



CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROJETO DE LEI N.º , DE 2015
(Do Senhor CARLOS MANATO)

Altera o parágrafo único, do art. 2º, e o art. 13, da Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, e o § 2º, da Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para disciplinar a legitimidade para a causa nas ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade e da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta lei altera o parágrafo único, do art. 2º, e o art. 13, da Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, e o § 2º, do art. 2º, da Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para disciplinar a legitimidade para a causa nas ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade e da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Art. 2º O parágrafo único, do art. 2º, Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

Parágrafo único. Os legitimados processuais referidos nos incisos VII e IX deverão demonstrar que a pretensão por eles deduzida tem pertinência direta com os direitos da classe que representam.” (NR)

Art. 3º O art. 13, da Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13. Podem propor a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

- II - a Mesa do Senado Federal;
- III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou 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. Os legitimados processuais referidos nos incisos VII e IX deverão demonstrar que a pretensão por eles deduzida tem pertinência direta com os direitos da classe que representam.” (NR)

Art. 4º O § 2º, do art. 2º, da Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

.....

§ 2º No caso do inciso I, aplica-se o disposto no parágrafo único, do art. 2º, da Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999.” (NR)

Art. 5º As disposições desta lei aplicam-se imediatamente aos processos pendentes.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de lei tem por objetivo aperfeiçoar os mecanismos de acesso à jurisdição constitucional brasileira, em especial, no tocante à disciplina processual da legitimidade *ad causam* para a propositura das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, bem como da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

De início, é importante observar que, após o redesenho do controle direto e abstrato, quando da promulgação da Carta de 1988, e seu

aprimoramento, com a Emenda Constitucional n.º 45/2004, responsável por delinear os contornos da condição da ação regulamentada por este projeto tem sido a prática jurisdicional do Supremo Tribunal Federal (STF) a.

Nesse contexto, o Supremo restringiu o acesso de confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (CF, art. 103, IX), condicionando-as à demonstração de pertinência temática entre o conteúdo impugnado e seus respectivos objetivos institucionais, ao mesmo tempo em que se autorizou a não fixar limites à atuação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CF, art. 103, VII).

Não obstante essa incursão normativa historicamente contingente por parte do Supremo, visto que a regulamentação da matéria somente veio à lume mais de vinte anos após a Constituinte – a Lei n.º 9.868 é de 10 de novembro de 1999, é importante observar que o regime da *legitimatío ad causam*, inclusive na seara da jurisdição constitucional, é matéria que se insere no âmbito do Direito Processual Civil, cuja competência privativa para legislar é privativa da União (CF, art. 22, I), cabendo, portanto, ao Congresso Nacional (CF, art. 48, *caput*).

A par desse sistema de competência legislativa, a presente proposição visa exigir que a pretensão deduzida pelos citados (CF, art. 103, VII e IX) tenha pertinência direta com os direitos da classe que representam. **Tal exigência, dando primazia à defesa de direitos, consubstancia um reforço à carga de legitimidade daquelas instituições, sobretudo, para provocarem a jurisdição constitucional na direção contramajoritária à orientação legislativa democraticamente constituída e personificada no Poder Legislativo.**

Além disso, essa medida corrige distorções geradas pela atual superinterpretação judicial do tema, em particular, o pernicioso deslocamento do *locus* de implementação de políticas públicas para o Poder Judiciário. A fluidez dos requisitos jurisprudenciais ora vigentes permitiu, por exemplo, que uma confederação inaugurasse ao Supremo o controle de normas orçamentárias (ADIN n.º 2.925-8), porquanto o exame de pertinência temática do tribunal satisfiz-se com os genéricos fins previstos no estatuto daquela entidade, malgrado inexistisse defesa objetiva de qualquer direito de seus confederados, em notório déficit de representatividade democrática.

Outra anomalia retificada pelo texto proposto é a amplitude de atuação conferida à Ordem dos Advogados do Brasil, por intermédio de seu Conselho Federal, a qual deverá se submeter ao mesmo requisito relacional da defesa de direitos da classe. Nesse sentido, é imprescindível advertir que a circunstância de há muito, ainda em 1992, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3, o Supremo ter entendido que a Ordem detém “legitimidade universal”, não implica óbice de inconstitucionalidade a esta proposição.

Em rigor, é manifesto que a Constituição não detém densidade semântica suficiente para extrair-se de seu texto que a Ordem é imune à pertinência temática ou, no caso, à exigência de relação direta aos direitos da classe, como ora se propõe a título de legitimidade para a causa. Noutras palavras, o argumento subsidiado pela técnica da interpretação gramatical, na linha de que a inclusão explícita da Ordem naquele elenco sugere a desnecessidade de vínculo com o interesse dos advogados, é um *non sequitur*, ou seja, uma conclusão que não se extrai logicamente da premissa. A propósito, é curioso que tal arguição tenha sido da lavra do então Ministro Moreira Alves, arguto defensor da autocontenção judicial abasileirada.

Não fosse o suficiente, também não se sucede inconstitucionalidade por cotejo ao corrente entendimento do Supremo, em virtude de a construção jurisprudencial operada ter sido manifestamente atécnica, confundindo dois institutos elementares da Teoria Geral do Processo, cujos conceitos já se estabilizaram em meio à dogmática processual civil, quais sejam, a legitimidade *ad processum* e a *ad causam*.

Dada a natureza excepcionalíssima e *sui generis* da relação jurídica processual no âmbito da jurisdição constitucional direta e abstrata, o perfil analítico da Constituição elencou, no art. 103, atores investidos na *legitimidade processual*, isto é, na aptidão para serem partes no processo objetivo, daí porque são os que “*podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade*”, tratando-se, pois, de evidente hipótese de *pressuposto processual positivo de validade*.

Oposto a isso, e à distinção que o Supremo ingloriamente não fez, aqui regulamenta-se a *legitimidade ad causam*, ou seja, o vínculo jurídico e abstrato das partes hábeis a provocar a jurisdição constitucional, porquanto na

titularidade de direitos assegurados à classe, a cuidar-se, portanto, de uma *condição da ação* que deve ser satisfeita pelos legitimados processuais (CF, art. 103), como restou explicitado na redação aqui sugerida.

No mais, é capital ressaltar que os enunciados normativos ora postos também não restringem o conteúdo essencial do direito de ação (CF, art. 5.º, XXXV) dos respectivos destinatários das normas a serem dessumidas (CF, art. 103, VII e IX). Ao contrário, dá a ele substância, pois o ideal de uma sociedade aberta dos intérpretes da constituição é alcançado não pela maior amplitude quantitativa de temas sujeitos à racionalidade jurídica, a partir da via do controle jurisdicional de constitucionalidade, mas através da participação *qualificada* das entidades representativas dos diversos segmentos sociais naquele processo. Quanto maior a identidade entre a defesa dos direitos dos representados e tais instituições, mais se concretiza a força normativa da Constituição, como exercício de cidadania e do pluralismo político, no sentido mais amplo possível (CF, art. 1.º, II e V).

Sob essa perspectiva, este projeto enquadra-se rigorosamente no perímetro da liberdade de conformação constitucional, conferida ao legislador ordinário, de modo que a arquitetônica processual da jurisdição constitucional na via direta e abstrata, tal que alvitrada nesta proposição, não dá margem para sua assimilação a título de leitura da Constituição conforme a lei ou como artifício de subversão a direitos fundamentais – como o de acesso à justiça (CF, art. 5.º, XXXV) ou os proteção de minorias (CF, art. 3.º, IV).

E isso porque o próprio cariz constitucional da reserva legal da matéria (CF, art. 22, I) opera como norma de reenvio para a abertura constitucional por acesso legislativo e, em última análise, na forma de engrenagem de atualização histórica. É tal circunstância que equaliza a tensão entre facticidade e validade no sentido de que, passado o momento constituinte de 1987 e o sentimento da época de repressão à sociedade civil, a interpretação do papel dos legitimados enumerados no rol do art. 103, da Constituição, consolida-se, de fato, na defesa de direitos dos grupos com os quais se identificam, não mais com o pretense resguardo da sociedade contra o Estado. Esse antagonismo foi erradicado com a prosperidade da vida democrática nacional, a exemplo da estabilidade das instituições políticas e civis nos últimos vinte e sete anos, mesmo após um *impeachment*, duas crises econômicas internacionais,

sucessivos escândalos de corrupção e, acima de tudo, com a alternância de poder pelo voto direto e periódico.

Por fim, uma reserva em termos de legística formal se impõe. Até o advento da Emenda Constitucional n.º 45/2004, os legitimados processuais para a ação declaratória de constitucionalidade limitavam-se ao Presidente da República, à Mesa do Senado Federal, à Mesa da Câmara dos Deputados e ao Procurador-Geral da República, conforme disposto no então vigente § 4.º, do art. 103, da Constituição, cujo teor foi reproduzido no art. 13, da Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999.

Aquela reforma constitucional, entretanto, suprimiu tal dispositivo, igualando os legitimados processuais de ambas as ações abstratas. Não houve, porém, correspondente retificação no art. 13, da Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, como ora se propõe. Mister se consigne, aliás, que tal atualização no plano infraconstitucional é mandatária, considerando-se o caráter dúplice da tutela em sede daquelas ações, de maneira que, ajuizada uma declaratória de constitucionalidade, sua improcedência convalida um juízo de inconstitucionalidade com os mesmos efeitos da ação direta, motivo pelo qual também se justifica igual preocupação com a legitimidade *ad causam* nessa espécie, sob pena de se oferecer atalho à garantia de representatividade que se pretendeu enfocar com a especificação da legitimidade para a causa.

Demonstrado o compromisso com as metas de racionalização da jurisdição constitucional, fortalecimento das instituições democráticas e, sobretudo, do privilégio à efetividade dos direitos fundamentais, por meio do acesso à justiça, espera-se o apoio dos nobres pares para a aprovação deste projeto.

Sala das Sessões, em

DEPUTADO CARLOS MANATO
SD/ES