

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 2012, primeiro signatário o Senador Ricardo Ferraço, que *revoga o inciso X do art. 52 da Constituição Federal.*

SF/13288.03091-20
|||||

RELATOR: Senador **ROBERTO REQUIÃO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 56, de 2012, com o objetivo revogar o inciso X do art. 52 da Constituição Federal (CF), que confere ao Senado Federal a atribuição privativa de *suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.*

A justificação da proposta começa por ressaltar as disposições trazidas a lume pela Constituição de 1988, relativas ao controle da constitucionalidade das leis, entre as quais a ação declaratória de constitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Esses novos sistemas de controle, na prática, seriam dotados de eficácia *erga omnes* e efeito vinculante para todos os órgãos do Judiciário e da administração pública. Essa circunstância não ocorria nas Constituições anteriores, daí a razão da presença, naquelas Cartas, de preceito análogo ao do inciso X do art. 52 do texto constitucional vigente, objeto de revogação pela iniciativa sob estudo.

Com a supressão do referido inciso X, acelera-se, segundo o autor da medida, o processo de uniformização da jurisprudência nacional em matéria de constitucionalidade das leis. Ademais, nenhuma distinção deveria advir do fato de o Plenário do Supremo Tribunal julgar matéria pertinente ao sistema difuso ou concentrado.

Em defesa desse ponto de vista, a justificação menciona trecho de doutrina que faz um histórico da implantação do instituto de suspensão da lei desde a Constituição de 1934, instituto que, na nova Carta, teve seu significado normativo fortemente abalado, sobretudo por ter permitido que praticamente todas as controvérsias constitucionais sejam submetidas ao Supremo Tribunal Federal (STF) mediante processo de controle abstrato de normas. A ampliação das regras sobre a legitimação para proposição de ação direta possibilita a suspensão imediata do ato normativo questionado. Em resumo, a suspensão da lei pelo Senado, segundo a citação, tornou-se ato inútil, posição acolhida pelo autor da presente PEC, segundo o qual o texto do inciso X do art. 52 perdeu, progressivamente, sua normatividade, por ter sido esvaziado pelo contínuo desenvolvimento do nosso ordenamento processual e constitucional.



II – ANÁLISE

A faculdade concedida ao Senado e consubstanciada no inciso X do art. 52 da Lei Maior constitui um dos inúmeros dispositivos resultantes do sistema de “freios e contrapesos”, fruto da evolução do regime de separação e equilíbrio entre os poderes que, no pensamento de MONTESQUIEU, constitui a *obra prima da legislação*.

O princípio da harmonia e independência entre os poderes delineia o modelo político e jurídico entre nós adotado e formulado no art. 2º da Constituição. As disposições magnas criadas para reforçar instituto de tamanha magnitude não podem se enquadrar dentro daquelas que sofrem a chamada mutação constitucional, decorrente da evolução das instituições jurídicas com vistas a adaptar o ordenamento legal de uma Nação às constantes mudanças da realidade social.

Um dos temas mais marcantes da ciência jurídica vem a ser o controle da constitucionalidade das leis, para o qual o Poder Judiciário cumpre papel da mais alta relevância. Entretanto, justamente em favor da seriedade de tal tema, responsável pela qualidade da ordem jurídica e política, influi poderosamente o zelo pelo preceito contido no art. 2º da CF que, não por acaso, figura no Título I da Constituição, referente aos princípios fundamentais.

O papel do Senado Federal, na sua faculdade de suspender a lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, complementa com galhardia essa missão própria dos regimes democráticos, de retirar do mundo jurídico a execução de uma lei que colide com o

Estatuto Magno, levando a decisão do Pretório Excelso a valer contra todos. Considere-se, ainda, que hoje prevalece a opinião em favor da possibilidade de o Senado suspender ou não a execução da lei, de acordo com o seu alvedrio. Assim, caso o Senado discorde da posição tomada pelo STF, julgando inoportuna sua generalidade, a decisão permanece válida apenas para as partes que compõem as causas julgadas em última instância.

Na nossa tradição jurídica, o Senado representa a temperança institucional, além de ser a Casa Legislativa representante dos estados-membros. Nesse sentido, a ele cabe a tarefa de tornar geral a decisão de natureza constitucional, em sede de controle difuso, tomada pela mais alta Corte. Firma-se, assim, um verdadeiro concerto de competências salutar para a ordem democrática, justificador da manutenção do enunciado contido no art. 52 da Constituição Federal, relativo às atribuições privativas da Câmara Alta, incluída entre elas a tarefa de suspender a lei declarada inconstitucional pela suprema instância do Poder Judiciário.

A representação dos estados-membros, que é intrínseca à natureza do Senado Federal, requer a manutenção da possibilidade atribuída no inciso X do dispositivo, pois a lei declarada inconstitucional, se tiver suspensa sua execução, deixará de ter ressonância em todo o território nacional, vale dizer, em todos os estados da Federação. Por isso essa função não lhe pode ser subtraída. Não há abertura para invasão de competência de um poder sobre outro se o Senado eventualmente vislumbra inconveniência em generalizar a decisão tomada pelo STF. Não se está refazendo ou reapreciando a decisão já prolatada, mas apenas negando-lhe o caráter de generalidade.

Tal opinião guarda plena coerência com todo o mecanismo jurídico engendrado para fortalecer o sistema de harmonia entre os poderes com seus freios e contrapesos. O Poder Legislativo elabora as leis, que podem ser eventualmente questionadas perante o Poder Judiciário no que concerne a sua constitucionalidade. O Judiciário, na sua precípua missão, declara a inconstitucionalidade de determinada lei, quando provocado por ação direta ou por via de exceção, se julgá-la eivada de vício. Esse Poder tem a última palavra quanto ao julgamento da lei em si, mas cabe ao Poder Legislativo, instituição cuja primeira incumbência é a elaboração das leis, tornar a decisão judiciária válida *erga omnes*, não como mero carimbador da decisão do Pretório Excelso, porque neste caso haveria verdadeira *capitis diminutio* no seu papel, mas como órgão que pode manter posição diferente da adotada pelo outro Poder.

Em outros termos, o Poder que elaborou a lei é o mesmo que a suspende, ainda que em última instância judiciária tenha ocorrido a declaração de inconstitucionalidade. Vale ressaltar que o controle dos atos de um poder por outro poder, típico dos regimes democráticos, se evidencia ao longo da história em consideração à imperfeição própria da condição humana, que naturalmente se reflete nos atos emanados das instituições públicas. Assim como o Judiciário pode declarar inconstitucional uma lei ou dispositivo de lei, julgando-os, portanto, imperfeitos, pode o Legislativo dissentir da decisão emanada daquele poder, considerando-a, também, equivocada. Observa-se, dessa forma, o equilíbrio entre os poderes, base e sustentáculo de nosso constitucionalismo.

Na visão de VICTOR NUNES LEAL, o Senado não é autômato na aplicação do princípio constitucional de suspensão da lei, pois pode julgar a oportunidade ou não de suspender sua execução, levando em conta, também, a possível oscilação da jurisprudência do Supremo Tribunal. *O Senado terá o próprio critério de conveniência e oportunidade para praticar o ato de suspensão* (Revista Trimestral de Jurisprudência, v. 38, págs. 22 e 23).

Eventualmente, pode ocorrer de o Senado verificar que os aspectos formais relativos à deliberação do STF deixaram de ser atendidos, como o *quorum* necessário para a conclusão do julgado e a composição plena do tribunal, ainda que concorde com a decisão em sua substância.

A retirada da faculdade concedida ao Senado pelo inciso X do art. 52 abala a estrutura firmada e perpetuada por nossa legislação, cujo aprimoramento no tempo requereu a observância dos postulados mais consagradores da construção de um verdadeiro Estado de Direito. Não nos parece juridicamente acertada a alegação contida na justificação de que o dispositivo que se quer revogar teria sofrido mutação em seu sentido, perdendo a razão de ser, situação que tornaria desnecessária emenda constitucional para suprimi-lo. Ao contrário, sua retirada do universo constitucional traria prejuízo para o equilíbrio e a harmonia entre os poderes, cláusula pétrea consagrada no § 4º do art. 60 da Lei Maior. No nosso entendimento, o grande alcance político e jurídico contido no dispositivo visado desaconselha a aprovação da presente proposta de emenda constitucional.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator