



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 33-A, DE 2011

(Do Sr. Nazareno Fonteles e outros)

Altera a quantidade mínima de votos de membros de tribunais para declaração de inconstitucionalidade de leis; condiciona o efeito vinculante de súmulas aprovadas pelo Supremo Tribunal Federal à aprovação pelo Poder Legislativo e submete ao Congresso Nacional a decisão sobre a inconstitucionalidade de Emendas à Constituição; tendo parecer da Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania, pela admissibilidade desta (relator: DEP. JOÃO CAMPOS).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- votos em separado (2)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Artigo 1º. O art. 97 da Constituição Federal de 1988 passará a vigorar com a seguinte redação

"Art. 97 Somente pelo voto de quatro quintos de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou do ato normativo do poder público. ... (NR)".

Artigo 2º. O art. 103-A da Constituição Federal de 1988 passará a vigorar com a seguinte redação

"Art. 103-A O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de quatro quintos de seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, propor súmula que, após aprovação pelo Congresso Nacional, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

§ 1º A súmula deverá guardar estrita identidade com as decisões precedentes, não podendo exceder às situações que deram ensejo à sua criação.

§2º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 3º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§4º O Congresso Nacional terá prazo de noventa dias, para deliberar, em sessão conjunta, por maioria absoluta, sobre o efeito vinculante da súmula, contados a partir do recebimento do processo, formado pelo enunciado e pelas decisões precedentes.

§5º A não deliberação do Congresso Nacional sobre o

efeito vinculante da súmula no prazo estabelecido no §4º implicará sua aprovação tácita.

§6º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar súmula com efeito vinculante aprovada pelo Congresso Nacional caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.(NR)”

Artigo 3º. O art. 102 da Constituição Federal de 1988 passará a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

"Art. 102. ...

...

§ 2º-A As decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade que declarem a inconstitucionalidade material de emendas à Constituição Federal não produzem imediato efeito vinculante e eficácia contra todos, e serão encaminhadas à apreciação do Congresso Nacional que, manifestando-se contrariamente à decisão judicial, deverá submeter a controvérsia à consulta popular.

§ 2º-B A manifestação do Congresso Nacional sobre a decisão judicial a que se refere o §2º-A deverá ocorrer em sessão conjunta, por três quintos de seus membros, no prazo de noventa dias, ao fim do qual, se não concluída a votação, prevalecerá a decisão do Supremo Tribunal Federal, com efeito vinculante e eficácia contra todos.

§2º-C É vedada, em qualquer hipótese, a suspensão da eficácia de Emenda à Constituição por medida cautelar pelo Supremo Tribunal Federal.

....(NR)”

JUSTIFICAÇÃO

O protagonismo alcançado pelo Poder Judiciário, especialmente dos órgãos de cúpula, é fato notório nos dias atuais. A manifestação desse protagonismo tem ocorrido sob duas vertentes que, embora semelhantes, possuem contornos distintos: a judicialização das relações sociais e o ativismo

judicial.

Entendemos a judicialização das relações sociais como um fenômeno decorrente do modelo constitucional adotado no Brasil, visto que dispomos de uma Constituição analítica que interfere no cotidiano das pessoas. Parece-nos, nesse contexto, compreensível que as controvérsias sejam levadas ao Judiciário para a devida solução das questões concretas.

Além da judicialização, temos a vertente do ativismo judicial. O ativismo denota um comportamento, um modo proativo de interpretar a Constituição por parte dos membros do Poder Judiciário. Adotando essa postura, os magistrados, para o deslinde da controvérsia, vão além do que o caso concreto exige, criando normas que não passaram pelo escrutínio do legislador.

O ativismo judicial tem sido fomentado pelo sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, que combina aspectos dos sistemas americano e europeu, sendo considerado um dos mais abrangentes do mundo¹. Trataremos dessa questão específica mais adiante.

Não são poucos os exemplos a ilustrar o ativismo exacerbado no Brasil. Começamos pelo caso da fidelidade partidária, no qual o Supremo Tribunal Federal (STF) ratificou o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – contido em Resolução² - criando uma nova hipótese de perda de mandato parlamentar, em adição às enumeradas no art. 55, sem que houvesse qualquer menção expressa no texto constitucional relacionada à sanção por infidelidade partidária. Outro caso amplamente conhecido foi a extensão da vedação do nepotismo ao Poder Executivo e Legislativo, por meio de súmula vinculante, após o julgamento de um único caso.

Um dos casos mais emblemáticos foi a controversa verticalização das coligações partidárias, estabelecida por Resolução do TSE³ – aprovada a menos de sete meses das eleições de 2002. O Congresso Nacional reagiu a essa inovação jurídica e aprovou uma Emenda Constitucional (EC nº 52/2006) explicitando a vontade de legislador, dando liberdade aos partidos na formação de coligações. Embora ambos os normativos (as Resoluções do TSE e a Emenda à Constituição) tenham sido aprovados a menos de um ano da eleição, o STF entendeu que apenas a Emenda à Constituição devia observância ao princípio da anterioridade anual da lei eleitoral (CF/88; art. 16)⁴. Esse caso é um verdadeiro paradigma do ativismo e da insegurança jurídica fundamentados no poder regulamentar de que dispõe a Justiça Eleitoral para tão somente administrar eleições.

Há ainda os casos da redução de vagas de vereadores, da

¹ Mendes, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*, 2005. p. 146.

² Resolução TSE nº 22.610, de 25.10.2007; posteriormente alterada pela Resolução-TSE nº 22.733, de 11.03.2008, que disciplina o processo de perda de cargo eletivo e justificação de desfiliação partidária.

³ Resolução TSE nº 20.993, de 26.02.2002; e Resolução nº 21.002, de 15.03.2002.

⁴ Vários partidos políticos ajuizaram Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Resolução do TSE (ADI 2628-3; do PFL) e ADI 2626-7; do Pcdob; PL; PT PSB e PPS), mas o STF não chegou a apreciar o mérito das ações, pois sequer as conheceu.

súmula das algemas, e tantos outros. É tarefa simples enumerar os casos de explícito ativismo judicial. Difícil é mencionar exemplos de autocontenção de nossa Corte Suprema.

Por óbvio, devemos reconhecer as deficiências do Poder Legislativo, que tem passado por várias crises de credibilidade. Contudo, esse aspecto não deve justificar tais medidas, como se houvesse um vácuo político a ser ocupado pelo Supremo Tribunal Federal. O fortalecimento do Poder Legislativo deve ser debatido no âmbito da reforma político-eleitoral, mas não apenas nesse espaço. Há uma série de medidas de preservação e valorização da competência legislativa do Congresso Nacional que devem ser apreciadas, independentemente da aprovação de novas regras eleitorais.

O fato é que, em prejuízo da democracia, a hipertrofia do Poder Judiciário vem deslocando boa parte do debate de questões relevantes do Legislativo para o Judiciário. Disso são exemplos a questão das ações afirmativas baseadas em cotas raciais, a questão das células tronco e tantas outras.

As decisões proferidas nesses casos carecerão de legitimidade democrática porque não passaram pelo exame do Congresso Nacional. Estamos, de fato, diante de um risco para legitimidade democrática em nosso país.

Há muito o STF deixou de ser um legislador negativo, e passou a ser um legislador positivo. E diga-se, sem legitimidade eleitoral. O certo é que o Supremo vem se tornando um *superlegislativo*⁵.

Uma das causas apontadas para o protagonismo judicial decorre da recente democratização dos pleitos eleitorais. Conforme afirma Alfredo Canellas Guilherme Silva⁶: “*Em temos de democracia a elite-minoritária fragilizada pela perda de espaço político-legislativo para a maioria popular elegeu o Poder Judiciário como o instrumento adequado e rápido para a conquista e/ou manutenção da hegemonia perdida ou ameaçada pela voz das urnas*”.

É bastante comum ouvirmos a afirmação de que à Suprema Corte cabe a última palavra sobre a Constituição, ou ainda, a Constituição é o que o Supremo diz que ela é. Na verdade, deve caber ao povo dizer o que é a Constituição.

Precisamos, pois, resgatar o valor da representação política, da soberania popular e da dignidade da lei aprovada pelos representantes legítimos do povo, ameaçadas pela postura ativista do Judiciário. Restabelecer o equilíbrio entre os Poderes é, pois, o objetivo central da presente proposição.

Em primeiro lugar, entendemos salutar o aumento da maioria qualificada para declarar a inconstitucionalidade de lei aprovada no Parlamento. A opinião de apenas seis juízes, por mais cultos que sejam, não pode sobrepor a soberania popular, pois conhecimento jurídico não é fator de legitimação popular.

⁵ Termo cunhado por Alfredo Canellas Guilherme da Silva, em seu artigo “Revisão e controle pelo Poder Legislativo das decisões da Suprema Corte”.

⁶ Silva, Alfredo Canellas Guilherme. Revisão e controle pelo Poder Legislativo das decisões da Suprema Corte.

A redação atual do art. 97 da Constituição Federal estabelece o voto da maioria absoluta dos membros dos tribunais como requisito para declaração de inconstitucionalidade de leis. Estamos propondo o aumento de maioria absoluta para quatro quintos dos membros dos tribunais. No caso do Supremo, será necessário o voto de nove ministros e não apenas seis para que seja declarada a inconstitucionalidade de leis aprovadas no Congresso Nacional. Terá de haver nítida e clara homogeneidade no entendimento da Suprema Corte.

Voltando ao fenômeno do ativismo judicial, uma breve análise de sua evolução no Brasil aponta para um expressivo aumento a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (conhecida como Reforma do Judiciário). Essa Emenda tinha o justo objetivo de conferir meios ao Poder Judiciário para reduzir o imenso volume de processos repetitivos, gerando uma maior rapidez e efetividade das decisões judiciais. Nesse contexto, foram aprovadas medidas inovadoras no bojo da referida reforma, tais como a súmula vinculante (com “força de lei”) e a repercussão geral (como critério de admissibilidade de recursos extraordinários).

Um desses mecanismos inovadores voltados à racionalização da prestação jurisdicional postos à disposição do Poder Judiciário pelo Poder Legislativo, como já dito, foi a súmula vinculante. Aproximadamente sete anos após sua aprovação, é necessário que o Congresso Nacional promova uma avaliação do uso desse instrumento.

A nosso ver, a súmula vinculante vem sendo utilizada pelo STF como um “cheque em branco” posto à disposição pelo Poder Legislativo. Seu uso não está em consonância com o texto constitucional e, portanto, deve passar por ajustes. Um desses necessários ajustes resulta do desapego do Supremo aos contornos dos casos precedentes, bem como à necessidade de reiteradas decisões para que se edite uma súmula vinculante. Nesse contexto, vale registrar alguns trechos de debates em sessões de aprovação de súmulas vinculantes naquela Corte:

DEBATES E APROVAÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE Nº 11 (uso de algemas). *(Nesse caso, os ministros não se ativeram ao caso concreto, mesmo alertados pelo Procurador-Geral da República. É manifesto o ímpeto legiferante do STF).*

O DR. ANTÔNIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA (PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA) - Senhor Presidente, Senhores Ministros, (...) para manter a coerência da posição que assumi na manifestação oral, na sessão de julgamento do Habeas Corpus nº 91.952, desejo fazer breves observações para reflexão do Tribunal, neste momento em que se delibera a propósito do enunciado de Súmula Vinculante nº 11, que trata do uso das algemas. Algumas dessas observações, evidentemente, já foram até agitadas na discussão porque no texto inicial se referiam a questões previstas, mas no texto que agora se propõe algumas delas ficaram superadas visto que foram atendidas. Na sessão

anterior, a questão foi enfrentada à luz de uma situação de fato que revelava a utilização de algemas durante uma sessão do Tribunal do Júri. Embora tenha sido essa a situação de fato, (...) o pronunciamento da Corte teve caráter abrangente, proclamando-se a excepcionalidade do uso das algemas em todos os casos.

DEBATES E APROVAÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE Nº 12 (cobrança de matrícula em universidades públicas).

(Nesse caso, o ministro Eros Grau se mostra preocupado com a rotina adotada pelo Supremo de se passar do critério de admissibilidade de recursos (repercussão geral) diretamente para a súmula vinculante. Ao final o ministro lembra que a Constituição exige reiteradas decisões.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO EROS GRAU – (...)Quero fazer uma observação do ponto de vista da minha posição na Corte. É breve. Hoje fico muito preocupado com o fato de da repercussão geral chegarmos diretamente à súmula. Porque há casos e casos. E hoje julgamos uma porção de recursos extraordinários, entre os quais seguramente há casos inteiramente distintos um do outro.

Só queria anotar essa minha preocupação.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, eu me permitiria ponderar apenas o seguinte: reconhecidamente o Supremo Tribunal Federal adotou uma praxe salutar e logo após votada a repercussão geral nós elaboramos uma súmula vinculante. Isso tem desatravancado os nossos trabalhos, tem esclarecido os jurisdicionados. Parece-me uma prática que, data venia, deve ser mantida. Vencedores ou vencidos, temos que nos conformar com meia maioria formada no Plenário.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO EROS GRAU – Senhor Presidente, não tenho nenhum inconformismo, eu só quis registrar e lembrar: A Constituição diz “... após reiteradas decisões ...”

Esses breves diálogos travados entre ministros da Corte revelam que o STF não está seguindo as regras do instrumento posto à sua disposição pelo Congresso Nacional. Cumpre ao Poder Legislativo rever as regras desse importante instrumento de racionalização das decisões judiciais, como forma de preservação de suas competências legislativas.

Nossa proposta aumenta para quatro quintos de seus membros a maioria necessária para aprovação da súmula vinculante. Exigir-se-á, a

partir de agora, a concordância de pelo menos nove ministros para que se aprove uma súmula vinculante.

Além disso, o efeito vinculante da súmula perante os demais órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública somente operará após a aprovação da súmula, por maioria absoluta, em sessão conjunta do Congresso Nacional.

A apreciação do Congresso Nacional sobre a súmula proposta pelo STF avaliará a observância dos casos precedentes reiteradamente decididos e os eventuais “excessos legislativos”.

Na hipótese de rejeição do efeito vinculante pelo Congresso Nacional, a súmula tornar-se-á mais uma das súmulas ordinárias daquela Corte. Para não prejudicar a agilidade da decisão, assina-se o prazo de noventa dias, com a aprovação tácita no caso de não se ultimar a votação no prazo estabelecido.

Observamos que a elaboração de uma súmula vinculante, na qual o STF enuncia seu entendimento sobre questões constitucionais concretas e reiteradamente decididas, não tem natureza jurisdicional e, portanto, a presente proposição não viola o princípio da separação de poderes.

Essa medida, além de representar o cumprimento do que determina o art. 49, XI, da Constituição Federal ao Congresso Nacional – *zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes* -, deve induzir o necessário (e hoje inexistente) diálogo institucional entre os Poderes da República.

A sistemática proposta, como se pode notar, assemelha-se à apreciação de vetos do chefe do Poder Executivo a dispositivos de lei aprovadas pelo Legislativo, motivados por inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público. O Congresso Nacional pode, por maioria absoluta, em sessão conjunta, rejeitar o veto presidencial e ratificar seu entendimento quando da aprovação da proposta. No caso do veto, não ocorre, contudo, a aprovação tácita por decurso do prazo.

Além de tratar de novos procedimentos de aprovação da súmula vinculante, a presente proposição também confere ao Poder Legislativo um papel relevante no controle de constitucionalidade de Emendas à Constituição Federal. Ressalte-se que, nesse tópico, a proposta versa apenas sobre o controle de constitucionalidade de Emendas à Constituição Federal.

A proposta consiste em submeter ao Congresso Nacional a decisão do STF, que não teria, de imediato, efeito vinculante e eficácia contra todos (“*erga omnes*”). Somente após a apreciação do Congresso Nacional reconhecendo a inconstitucionalidade defendida pelo Supremo é que operaria o efeito vinculante e a eficácia da decisão judicial. Na hipótese de o Congresso ratificar seu próprio entendimento já esposado anteriormente por ocasião da aprovação da Emenda, ficaria a população automaticamente convocada para opinar sobre o caminho a ser seguido. Assim, havendo divergências entre a posição dos juízes e dos representantes do povo, caberia ao próprio povo a última palavra.

A título de esclarecimento, vale lembrar que o efeito vinculante das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) não foram previstas no texto original da Constituição de 1988. Tal alteração foi introduzida apenas em 1993, pela Emenda à Constituição nº 3, que estabeleceu esse efeito apenas para as Ações Diretas de Constitucionalidade (ADC), e a partir de então, a jurisprudência do STF passou a conferi-lo também às ADI. Com a edição da Lei nº 9.868/1999 e, posteriormente, com a promulgação da EC nº 45/2004 (Reforma do Judiciário), o efeito vinculante foi expressamente estendido à ADI.

A respeito da participação do Poder Legislativo no tocante à aplicação de decisões do STF a todos (“*erga omnes*”), vale lembrar que o art. 52, X da Constituição Federal, já prevê a atuação do Senado Federal na suspensão da execução de lei declarada inconstitucional pela Corte Suprema em controle difuso de constitucionalidade. Esse papel do Senado Federal vem sendo previsto em textos constitucionais desde 1934. Em nossa opinião, não se trata de papel subalterno, mas de mecanismo concreto de equilíbrio entre Poderes, podendo a Câmara Alta decidir de forma contrária, como, de fato, já ocorreu.

Conforme o eminente constitucionalista Luís Roberto Barroso⁷,

“O Senado, como regra, suspende a execução do ato declarado inconstitucional. Há, contudo, precedente de não-suspensão: no caso do art. 9º da Lei nº 7.689/1998, que instituiu contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas. Referido dispositivo teve sua inconstitucionalidade declarada incidentalmente no RE 150.764-PE, por maioria apertada. O Senado Federal foi comunicado da decisão em ofício de 16 de abril de 1993. A matéria foi apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça, que se manifestou pela não suspensão da norma, em parecer terminativo de 28 de outubro de 1993. Não houve recurso contra essa decisão, que se tornou definitiva em 5 de novembro de 1993, tendo sido comunicada à Presidência da República e ao Presidente do STF no dia 18 do mesmo mês”.

Não obstante, parte da doutrina, incluindo ministros⁸ do Supremo, defendem a ocorrência de uma mutação constitucional para relegar o papel do Senado da República apenas a dar publicidade à decisão da Corte. Os que assim entendem vêem como justificativa da existência do referido dispositivo apenas razões históricas.

O fato é que uma série de instrumentos criados pelo próprio Poder Legislativo, e pelo próprio STF, têm contribuído para o progressivo esvaziamento dessa competência. Na prática, esse entendimento apenas reproduz

⁷ Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro (4ª edição, Ed. Saraiva, p. 129).

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira Mendes. *O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional*. Revista de Informação Legislativa, ano 41, n. 162, abr./jun. 2004. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegrf/ri/Pdf/pdf_162/R162-12.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2008.

o desprestígio do Poder Legislativo e expõe a nítida face do ativismo judicial.

Embora não seja objeto da presente PEC, podemos inserir no contexto do distanciamento do Poder Legislativo em relação à Constituição o fenômeno da “mutação constitucional”. Trata-se de um processo informal de mudança de sentido e alcance de dispositivos constitucionais, promovido unilateralmente pelo Judiciário, justificado apenas por exercícios de hermenêutica. Indaga-se: convém à sociedade ter o Poder Legislativo inerte diante de uma mudança silenciosa da Constituição a cargo apenas do Supremo?

Não podemos importar modelos de forma acrítica a partir da experiências de outros países que, por dificuldades extremas de promover mudanças nos textos constitucionais, tiveram de implementar formas alternativas e criativas para não “congelar” no tempo suas Constituições. Entendemos que o povo, por meio de seus representantes, deveria participar desse processo. Em momento mais adequado voltaremos a tratar desse tema.

Em síntese, já é hora de refletirmos, no contexto brasileiro, sobre esse modelo de controle de constitucionalidade que tem justificativa histórica cunhada no período pós-holocausto. Segundo Alfredo Canellas Guilherme da Silva⁹, *“A desconfiança sobre o Poder Legislativo autenticou a ideia de que o Poder Judiciário deveria assumir o papel de guardião das normas constitucionais e seu mais importante valor da dignidade da pessoa humana, mesmo fosse necessária a declaração de inconstitucionalidade de leis democraticamente elaboradas pelas casas do povo ou o controle de sua omissão legislativa”*.

Continua o eminente professor em seu brilhante artigo: *“O ativismo judicial se resume num comportamento cometido pelo poder judicante ofensivo ao princípio democrático, mas retoricamente preocupado com a efetividade do princípio da supremacia constitucional, segundo a última e própria interpretação realizada pelo Poder Judiciário”*. E arremata com precisão: *“Acerca do ativismo praticado pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil, a doutrina identifica como questão de fundo a afirmação e ampliação da competência normativa da corte e não a efetividade dos direitos fundamentais”*.

As formas alternativas de controle de constitucionalidade tem sido debatidas e defendidas por eminentes juristas. Destacamos Jeremy Waldron¹⁰ e Mark Tushnet¹¹, que questionam, de forma enfática, o monopólio do Judiciário em dizer a última palavra sobre a Constituição. Para Waldron,¹² os tribunais também tomariam decisões baseadas em regras de maioria, sendo, portanto, tão arbitrarias (no sentido de imprevisíveis) quanto aquelas determinadas pelo Legislativo, não possuindo as qualidades decorrentes da legitimidade democrática.

⁹ Silva, Alfredo Canellas Guilherme. Revisão e controle pelo Poder Legislativo das decisões da Suprema Corte.

¹⁰ Jeremy Waldron é um jurista neozelandês radicado nos Estados Unidos, autor de várias obras, incluindo “A Dignidade da Legislação”.

¹¹ Mark Tushnet é um jurista norte-americano, professor de Direito na Harvard Law School, também autor de várias obras, entre elas “Taking the Constitution away from the Courts” (Princeton University Press) e “Weak Courts, Strong Rights”. É defensor de forte limitação do “Judicial Review” e da “devolução” da Constituição ao povo.

¹² Waldron, Jeremy. A Dignidade da Legislação. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Como forma de exemplificar um modelo alternativo de controle de constitucionalidade no qual o Poder Judiciário não tem o monopólio da última palavra, citamos o adotado pela constituição canadense. De acordo com o constitucionalista José Guilherme Berman Correa Pinto¹³,

“A Constituição canadense de 1982, ao prever um mecanismo conhecido como “cláusula não obstante” (notwithstanding clause), por meio da qual o Poder Legislativo pode aplicar um determinado diploma normativo, mesmo que ele contrarie o Texto Constitucional (na visão do Judiciário), despertou a atenção de estudiosos, especialmente daqueles que possuem ressalvas à prática tradicional do judicial review, e inspirou outros países a adotarem mecanismos semelhantes (Inglaterra, Nova Zelândia, Israel). Esta forma de fiscalização de constitucionalidade das leis, aqui chamada de controle brando de constitucionalidade (weak-form judicial review), sugere que o Judiciário, embora exerça um papel relevante na interpretação dos dispositivos constitucionais, não deve possuir a prerrogativa de deter a última palavra. Valoriza-se, assim, o componente democrático, de modo a permitir aos representantes do povo que afirmem de maneira definitiva quais são, precisamente, os compromissos básicos daquela sociedade”.

Já é hora, pois, de superarmos o argumento de que os legisladores são menos aptos a tratar dos direitos da minoria por serem suscetíveis às pressões da maioria. Afinal, são os próprios parlamentares que na Constituição e nas leis ordinárias consignaram tais direitos. Alega-se também que as maiorias legislativas são passageiras e circunstanciais, sendo natural o papel do Judiciário enfrentar, por não delas depender, as correntes majoritárias. Esse argumento falacioso menoscaba o Poder Legislativo, pregando-lhe a pecha de incapaz e inconsequente.

O Poder Judiciário brasileiro tem, com efeito, lançado mão de interpretações pós-positivistas, aplicando princípios constitucionais a todo tipo de situações concretas, demonstrando pouco apreço aos textos legais e adotando uma dogmática fluida, com elevado grau de liberdade. Acha-se sempre um princípio constitucional, até então pouco difundido, pronto a fundamentar uma nova decisão impregnada de valor moral. É o verdadeiro império do *panprincipiologismo*¹⁴.

Vale a pena citar Peter Härberle: “Sem dúvida, uma fixação exclusiva na jurisdição há de ser superada. É possível cogitar de uma opinião pioneira, na qual a doutrina constitucional integre também a teoria da legislação, isto é, seja admitida como uma interlocutora do legislador”. (...) Tem-se, pois, de desenvolver uma compreensão positiva para o legislador, enquanto intérprete da

¹³ Pinto, José Guilherme Berman Correa. Artigo “Supremacia judicial e controle de constitucionalidade”, publicado em <http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/viewFile/799/668>.

¹⁴ Expressão cunhada por Lênio Streck, para designar o uso aleatório e descompromissado dos princípios constitucionais, no livro *Verdade e Consenso*, Ed. Lumen Juris.

Constituição...” (Hermeneutica Constitucional, Porto Alegre, 1997. Tradução: Gilmar F. Mendes, p.53-55).

Por fim, o que temos observado a todo momento são decisões ativistas, que representam grave violação ao regime democrático e aos princípios constitucionais da soberania popular e da separação de poderes, os quais constam expressamente da Constituição Federal.

Tal anomalia precisa ser corrigida por mecanismos que fomentem o diálogo institucional entre os Poderes. É, portanto, o que se propõe, sem buscar suprimir qualquer parcela, ínfima que seja, da competência dos Poderes da República.

Desse modo, estamos, em síntese, propondo uma revisão da sistemática de aprovação de súmulas vinculantes e do modelo de controle de constitucionalidade de Emendas à Constituição Federal. Em ambos os mecanismos o Poder Legislativo assumirá, como deve ser, um papel relevante.

A presente Proposta de Emenda à Constituição pretende, insistimos, fomentar o diálogo institucional mediante a valorização do papel do Poder Legislativo, muito caro à democracia, e que traz consigo a insubstituível legitimidade da escolha popular.

Esperamos contar com apoio dos nobres pares.

Sala das Sessões, em 25 de maio de 2011.

Deputado Nazareno Fonteles

Proposição: PEC 0033/11

Autor da Proposição: NAZARENO FONTELES E OUTROS

Ementa: Altera a quantidade mínima de votos de membros de tribunais para declaração de inconstitucionalidade de leis; condiciona o efeito vinculante de súmulas aprovadas pelo Supremo Tribunal Federal à aprovação pelo Poder Legislativo e submete ao Congresso Nacional a decisão sobre a inconstitucionalidade de Emendas à Constituição.

Data de Apresentação: 25/05/2011

Possui Assinaturas Suficientes: SIM

Totais de Assinaturas:

Confirmadas 219

Não Conferem 005

Fora do Exercício 000

Repetidas 001

Ilegíveis 000

Retiradas 000
Total 225

Assinaturas Confirmadas

- 1 ABELARDO CAMARINHA PSB SP
- 2 AELTON FREITAS PR MG
- 3 ALBERTO FILHO PMDB MA
- 4 ALEX CANZIANI PTB PR
- 5 ALFREDO KAEFER PSDB PR
- 6 ALICE PORTUGAL PCdoB BA
- 7 AMAURI TEIXEIRA PT BA
- 8 ANDERSON FERREIRA PR PE
- 9 ANDRE VARGAS PT PR
- 10 ANÍBAL GOMES PMDB CE
- 11 ANTHONY GAROTINHO PR RJ
- 12 ANTÔNIA LÚCIA PSC AC
- 13 ANTONIO CARLOS MAGALHÃES NETO DEM BA
- 14 ANTONIO IMBASSAHY PSDB BA
- 15 ARACELY DE PAULA PR MG
- 16 ARIOSTO HOLANDA PSB CE
- 17 ARTHUR LIRA PP AL
- 18 ARTHUR OLIVEIRA MAIA PMDB BA
- 19 ARTUR BRUNO PT CE
- 20 ASSIS CARVALHO PT PI
- 21 ASSIS DO COUTO PT PR
- 22 AUGUSTO CARVALHO PPS DF
- 23 BENEDITA DA SILVA PT RJ
- 24 BERINHO BANTIM PSDB RR
- 25 BERNARDO SANTANA DE VASCONCELL PR MG
- 26 BETO FARO PT PA
- 27 BIFFI PT MS
- 28 BOHN GASS PT RS
- 29 BRIZOLA NETO PDT RJ
- 30 CARLINHOS ALMEIDA PT SP
- 31 CARLOS SOUZA PP AM
- 32 CARLOS ZARATTINI PT SP
- 33 CARMEN ZANOTTO PPS SC
- 34 CESAR COLNAGO PSDB ES
- 35 CHICO ALENCAR PSOL RJ
- 36 CHICO D'ANGELO PT RJ
- 37 CHICO LOPES PCdoB CE
- 38 CIDA BORGHETTI PP PR
- 39 CLÁUDIO PUTY PT PA
- 40 CLEBER VERDE PRB MA
- 41 DALVA FIGUEIREDO PT AP
- 42 DANILO FORTE PMDB CE
- 43 DARCÍSIO PERONDI PMDB RS

44 DAVI ALVES SILVA JÚNIOR PR MA
45 DÉCIO LIMA PT SC
46 DELEGADO PROTÓGENES PCdoB SP
47 DELEGADO WALDIR PSDB GO
48 DEVANIR RIBEIRO PT SP
49 DIEGO ANDRADE PR MG
50 DOMINGOS DUTRA PT MA
51 DR. ADILSON SOARES PR RJ
52 DR. ALUIZIO PV RJ
53 DR. GRILO PSL MG
54 DR. PAULO CÉSAR PR RJ
55 DR. ROSINHA PT PR
56 DR. UBIALI PSB SP
57 EDMAR ARRUDA PSC PR
58 EDSON SANTOS PT RJ
59 EDSON SILVA PSB CE
60 EDUARDO AZEREDO PSDB MG
61 EDUARDO BARBOSA PSDB MG
62 EDUARDO SCIARRA DEM PR
63 EFRAIM FILHO DEM PB
64 ELIANE ROLIM PT RJ
65 EMILIANO JOSÉ PT BA
66 ERIKA KOKAY PT DF
67 ESPERIDIÃO AMIN PP SC
68 EUDES XAVIER PT CE
69 EVANDRO MILHOMEN PCdoB AP
70 FÁBIO SOUTO DEM BA
71 FABIO TRAD PMDB MS
72 FÁTIMA BEZERRA PT RN
73 FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR PDT BA
74 FERNANDO FERRO PT PE
75 FERNANDO MARRONI PT RS
76 FRANCISCO ESCÓRCIO PMDB MA
77 FRANCISCO PRACIANO PT AM
78 GABRIEL GUIMARÃES PT MG
79 GERALDO SIMÕES PT BA
80 GILMAR MACHADO PT MG
81 GIROTO PR MS
82 GIVALDO CARIMBÃO PSB AL
83 GORETE PEREIRA PR CE
84 HÉLIO SANTOS PSDB MA
85 HENRIQUE FONTANA PT RS
86 HENRIQUE OLIVEIRA PR AM
87 HEULER CRUVINEL DEM GO
88 HOMERO PEREIRA PR MT
89 ÍRIS DE ARAÚJO PMDB GO
90 IVAN VALENTE PSOL SP

91 IZALCI PR DF
92 JAIR BOLSONARO PP RJ
93 JANDIRA FEGHALI PCdoB RJ
94 JANETE ROCHA PIETÁ PT SP
95 JESUS RODRIGUES PT PI
96 JILMAR TATTO PT SP
97 JÔ MORAES PCdoB MG
98 JOÃO ANANIAS PCdoB CE
99 JOÃO CAMPOS PSDB GO
100 JOÃO CARLOS BACELAR PR BA
101 JOÃO PAULO LIMA PT PE
102 JORGE BOEIRA PT SC
103 JOSÉ AIRTON PT CE
104 JOSÉ CARLOS ARAÚJO PDT BA
105 JOSÉ DE FILIPPI PT SP
106 JOSÉ GUIMARÃES PT CE
107 JOSÉ HUMBERTO PHS MG
108 JOSÉ LINHARES PP CE
109 JOSÉ MENTOR PT SP
110 JOSÉ ROCHA PR BA
111 JOSEPH BANDEIRA PT BA
112 JOSIAS GOMES PT BA
113 JOVAIR ARANTES PTB GO
114 JÚLIO CAMPOS DEM MT
115 JÚLIO DELGADO PSB MG
116 JUNJI ABE DEM SP
117 LAUREZ MOREIRA PSB TO
118 LÁZARO BOTELHO PP TO
119 LEANDRO VILELA PMDB GO
120 LELO COIMBRA PMDB ES
121 LEONARDO MONTEIRO PT MG
122 LILIAM SÁ PR RJ
123 LINCOLN PORTELA PR MG
124 LUCI CHOINACKI PT SC
125 LÚCIO VALE PR PA
126 LUIS CARLOS HEINZE PP RS
127 LUIZ ALBERTO PT BA
128 LUIZ CARLOS SETIM DEM PR
129 LUIZ COUTO PT PB
130 LUIZ NOÉ PSB RS
131 LUIZA ERUNDINA PSB SP
132 MANDETTA DEM MS
133 MANOEL SALVIANO PSDB CE
134 MARÇAL FILHO PMDB MS
135 MARCELO CASTRO PMDB PI
136 MARCIO BITTAR PSDB AC
137 MÁRCIO MACÊDO PT SE

138 MARCON PT RS
139 MARCUS PESTANA PSDB MG
140 MARINA SANTANNA PT GO
141 MENDES RIBEIRO FILHO PMDB RS
142 MENDONÇA FILHO DEM PE
143 MILTON MONTI PR SP
144 MOREIRA MENDES PPS RO
145 NAZARENO FONTELES PT PI
146 NELSON MARCHEZAN JUNIOR PSDB RS
147 NELSON MARQUEZELLI PTB SP
148 NELSON PELLEGRINO PT BA
149 NEWTON LIMA PT SP
150 ODAIR CUNHA PT MG
151 ONOFRE SANTO AGOSTINI DEM SC
152 OSMAR JÚNIOR PCdoB PI
153 OSMAR SERRAGLIO PMDB PR
154 OSMAR TERRA PMDB RS
155 OTAVIO LEITE PSDB RJ
156 PADRE JOÃO PT MG
157 PADRE TON PT RO
158 PASTOR MARCO FELICIANO PSC SP
159 PAUDERNEY AVELINO DEM AM
160 PAULO CESAR QUARTIERO DEM RR
161 PAULO FREIRE PR SP
162 PAULO PIAU PMDB MG
163 PAULO PIMENTA PT RS
164 PAULO RUBEM SANTIAGO PDT PE
165 PAULO TEIXEIRA PT SP
166 PEDRO CHAVES PMDB GO
167 PEDRO EUGÊNIO PT PE
168 PEDRO UCZAI PT SC
169 PEPE VARGAS PT RS
170 PINTO ITAMARATY PSDB MA
171 POLICARPO PT DF
172 PROFESSOR SETIMO PMDB MA
173 PROFESSORA MARCIVANIA PT AP
174 RAIMUNDO GOMES DE MATOS PSDB CE
175 REBECCA GARCIA PP AM
176 REGINALDO LOPES PT MG
177 REINALDO AZAMBUJA PSDB MS
178 RENAN FILHO PMDB AL
179 RIBAMAR ALVES PSB MA
180 RICARDO BERZOINI PT SP
181 ROBERTO BRITTO PP BA
182 ROBERTO TEIXEIRA PP PE
183 RODRIGO MAIA DEM RJ
184 ROGÉRIO PENINHA MENDONÇA PMDB SC

185 ROMERO RODRIGUES PSDB PB
186 RONALDO CAIADO DEM GO
187 RONALDO FONSECA PR DF
188 RONALDO ZULKE PT RS
189 RUBENS OTONI PT GO
190 RUI COSTA PT BA
191 RUI PALMEIRA PSDB AL
192 RUY CARNEIRO PSDB PB
193 SÁGUAS MORAES PT MT
194 SANDES JÚNIOR PP GO
195 SANDRA ROSADO PSB RN
196 SANDRO ALEX PPS PR
197 SEBASTIÃO BALA ROCHA PDT AP
198 SÉRGIO BARRADAS CARNEIRO PT BA
199 SIBÁ MACHADO PT AC
200 SILVIO COSTA PTB PE
201 SIMÃO SESSIM PP RJ
202 SOLANGE ALMEIDA PMDB RJ
203 TAUMATURGO LIMA PT AC
204 TIRIRICA PR SP
205 VALADARES FILHO PSB SE
206 VALMIR ASSUNÇÃO PT BA
207 VANDER LOUBET PT MS
208 VICENTE CANDIDO PT SP
209 VICENTINHO PT SP
210 VITOR PENIDO DEM MG
211 WALDENOR PEREIRA PT BA
212 WALDIR MARANHÃO PP MA
213 WALTER IHOSHI DEM SP
214 WANDENKOLK GONÇALVES PSDB PA
215 WASHINGTON REIS PMDB RJ
216 WELITON PRADO PT MG
217 ZECA DIRCEU PT PR
218 ZOINHO PR RJ
219 ZONTA PP SC

Assinaturas que Não Conferem

1 ELEUSES PAIVA DEM SP
2 HENRIQUE AFONSO PV AC
3 LUCIANO MOREIRA PMDB MA
4 PAULO MALUF PP SP
5 ZÉ GERALDO PT PA

Assinaturas Repetidas

1 NAZARENO FONTELES PT PI (confirmada)

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

**TÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

.....
Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. ([Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993](#))

**CAPÍTULO V
DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. ([Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006](#))

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

**TÍTULO IV
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES**

**CAPÍTULO I
DO PODER LEGISLATIVO**

Seção II

Das Atribuições do Congresso Nacional

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

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI - mudar temporariamente sua sede;

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)*](#)

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)*](#)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

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

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada. [*\(“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994\)*](#)

Seção IV
Do Senado Federal

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999\)*](#)

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)*](#)

III - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição pública, a escolha de:

a) magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;

c) Governador de Território;

d) presidente e diretores do Banco Central;

e) Procurador-Geral da República;

f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;

XII - elaborar seu regimento interno;

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)*](#)

XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. ([Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003](#))

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Seção V

Dos Deputados e dos Senadores

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. ([“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001](#))

.....

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

- I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
- II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
- III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
- IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
- V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;
- VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

§ 1º É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º. ([Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional de Revisão nº 6, de 1994](#))

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

- I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de capital ou chefe de missão diplomática temporária;

II - licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.

§ 2º Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.

§ 3º Na hipótese do inciso I, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato.

.....

Seção VIII
Do Processo Legislativo

.....

Subseção II
Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Subseção III
Das Leis

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

.....

CAPÍTULO III DO PODER JUDICIÁRIO

Seção I Disposições Gerais

.....

Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público.

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

.....

Seção II Do Supremo Tribunal Federal

.....

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

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; [*\(Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993\)*](#)

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; [*\(Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999\)*](#)

d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;

e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

g) a extradição solicitada por Estado estrangeiro;

h) [*\(Revogada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)*](#)

i) o *habeas corpus*, quando o coator for Tribunal Superior ou quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se trate de crime sujeito à mesma jurisdição em uma única instância; [*\(Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 22, de 1999\)*](#)

j) a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados;

l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

m) a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais;

n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados;

o) os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal;

p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade;

q) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Mesa de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal;

r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público. [\(Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

II - julgar, em recurso ordinário:

a) o *habeas corpus*, o mandado de segurança, o *habeas data* e o mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão;

b) o crime político;

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

a) contrariar dispositivo desta Constituição;

b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;

c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.

d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal. [\(Alínea acrescida pela](#)

[Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. [\(Parágrafo único transformado em § 1º pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993\)](#)

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade, produzirão 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. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993 e com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)\)](#)

§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: [\(“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; *(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)*

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 O Procurador-Geral da República deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º 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.

§ 3º Quando 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.

§ 4º *(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993 e revogado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)*

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso. *(Artigo acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)*

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: *("Caput" do artigo acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 e com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)*

LEI Nº 9.868, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1999

Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da

ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I **DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DA** **AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE**

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

CAPÍTULO II **DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Seção I **Da Admissibilidade e do Procedimento da** **Ação Direta de Inconstitucionalidade**

Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou o Governador 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.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 3º A petição indicará:

.....

.....

LEI Nº 7.689, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1988

Institui contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas e dá outras providências.

Faço saber que o Presidente da República adotou a Medida Provisória nº 22, de 1988, que o Congresso Nacional aprovou, e eu, HUMBERTO LUCENA, Presidente do

Senado Federal, para os efeitos do disposto no parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituída contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, destinada ao financiamento da seguridade social.

Art. 2º A base de cálculo da contribuição é o valor do resultado do exercício, antes da provisão para o imposto de renda.

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo:

a) será considerado o resultado do período-base encerrado em 31 de dezembro de cada ano;

b) no caso de incorporação, fusão, cisão ou encerramento de atividades, a base de cálculo é o resultado apurado no respectivo balanço;

c) o resultado do período-base, apurado com observância da legislação comercial, será ajustado pela: *("Caput" da alínea com redação dada pela Lei nº 8.034, de 12/4/1990)*

1 - adição do resultado negativo da avaliação de investimentos pelo valor de patrimônio líquido; *(Item com redação dada pela Lei nº 8.034, de 12/4/1990)*

2 - adição do valor de reserva de reavaliação, baixada durante o período-base, cuja contrapartida não tenha sido computada no resultado do período-base; *(Item com redação dada pela Lei nº 8.034, de 12/4/1990)*

3 - adição do valor das provisões não dedutíveis da determinação do lucro real, exceto a provisão para o Imposto de Renda; *(Item com redação dada pela Lei nº 8.034, de 12/4/1990)*

4 - exclusão do resultado positivo da avaliação de investimentos pelo valor de patrimônio líquido; *(Item com redação dada pela Lei nº 8.034, de 12/4/1990)*

5 - exclusão dos lucros e dividendos derivados de investimentos avaliados pelo custo de aquisição, que tenham sido computados como receita; *(Item acrescido pela Lei nº 8.034, de 12/4/1990)*

6 - exclusão do valor, corrigido monetariamente, das provisões adicionadas na forma do item 3, que tenham sido baixadas no curso de período-base. *(Item acrescido pela Lei nº 8.034, de 12/4/1990)*

§ 2º No caso de pessoa jurídica desobrigada de escrituração contábil, a base de cálculo da contribuição corresponderá a dez por cento da receita bruta auferida no período de 1º janeiro a 31 de dezembro de cada ano, ressalvado o disposto na alínea *b* do parágrafo anterior.

Art. 3º A alíquota da contribuição é de:

I - 15% (quinze por cento), no caso das pessoas jurídicas de seguros privados, das de capitalização e das referidas nos incisos I a VII, IX e X do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001; e

II - 9% (nove por cento), no caso das demais pessoas jurídicas. *(Artigo com redação dada pela Lei nº 11.727, de 23/6/2008, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao da publicação da Medida Provisória nº 413, de 3 de janeiro de 2008)*

Art. 4º São contribuintes as pessoas jurídicas domiciliadas no País e as que lhes são equiparadas pela legislação tributária.

Art. 5º A contribuição social será convertida em número de Obrigações do Tesouro Nacional - OTN, mediante a divisão de seu valor em cruzados pelo valor de uma OTN, vigente no mês de encerramento do período-base de sua apuração.

§ 1º A contribuição será paga em seis prestações mensais iguais e consecutivas, expressas em número de OTN, vencíveis no último dia útil de abril a setembro de cada exercício financeiro.

§ 2º No caso do art. 2º, § 1º, alínea *b*, a contribuição social deverá ser paga até o último dia útil do mês subsequente ao da incorporação, fusão, cisão ou encerramento de atividades.

§ 3º Os valores da contribuição social e de cada parcela serão expressos em número de OTN até a segunda casa decimal quando resultarem fracionários, abandonando-se demais.

§ 4º Nenhuma parcela, exceto parcela única, será inferior ao valor de dez OTN.

§ 5º O valor em cruzados de cada parcela será determinado mediante a multiplicação de seu valor, expresso em número de OTN, pelo valor da OTN no mês de seu pagamento.

Art. 6º A administração e fiscalização da contribuição social de que trata esta lei compete à Secretaria da Receita Federal.

Parágrafo único. Aplicam-se à contribuição social, no que couber, as disposições da legislação do imposto de renda referentes à administração, ao lançamento, à consulta, à cobrança, às penalidades, às garantias e ao processo administrativo.

Art. 7º Os órgão da Secretaria da Receita Federal enviarão às Procuradorias da Fazenda Nacional os demonstrativos de débitos da contribuição de que trata esta Lei, para fins de apuração e inscrição em Dívida Ativa da União.

§ 1º Os débitos de que trata este artigo poderão, sem prejuízo da respectiva liquidez e certeza, ser inscritos em Dívida Ativa pelo valor expresso em OTN.

§ 2º Far-se-á a conversão do débito na forma prevista no parágrafo anterior com base no valor da OTN no mês de seu vencimento.

Art. 8º *(Artigo com execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X da Constituição Federal, pela Resolução nº 11, de 4/4/1995) (Artigo declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal, pela ADIN nº 15-2, de 2007, publicada no DOU de 21/6/2007)*

Art. 9º *(Artigo declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal, pela ADIN nº 15-2, de 2007, publicada no DOU de 21/6/2007)*

Art. 10. A partir do exercício financeiro de 1989, as pessoas jurídicas pagarão o imposto de renda à alíquota de trinta por cento sobre o lucro real ou arbitrado, apurado em conformidade com a legislação tributária, sem prejuízo do adicional de que trata os arts. 1º e 2º do Decreto-lei nº 2.462, de 30 de agosto de 1988.

Art. 11. Em relação aos fatos geradores ocorridos entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 1989, fica alterada para 0,35% (trinta e cinco centésimos por cento) a alíquota de

que tratam os itens II, III e V do art. 1º do Decreto-lei nº 2.445, de 29 de junho de 1988, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 2.449, de 21 de julho de 1988.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13. Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, 15 de dezembro de 1988; 167º da Independência e 100º da República.

HUMBERTO LUCENA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I - RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição em epígrafe, que tem como primeiro signatário o Deputado Nazareno Fonteles, pretende alterar a quantidade mínima de votos de membros de tribunais para declaração de inconstitucionalidade de leis; condicionar o efeito vinculante de súmulas aprovadas pelo Supremo Tribunal Federal à aprovação pelo Poder Legislativo; e submeter ao Congresso Nacional a decisão sobre a inconstitucionalidade de emendas à Constituição.

Em alentada justificação, esclarece seu primeiro subscritor que *“[...] o protagonismo alcançado pelo Poder Judiciário, especialmente os órgãos de cúpula, é fato notório nos dias atuais. A manifestação desse protagonismo tem ocorrido sob duas vertentes que, embora semelhantes, possuem contornos distintos: a judicialização das relações sociais e o ativismo judicial [...] O fato é que, em prejuízo da democracia, a hipertrofia do Poder Judiciário vem deslocando boa parte dos debates de questões relevantes do Legislativo para o Judiciário [...] Há muito o STF deixou de ser um legislador negativo e passou a ser um legislador positivo. E diga-se, sem legitimidade eleitoral. O certo é que o Supremo vem se tornando um superlegislativo”*.

Adiante, aduz que *“[...] nossa proposta aumenta para quatro quintos de seus membros a maioria necessária para a aprovação da súmula vinculante [...] Exigir-se-á, a partir de agora, a concordância de pelo menos nove ministros para que se aprove uma súmula vinculante [...] Além disso, o efeito vinculante da súmula perante os demais órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública somente operará após aprovação da súmula, por maioria absoluta, em sessão conjunta do Congresso Nacional”*.

Finalmente, conclui que, *“[...] além de tratar de novos procedimentos de aprovação da súmula vinculante, a presente proposição também confere ao Poder Legislativo um papel relevante no controle de constitucionalidade*

de emenda à Constituição [...] A proposta consiste em submeter ao Congresso Nacional a decisão do STF, que não teria, de imediato, efeito vinculante e eficácia contra todos (“erga omnes”): somente após a apreciação do Congresso Nacional, reconhecendo a inconstitucionalidade defendida pelo Supremo, é que operaria o efeito vinculante e a eficácia da decisão judicial”.

A matéria, nos termos do art. 202, *caput*, do Regimento Interno, foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise de sua admissibilidade constitucional.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os pressupostos de admissibilidade da proposição em exame são os prescritos no art. 60, inciso I, §§ 1º a 4º, da Constituição Federal, e no art. 201, incisos I e II, do Regimento Interno.

Assim, analisando a matéria sob o ponto de vista formal, constatamos que a proposta em tela apresenta o número de subscrições necessárias – 219 assinaturas válidas –, conforme atesta a Secretaria-Geral da Mesa (fls. 12), e não há, no momento, embargo circunstancial que impeça a alteração da Carta Política, visto que o País passa por período de normalidade jurídico-constitucional, não se encontrando na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

No que concerne à análise material da proposição em apreço, isto é, a sujeição de seu objetivo às cláusulas constitucionais imutáveis – as chamadas *cláusulas pétreas* – verificamos que as alterações projetadas na Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2º11, não pretendem atingir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico e os direitos e garantias individuais.

Com efeito, no que se refere ao art. 1º da proposição em comento, no qual se pretende alterar o quórum para a declaração de inconstitucionalidade pelos tribunais de maioria absoluta para quatro quintos, nada a objetar, porquanto não se verifica na espécie violação ao princípio da separação dos Poderes.

De modo idêntico, com relação ao art. 2º da proposta epigrafada, em que se propõe condicionar o efeito da súmula vinculante à sua aprovação pelo Congresso Nacional, nada a objetar, pois esse instituto não tem natureza jurisdicional, vale dizer, não é ato judicial típico, o que afasta a ofensa ao princípio da separação dos Poderes.

Finalmente, no que tange ao art. 3º da proposição em epígrafe, no qual se pretende submeter ao Congresso Nacional a decisão do Supremo Tribunal

Federal sobre a inconstitucionalidade de proposta de emenda à Constituição, há, na espécie, manifesta inovação. Ao valorizar a soberania popular, reforçando o comando constitucional previsto no parágrafo único do art.1º da CF, contribui sobremaneira para o diálogo e a harmonia entre os Poderes Judiciário e Legislativo, bem como preserva a separação dos Poderes. E deixa claro que no caso de conflito entre estes Poderes, a decisão cabe soberanamente ao Povo, através de consulta popular.

No mais, importa salientar que a quadra atual é, sem dúvida, de exacerbado ativismo judicial da Constituição. Nesse contexto, a autocontenção pelos tribunais (“*judicial self-restraint*”) não tem sido capaz de deter o protagonismo do Poder Judiciário. Essa circunstância apenas reforça a necessidade de alterações constitucionais, com vistas a valorizar o papel do Poder Legislativo de titular soberano da função de legislar.

Acresce que não pode o Congresso Nacional abdicar do zelo de preservar sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes, consoante o que dispõe o art. 49, XI, da Constituição da República.

Elevar o quórum para propor súmulas e exigir que o Congresso Nacional as aprove, como prevê a Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2011, as torna mais legítimas e equânimes. Previne-se, assim, a hipertrofia dos poderes do Supremo Tribunal Federal, evitando que atingissem, desmesuradamente, as instâncias que lhe são inferiores e, no limite, o cidadão e as pessoas jurídicas, haja vista o alcance da súmula e o seu efeito vinculante sobre as decisões administrativas e judiciárias. Registre-se ainda que nem mesmo as leis vinculam tão estritamente os juízes na sua atividade judicante como as súmulas. Eis por que a proposição que aqui se analisa me parece ponderada contribuição à matéria.

Pelas razões precedentes, voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 33, de 2011.

Sala da Comissão, em 5 de dezembro de 2012.

Deputado JOÃO CAMPOS
Relator

III – PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 33/2011, nos termos do Parecer do Relator, Deputado João Campos. Os Deputados Paes Landim e Vieira da Cunha apresentaram votos em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Décio Lima - Presidente, Mauro Benevides - Vice-Presidente, Alceu Moreira, Alessandro Molon, Andre Moura, Antonio Bulhões, Arnaldo Faria de Sá, Arthur Oliveira Maia, Benjamin Maranhão, Beto Albuquerque, Bonifácio de Andrada, Bruna Furlan, Cândido Vaccarezza, Danilo Forte, Delegado Protógenes, Dr. Grilo, Edson Silva, Eduardo Cunha, Eduardo Sciarra, Esperidião Amin, Fábio Ramalho, Fabio Trad, Felipe Maia, Félix Mendonça Júnior, Heuler Cruvinel, João Campos, João Paulo Cunha, João Paulo Lima, José Genoíno, Jutahy Junior, Leonardo Gadelha, Leonardo Picciani, Luiz Couto, Luiz Pitiman, Marcelo Almeida, Márcio França, Marcos Rogério, Mendonça Prado, Odair Cunha, Onofre Santo Agostini, Osmar Serraglio, Paulo Magalhães, Paulo Maluf, Renato Andrade, Ricardo Berzoini, Ronaldo Fonseca, Sandra Rosado, Sergio Zveiter, Valtenir Pereira, Vicente Candido, Vieira da Cunha, Vilson Covatti, Alberto Filho, Assis Melo, Davi Alves Silva Júnior, Dudimar Paxiuba, Eduardo Azeredo, Efraim Filho, Geraldo Simões, Gorete Pereira, João Dado, Laercio Oliveira, Luciano Castro, Márcio Macêdo, Ricardo Tripoli e Sandro Alex.

Sala da Comissão, em 24 de abril de 2013.

Deputado DÉCIO LIMA
Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO PAES LANDIM

A presente Proposta de Emenda à Constituição, de iniciativa do Deputado NAZARENO FONTELES, pretende:

1. alterar o quórum para a declaração de inconstitucionalidade pelos tribunais, de maioria absoluta, para quatro quintos;
2. condicionar o efeito da súmula vinculante à sua aprovação pelo Congresso Nacional;
3. submeter ao Congresso Nacional a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade de emenda à Constituição.

O Relator da Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2007, nesta Comissão, Deputado JOÃO CAMPOS, ofereceu parecer à matéria, manifestando-se pela admissibilidade da proposição.

Contudo, não podemos deixar de manifestar nosso entendimento no sentido da inadmissibilidade da PEC ora analisada.

Preliminarmente, cabe notar que a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, após discussão sobre a instituição de uma Corte Constitucional que deveria ocupar-se, fundamentalmente, do controle de constitucionalidade das leis, optou pela permanência do Supremo Tribunal Federal, mantendo sua competência tradicional, mas ampliando significativamente o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos.

De fato, a Constituição de 1988 reduziu o controle de constitucionalidade incidental ou difuso ao ampliar a legitimação para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade. A maioria das controvérsias constitucionais relevantes passou a ser submetida ao Supremo Tribunal Federal, mediante o controle “em tese” de normas, quando o Pretório Excelso faz as vezes de “tribunal constitucional”, avaliando em abstrato a compatibilidade de normas com a Constituição.

Frise-se que o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade atualmente em vigor foi uma opção do Constituinte originário, que introduziu, no dispositivo relativo às atribuições do Supremo Tribunal Federal, a competência, precípua, de guardião da Constituição (art. 102 da CF).

A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, (Reforma do Judiciário), por sua vez, não tocou nas bases desse sistema, mas apenas produziu modificações no texto constitucional com o intuito de reduzir o volume de processos repetitivos, gerando maior rapidez e efetividade das decisões judiciais, com a introdução da súmula vinculante e a repercussão geral.

Ora, a PEC em exame pretende introduzir inovações no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade que ferem o princípio constitucional da separação dos Poderes, eis que pretende condicionar o efeito da súmula vinculante à sua aprovação pelo Congresso Nacional e busca submeter ao Congresso Nacional a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade de emenda à Constituição.

À toda evidência, a PEC em apreço tem a “tendência de abolir” a separação de Poderes, uma vez que se imiscui em competência do Supremo Tribunal Federal concebida pelo Constituinte originário. Repita-se o *caput* do art. 102 da Lei Maior, em sua redação original:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

.....

Ressalte-se, ainda, que comportamento mais atuante do Poder Judiciário e do Supremo Tribunal Federal nos dias atuais advém da judicialização das relações sociais no Brasil, cujas causas são, principalmente, a redemocratização do país, especialmente a partir da Constituição de 1988, o fortalecimento do Ministério Público e a abrangência do texto constitucional (Constituição analítica).

Não se trata de um fenômeno isolado, mas mundial, como esclarece LOGAN CALDAS BARCELLOS:

“As origens da judicialização da política e o conseqüente fortalecimento do Poder Judiciário no mundo estão ligados ao ocaso do comunismo no Leste Europeu e ao fim da União Soviética. Os EUA passaram a ter um papel proeminente não somente nos domínios do Capitalismo, mas também com o seu modelo de revisão judicial. Daí porque a Ásia, a América Latina e a África sofreram forte influência do modelo americano, que desempenhou um papel importante na Corte de Estrasburgo, após a II Guerra Mundial.

Um exemplo de judicialização da política no Brasil ocorre nos âmbitos do direito à saúde e do direito à educação. Trata-se de problema político premente que cada vez mais se desloca ou transfere para o Poder Judiciário, que se torna “fiador” da dívida dos outros Poderes, originária do descumprimento dos deveres constitucionais. Em que pese a todas as críticas que os juízes sofrem por imporem condutas ao Poder Executivo (o que muitos chamam de “politização da justiça”), eles foram empossados para cumprir a Constituição e a judicialização do direito à saúde não é uma faculdade, mas sim um dever do

Poder Judiciário. Daí porque autores como Sarlet sustentam que, em que pese aos limites fáticos (reserva do possível) e jurídicos (reserva parlamentar em matéria orçamentária), não se pode impedir o reconhecimento pelos juízes de direitos subjetivos a prestações, pelo menos não em todas as hipóteses.

O controle judicial das políticas públicas é um claro exemplo de judicialização da política. Nesse âmbito de atuação judicial, o Judiciário se torna garantidor de políticas públicas. A legitimidade democrática da sua atuação, significando um reconhecimento das suas decisões pela comunidade, ocorre pelo descumprimento da Constituição por parte dos gestores públicos, não podendo a justiça se isentar das suas responsabilidades.”¹⁵

Quanto ao chamado “ativismo judiciário”, há que se refletir se queremos juízes que se eximam de suas responsabilidades na concretização dos direitos fundamentais e sociais. Evidentemente que o *self restraint* é inadequado para as necessidades atuais da sociedade brasileira, principalmente diante de omissões inconstitucionais e da declaração de inconstitucionalidade de leis. Não há democracia sem a garantia dos direitos das minorias e a tutela da igualdade.

Nessa linha, a lição do Professor LENIO LUIZ STRECK:

“(...) ao argumento de que a concretização de direitos via judiciário (jurisdição constitucional) enfraquece a cidadania e coloca em risco a própria democracia (sic), cabe lembrar que não há qualquer registro de que a democracia tenha sido colocada em xeque em face de decisões judiciais concessivas de direitos, consideradas como “jurisprudência dos valores”, “ativismo judicial”, etc”.¹⁶

¹⁵ BARCELLOS, Logan Caldas. *A legitimidade democrática da jurisdição constitucional e o contramajoritarismo no contexto da judicialização da política e do ativismo judicial* www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/.../1147 Acesso em 2.4.2013.

¹⁶ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Verdade e consenso*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008. p. 138. *apud* BARCELLOS, Logan Caldas. *A legitimidade democrática da jurisdição constitucional e o contramajoritarismo no contexto da judicialização da política*

Em suma, temos um sistema de controle de constitucionalidade complexo, mas que vem funcionando exemplarmente, servindo de modelo para as Cortes Constitucionais e Tribunais Superiores em todo o mundo.

Sobre a legitimidade da jurisdição constitucional, o Professor LUÍS ROBERTO BARROSO ensina:

“o Judiciário é o guardião da Constituição e deve fazê-la valer, em nome dos direitos fundamentais e dos valores e procedimentos democráticos, inclusive em face dos outros Poderes. Eventual atuação contramajoritária, nessas hipóteses, se dará a favor, e não contra a democracia. Nas demais situações, o Judiciário e, notadamente, o Supremo Tribunal Federal deverão acatar escolhas legítimas feitas pelo legislador, ser deferentes para com o exercício razoável de discricionariedade técnica pelo administrador, bem como disseminar uma cultura de respeito aos precedentes, o que contribui para a integridade, segurança jurídica, isonomia e eficiência do sistema. Por fim, suas decisões deverão respeitar sempre as fronteiras procedimentais e substantivas do Direito: racionalidade, motivação, correção e justiça.”¹⁷

Ademais, no que tange à modificação de quórum para declaração de inconstitucionalidade, é fato notório que o funcionamento interno dos órgãos colegiados dos Poderes da República é estabelecido nos Regimentos Internos desses mesmos órgãos.

Dessa forma, tanto as sessões colegiadas dos órgãos legislativos federais e estaduais, quanto as sessões colegiadas dos órgãos judiciários federais e estaduais obedecem aos ritos prescritos em cada Regimento Interno próprio, que é elaborado por cada órgão levando em conta sua própria realidade administrativa, conforme os recursos financeiros e humanos disponíveis.

e do ativismo judicial. www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/.../1147 Acesso em 2.4.2013.

¹⁷BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. in www.oab.org.br/editora/revista/.../1235066670174218181901.pdf. Acesso em 2.4.2013.

No caso específico do Judiciário, a definição sobre o funcionamento dos órgãos colegiados compete privativamente aos próprios tribunais, como prescrito explicitamente no art. 96, I, *a* e *b*, da Constituição Federal.

Mesmo que assim não fosse, dizer-se apenas que as alterações propostas na presente PEC “não pretendem atingir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico e os direitos e garantias individuais”, como o fez o relator, não afasta o fato de que este e outros configuram verdadeira tentativa, via legislativo, de interferir em matéria “interna corporis” do Judiciário e indubitavelmente ferem mortalmente o princípio constitucional da separação de Poderes.

Não se deve esquecer que cada um dos Poderes da República, por suas próprias atribuições naturais, têm também suas peculiaridades que devem ser respeitadas.

Por fim, qualquer proposta que altere o quórum de votações de qualquer órgão do Poder Judiciário, submetendo e condicionando o efeito de seus atos à aprovação do Legislativo, sem que tal proposta tenha origem em autorização do próprio Poder Judiciário, ainda que sob os argumentos de que tais atos não seriam tipicamente judiciais (caso da súmula vinculante) ou que poderiam se revestir de mais legitimidade caso se submetessem à soberania popular, apenas reduziria o Poder Judiciário a um Poder sem poder.

Se tivesse algum fundamento o argumento de que a submissão de atos do Judiciário poderia contribuir para o diálogo e a harmonia entre os Poderes, e preservar a separação entre eles, bastaria então aplicar a mesma sistemática ao Poder Legislativo e Executivo, submetendo todos os atos e as normas a serem criadas ao plebiscito e ao referendo popular.

Da mesma forma que a votação das proposições legislativas obedece ao rito próprio, estabelecido no regimento interno de cada Casa Legislativa, também as votações nos processos judiciais pelos órgãos colegiados do

Judiciário devem obedecer ao rito próprio estabelecido nos regimentos destes, conforme a letra do art. 96, incisos *a* e *b*, da Constituição Federal:

Pelas razões precedentes, manifesto meu voto pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2011.

Sala da Comissão, em 04 de abril de 2013.

Deputado **PAES LANDIM**

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO VIEIRA DA CUNHA

I – RELATÓRIO

A PEC 33/2011 pretende alterar o quórum para declaração de inconstitucionalidade de leis, condicionar o efeito vinculante de súmulas aprovadas pelo Supremo Tribunal Federal à aprovação pelo Poder Legislativo e submeter ao Congresso Nacional a decisão sobre a inconstitucionalidade de emendas à Constituição.

A matéria foi objeto de apresentação de parecer do relator pela constitucionalidade, e este deputado pediu vista.

II – VOTO

A PEC apresentada visa a restringir a esfera da jurisdição constitucional prestada pelo STF, criando entraves e comprometendo a celeridade e a eficácia das suas decisões.

Não se pode, através de emenda constitucional, embaraçar o funcionamento do STF enquanto Corte Constitucional¹⁸.

¹⁸ Segundo Favoreu (FAVOREU, Louis. *Los Tribunales Constitucionales*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A, 1994, p. 13) o STF não seria uma Corte Constitucional, mas conforme anota Schäfer (SCHÄFER, Gilberto, *Súmulas Vinculantes: análise crítica da experiência do STF*) possui todos os predicados de uma Corte Constitucional, motivo pelo qual os debates sobre o papel da corte constitucional podem ser dirigidos ao STF, a não ser quando haja um elemento diferenciador. No sentido expansivo ver Peter Häberle. HÄBERLE, Peter. **Role and impact of constitutional courts in**

O poder popular, em momento histórico ímpar, atuando como poder constituinte, estabeleceu o STF como guardião precípuo da Constituição. É seu dever afirmar a Constituição, já que, nas palavras de Ferrajoli, a legitimação da jurisdição e do STF “não tem nada a ver com a da democracia política, ligada à representação, pois não deriva da vontade da maioria. O seu fundamento é unicamente a intangibilidade dos direitos fundamentais. E, todavia é uma legitimação democrática, que os juízes recebem da sua função de garantia dos direitos fundamentais, sob os quais se baseia aquilo a que chamamos ‘democracia substancial’.”¹⁹

A força e a necessidade de um tribunal constitucional encontram-se justamente nos (grandes) conflitos que envolvem matéria constitucional, onde o chefe do poder executivo e o parlamento são partes (no sentido de que são seus os atos questionados) e não possuem a isenção suficiente para avaliar a legitimidade destes atos. Por isto, já propugnava Kelsen²⁰ a atribuição da guarda da Constituição a uma corte constitucional, reputando como insuficientes a atuação do legislativo e do executivo como guardiões da Constituição.

A elevação do quórum, conforme proposto pela PEC, criará uma zona de atrito extremamente grave dentro dos Tribunais e do STF com o Parlamento.

A primeira situação é aplicação do artigo 97 da Constituição Federal que estabelece a chamada regra da reserva do plenário. A reserva do plenário é aplicada a todos os casos de declaração de inconstitucionalidade e, por isso, também aos casos incidentais de declaração de inconstitucionalidade em que opera o chamado poder difuso de declaração.

comparative perspective. Disponível em:<

http://www.ecln.net/elements/conferences/book_berlin/haeberle.pdf>.

¹⁹ FERRAJOLI, Luigi. **O novo em Direito e Política**. Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 1997, pp.101/102.

²⁰ KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo, Martins Fontes, 2003. Ver o debate produzido entre Kelsen e Schmitt (SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Belo Horizonte, Del Rey, 2007), o qual propunha que o guardião da constituição fosse o chefe de estado, força neutra.

Segundo a redação proposta, ao artigo 97 “somente pelo voto de quatro quintos de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou do ato normativo do poder público.” A aplicação deste quórum significará que, no STF, dos 11 ministros, serão necessários 9 votos para a declaração de inconstitucionalidade. Em muitas Cortes estaduais, serão necessários, dos 25 votos, 20 votos. Isso poderá levar a uma desestabilização na jurisprudência, na medida em que o grande quórum dependerá da quase unanimidade dos votos na corte. Além disso, se haverá atos normativos que a maioria (absoluta) dos Ministros reputa como inconstitucionais, à força desse quórum especial, ficarão mantidos no ordenamento, gerando descrédito institucional, minando a força normativa da Constituição.

A PEC é tendente a abolir a separação de Poderes, pois, à sua disposição, o seu comando fragiliza e expõe a função de outro Poder. A doutrina é antiga, quem estabelece os fins (a Constituição é que faz isto) deve estabelecer meios adequados (ver neste sentido o *case MacCulloch v. Maryland*, de 1819), e a finalidade estabelecida pela Constituição de 1988 é de que os atos normativos inconstitucionais devam ser invalidados (essa é a regra). No entanto, criar um quórum excepcional para tal declaração é, notoriamente, impedir o exercício dessa função.

Esse quórum também é exagerado no que tange à expedição de súmulas vinculantes, cujo debate a respeito de seu caráter legislativo se tem como superado. Aliás, muitos denunciaram esses aspectos na reforma do Judiciário, especialmente a respeito da função legislativa que seria diminuída, mas não houve ressonância deste argumento no âmbito do Congresso Nacional²¹.

Por fim, a submissão de declaração de inconstitucionalidade de emendas constitucionais ao Congresso Nacional, do qual, também se diga, se exige quórum altíssimo, será fonte de grandes embaraços institucionais. Ademais, se o

²¹ Ver, nesse sentido, STRECK, Lenio Luiz. O Efeito Vinculante e a busca da efetividade da prestação jurisdicional – da Revisão Constitucional de 1993 à Reforma do Judiciário de (EC 45/04). In: AGRA, Walber de Moura (coord.). *Comentários à Reforma do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro, Forense, 2005. pp.155-156.

instituto for aprovado, renovar-se-á uma concepção de Estado autoritária, já abandonada entre nós – aquela expressa na Constituição de 1937, no Parágrafo único do artigo 96:

“No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento: se este a confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal.”

As semelhanças são grandes, e tenho certeza de que nos inspiram, hoje, valores diversos daqueles expressos na Carta de 1937. Por isso, cabe demonstrar o perigo objetivo que esta suposta noção democrática envolve, ou seja, de retirar a palavra do órgão neutral (que exerce o papel de Corte Constitucional) e repassá-la ao Parlamento ou submeter a plebiscito decisões judiciais, retirando o debate da racionalidade democrática.

É preciso atentar que este sistema fragilizará o sistema de cláusulas pétreas instituídas pelo Constituinte de 1988, pois desloca a última palavra sobre o cumprimento da cláusula pétrea ao Congresso Nacional, o que, sem sombra de dúvida, fragiliza o sistema de proteção.

Nestes termos, embora haja juridicidade e adequada técnica legislativa, meu voto é pela inconstitucionalidade e, no mérito, pela rejeição da PEC 33/2011, com base na Constituição Federal: arts. 97; 102 caput, I f), o), II a), c), § 1º e § 2º e 105 I d), g), II c).

Sala da Comissão, em 9 de abril de 2013.

Deputado **VIEIRA DA CUNHA**
(PDT-RS)

FIM DO DOCUMENTO