.81.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O SR. CONSTITUINTE IBERÊ FERREIRA: – Exatamente, entre homem, mulher e seus dependentes. Na falta de um ou de outro, os dependentes ainda são família.

O SR. PRESIDENTE (Nelson Aguiar): – "Entende-se por entidade familiar, para efeito da proteção do Estado, a união estável entre homem, mulher e seus dependentes". Não é homem e mulher; é entre homem e seus dependentes; e mulher e seus dependentes, que passam a representar a entidade familiar, para efeito de proteção do Estado.

O SR. CONSTITUINTE IBERÊ FERREIRA: – Gosta da palavra "estável", porque se não for assim, eles podem dizer: "Vamos juntar, porque o Estado nos protege; e amanhã poderemos dissolver a relação". Essa figura de estabilidade é bem importante.

O SR. PRESIDENTE (Nelson Aguiar): – E na hipótese de os dois morrerem e só ficarem os filhos?

O SR. CONSTITUINTE IBERÊ FERREIRA: – Veja bem, está perfeito aí. O que é que se entende? É a união entre homem, mulher, e seus dependentes. Aí, mesmo desaparecendo o homem e a mulher, os dependentes continuam mantendo a família."

Os trechos citados deixam claro que os debates constituintes rechaçaram a possibilidade de reconhecimento de união estável entre pessoas do mesmo sexo. Esta hipótese, não só não consta do texto atual da constituição, como fora terminantemente recusada durante a Assembleia Nacional Constituinte.

5. DA DEFESA DA COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO

O fundamento constitucional para o presente projeto de decreto legislativo encontra-se no art. 49, XI, da Constituição Federal. A norma arrola, entre as competências exclusivas do Congresso Nacional, a de **zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes.**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes; (grifei)

Trata-se de corolário da separação dos Poderes, princípio expressamente previsto no art. 2º, da Constituição em vigor: “**Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.**”

O quadro acima descrito demonstra, de maneira bastante evidente, que o **Poder Judiciário invadiu a esfera de competência do Legislativo**, único competente para inovar na ordem jurídica e **criar novos direitos e novas obrigações nas relações intersubjetivas**. Nenhuma outra autoridade, por mais respeitada que seja, **tem competência para legislar em seu lugar**, sob pena de usurpação de atribuições.

A competência do Supremo Tribunal Federal para interpretar normas constitucionais **não pode ser compreendida como prerrogativa para complementar a Constituição Federal, muito menos como competência para inovar no campo legislativo.**

É importante sublinhar que a competência prevista no inciso XI, do art. 49, da Constituição Federal, **tem natureza de verdadeiro controle político de constitucionalidade**, pois se as decisões proferidas pelo Poder Judiciário exorbitam das suas atribuições é porque contrariam as regras de competência estabelecidas pela Magna Carta.

Sobre o assunto Montesquieu já advertia que “**é experiência eterna que todo aquele que detém poder tende a abusar dele**”.

Assim, é imprescindível que o poder detenha o poder. O confronto pode vir a acontecer, o que seria lastimável para a democracia que estaria sendo



CÂMARA DOS DEPUTADOS

conspurcada, exatamente, **por aquele que detém a competência para restaurar o ordenamento jurídico quando lesado**, mas não para criar obrigações, deveres, direitos e poderes ao arrepio do legislador.

6. DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA POSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO DOS EFEITOS DOS ATOS DO PODER JUDICIÁRIO

Portanto, resta ao Congresso Nacional, zelando pela preservação de sua competência legislativa, **fazer uso do remédio a ele atribuído pelo inciso XI, do art. 49, da Constituição Federal, combinado por analogia, com a prerrogativa que lhe confere o inciso V, do mesmo artigo.**

Não resta dúvida que, se o Poder Legislativo pode sustar os efeitos de atos abusivos do Poder Executivo, para o atendimento à prerrogativa de zelo pela preservação de sua competência legislativa, **o mesmo remédio deve ser estendido a esta Casa, para suspender os atos ilegais do Poder Judiciário**, sempre dentro do princípio de dar à norma constitucional a necessária eficácia à consecução dos objetivos do constituinte, dentre eles, o princípio da separação dos poderes.

Vale lembrar que a interpretação da Constituição não pode ser levada a efeito por uma análise isolada de um de seus dispositivos, **mas conforme todo do ordenamento jurídico por ela instituído, sob pena de inexecutabilidade.**

No caso em tela, se não for possível sustar os efeitos da decisão que extrapolou a competência do Poder Judiciário, **o ordenamento jurídico e a independência dos Poderes serão afetados e, conseqüentemente, a própria ordem constitucional.**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Na realidade, a possibilidade de o Poder Legislativo suspender os efeitos dos atos abusivos do Poder Judiciário está inserida no **sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*)**, essência do mecanismo da separação dos poderes proposto por Montesquieu no período da Revolução Francesa.

Para tanto, a Constituição Federal consagra um **complexo mecanismo de controles recíprocos entre os três poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um poder controle os demais e por eles seja controlado.**

7.DA CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que o Congresso Nacional deve adotar as medidas que lhe são devidas para a manutenção da harmonia em nosso ordenamento jurídico, fazendo uso do remédio que lhe foi conferido pelos incisos V e XI, do artigo 49, da Constituição Federal, contra usurpações dessa natureza, **sob pena de desmantelamento da democracia e a quebra do próprio sistema jurídico da Nação, com o estabelecimento de odioso absolutismo.**

Convencidos dos argumentos aqui esposados, deputados que integram FPE - Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional decidiram apresentar o presente Projeto de Decreto Legislativo, no zelo da competência do Legislativo e também com caráter preventivo em relação a outras decisões que o STF poderá prolar no futuro eivadas de ilimitado ativismo que configure a invasão de competência do legislativo.

À luz de todo exposto, **conto com o apoio dos nobres Pares para aprovar o presente Projeto de Decreto Legislativo, com o objetivo de sustar a decisão do Supremo Tribunal Federal** proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e Arguição de Descumprimento de Preceito

