

A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI 11.417/2006.

Washington Luís Bezerra de Araújo

*Juiz Coordenador Geral da ESMEC
Mestrando em Direito Constitucional (UNIFOR)
Especialista em Direito e Processo Eleitoral (UVA-ESMEC)*

RESUMO: Procura-se demonstrar que a Lei 11.417/2006 padece de inconstitucionalidade formal, decorrente de vício no processo legislativo. Iniciado no Senado, o projeto de lei recebeu emendas de mérito na Câmara dos Deputados, sendo enviado à sanção sem antes ser reexaminado pela Casa Legislativa de origem, como é próprio do sistema bicameral. Exigência contida no art. 65, § único, da Constituição Federal.

Palavras-chaves: Projeto de Lei. Processo Legislativo. Sistema Bicameral. Emendas. Sanção. Inconstitucionalidade Formal.

ABSTRACT: The aim of this article is to demonstrate that Law 11.417/2006 has a formal unconstitutionality, which comes from a vice into the legislative process. The law process started on the Senate received merit amendments on The House of Representatives, and it was sent to sanction without being reexamined by its legislative house of origin, which is typical from bicameral system, as demands article 65, § unique paragraph, of Federal Constitution.

Key-words: Law project. Legislative Process. Bicameral System . Amendments. Sanction. Formal Unconstitutionality

1 Introdução.

Este estudo tem por escopo examinar a existência de vício formal na tramitação do projeto de lei 13/06, de iniciativa do Senado Federal, e que sofreu sensível alteração na Câmara Federal, sem que o projeto retornasse à Casa de origem como o exige o art. 65, § único, da Constituição Federal.

O projeto original recebeu emendas que à luz do art. 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados podem ser classificadas como substitutivas, supressivas, aglutinativas e modificativas, alterando-o substancialmente em muitos pontos.

Entretanto, o relator do projeto de lei na Câmara Federal considerou todas as emendas como se de redação fossem, furtando-se à devolução do projeto para o reexame da matéria pelo Senado Federal, consoante exigência contida no art. 65 da Constituição Federal. Escudou-se o relator em alegado precedente do Supremo Tribunal Federal que entende dispensável o reexame pela Casa de origem quando as emendas forem apenas de redação.

Aprovado na Câmara, o projeto foi enviado à sanção presidencial, resultando na Lei nº 11.417.

Esmiuçaremos cada emenda sofrida pelo projeto de lei na Câmara Federal, de modo a aferir a que espécie se refere, e se havia a necessidade de o projeto retornar ao Senado Federal em face das alterações promovidas no texto original, em obediência ao mandamento constitucional que rege a bicameralidade, com o visio de identificar possível inconstitucionalidade formal.

2 - Inconstitucionalidade formal.

A inconstitucionalidade de uma norma pode ser avaliada a partir de diferentes critérios e elementos, como, por exemplo, o momento em que ela se verifica, o tipo de atuação do Estado que a ocasionou, o procedimento de elaboração e o conteúdo da norma.

A fim de oferecer um conhecimento básico para o presente estudo sobre a inconstitucionalidade formal da Lei nº. 11.417, procura-se, neste tópico, esclarecer o significado dessa espécie de inconstitucionalidade.

A Constituição disciplina a forma de produção das leis e das demais espécies normativas primárias, definindo, portanto, competências e procedimentos a serem seguidos na tarefa de sua criação. Quer dizer, na sua dimensão substantiva,

determina condutas a serem observadas, assim como valores e fins a serem alcançados.

Pois bem, conforme Luís Roberto Barroso, “ocorrerá inconstitucionalidade formal quando um ato legislativo tenha sido produzido em desconformidade com as normas de competência ou com o procedimento estabelecido para seu ingresso no mundo jurídico²”.

Para complementar esse conceito, merece transcrição o ensinamento de Paulo Bonavides:

O controle formal é, por excelência, um controle estritamente *jurídico*. Confere ao órgão que o exerce a competência de examinar se as leis foram elaboradas de conformidade com a Constituição, se houve correta observância das formas estatuídas, se a regra normativa não fere uma competência deferida constitucionalmente a um dos poderes, enfim, se a obra do legislador ordinário não contravém preceitos constitucionais pertinentes à organização técnica dos poderes ou às relações horizontais e verticais de poderes, bem como dos ordenamentos estatais respectivos, como só acontece nos sistemas de organização federativa do Estado³.

No que tange ao vício de forma, a primeira possibilidade a se considerar é a denominada inconstitucionalidade *orgânica*, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato. Assim, caso a Assembléia Legislativa de um Estado da Federação edite uma lei em matéria de Direito Penal ou de Direito Civil, incidirá em inconstitucionalidade por violação da competência da União na matéria⁴.

Por outro lado, haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo que lhe é próprio.

O processo ou procedimento legislativo completo (percorrido pela lei ordinária e pela lei complementar) compreendem a iniciativa, a deliberação, a votação, a sanção ou o veto, a promulgação e a publicação. O vício mais comum é o que acontece no tocante à iniciativa de leis. Conforme a Constituição existem diferentes casos de iniciativa privativa de alguns órgãos ou agentes públicos, como o Presidente da República (art. 61, §1º), o Supremo Tribunal Federal (art. 93) ou o Chefe do Ministério Público (art. 128, §5º). Isso significa dizer que somente o titular da competência reservada poderá desempenhar o processo legislativo naquela matéria. Destarte, caso um parlamentar apresente projeto de lei criando cargo público, modificando o estatuto da magistratura ou criando atribuições para o Ministério Público, ocorrerá inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa⁵.

Existem diversos exemplos de inconstitucionalidade formal, sendo, contudo, relevante colacionar a seguinte constatação de Luiz Roberto Barroso: “De vício formal padecerá igualmente, emenda constitucional ou projeto de lei que, sendo emendado na casa revisora, não voltar à casa de onde se originou (art. 60, § 2º, e 65)” (grifo nosso).

Feitas essas breves considerações acerca do conceito de vício formal de constitucionalidade, é possível perfeitamente dar seguimento a esta investigação.

3 A tramitação do projeto de lei.

A Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006, que regulamenta o artigo 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784/99, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, é resultante do projeto de lei 13/06, de iniciativa do Senado Federal, que o aprovou e enviou à Câmara Federal, onde tramitou como projeto de lei 6.636, de 2006.

Funcionando como Casa revisora, a Câmara Federal não se limitou a aprová-lo, mas promoveu-lhe algumas

alterações, tachadas pelo deputado Maurício Rands, relator do projeto, de emendas de redação, o que dispensaria a devolução do projeto à Casa de origem, consoante entendimento do STF.

Examinemos, pois, se se trataram de emendas de redação.

A matéria é disciplinada pelo art. 118 e seguintes do Regimento Interno na Câmara Federal, cujo *caput* diz que “Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra (...)”, e pode ser supressiva, aglutinativa, substitutiva, modificativa, aditiva ou de redação.

Os parágrafos 2º a 8º do art. 118 definem cada espécie de emenda, a saber: § 2º **Emenda supressiva é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição.** § 3º **Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos.** § 4º **Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se “substitutivo” quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa.** § 5º **Emenda modificativa é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente.** § 6º **Emenda aditiva é a que se acrescenta a outra proposição.** § 7º Denomina-se subemenda a emenda apresentada em Comissão a outra emenda e que pode ser, por sua vez, supressiva, substitutiva ou aditiva, desde que não incida, a supressiva, sobre emenda com a mesma finalidade. § 8º Denomina-se **emenda de redação a modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.**

Fixada a definição de cada espécie de emenda, examinaremos o Projeto de Lei com a redação que lhe foi dada na Casa de origem, o Senado Federal, em cotejo com a redação final recebida na Câmara Federal. Para maior clareza colocaremos lado a lado a redação que cada artigo, parágrafo ou inciso recebeu em cada uma das Casas do Congresso Nacional.

PROJETO DE LEI APROVADO NO SENADO	PROJETO DE LEI APROVADO NA CÂMARA
<p>Art. 1º Esta Lei disciplina a edição, revisão e o cancelamento de súmulas com efeito vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências.</p>	<p>Art. 1º Esta Lei disciplina a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal e dá outras providências.</p>
<p>Art. 2º O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços de seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula...</p>	<p>Art. 2º O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar enunciado de súmula...</p>
<p>§ 1º A súmula terá por objeto 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.</p>	<p>§ 1º O enunciado da súmula terá por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja, entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública, controvérsia atual que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre idêntica questão.</p>
<p>§ 2º No procedimento para edição, revisão e cancelamento de súmula com efeito vinculante, é obrigatória a manifestação do Procurador-Geral da República.</p>	<p>§ 2º O Procurador-Geral da República, nas propostas que não houver formulado, manifestar-se-á previamente à edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula vinculante.</p>
<p>§ 3º A decisão sobre a aprovação ou rejeição de súmula com efeito vinculante somente será tomada se presentes na sessão pelo menos 8 (oito) Ministros.</p>	<p>§ 3º A edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante dependerão de decisão tomada por 2/3 (dois terços) dos membros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária.</p>
<p>§ 4º Se não for alcançada a maioria necessária à aprovação da súmula por estarem ausentes Ministros em número que possa influir no julgamento, este será suspenso a fim de que se aguarde o seu comparecimento, até que se atinja o número necessário para a prolação da decisão num ou noutro sentido.</p>	
<p>§ 5º No prazo de 10 (dez) dias após a sessão que aprovar, rever ou cancelar a súmula...</p>	<p>§ 4º No prazo de 10 (dez) dias após a sessão em que editar, rever ou cancelar enunciado de súmula...</p>
<p>Art. 3º São legitimados a provocar a edição, revisão ou cancelamento de súmulas com efeito vinculante: I- o Presidente da República; II- o Advogado Geral da União; III- a Mesa do Congresso Nacional ou de suas Casas; IV- o Procurador-Geral da República; V- o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VI- o Defensor Público-Geral da União; VII- partido político com representação no Congresso Nacional; VIII- confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional; IX- a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; X- o Governador de Estado ou do Distrito Federal; XI- o Procurador-Geral de Estado ou do Distrito Federal; XII- o Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público de Estado ou do Distrito Federal e Territórios; XIII- o</p>	<p>Art. 3º São legitimados a provocar a edição, revisão ou cancelamento de súmulas com efeito vinculante: I- o Presidente da República; II a Mesa do Senado Federal; III- a Mesa da Câmara dos Deputados; IV- o Procurador-Geral da República; V- o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VI- o Defensor Público-Geral da União; VII- partido político com representação no Congresso Nacional; VIII- confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional; IX- a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; X- o Governador de Estado ou do Distrito Federal; XI- os Tribunais Superiores, os Tribunais de Justiça de Estados ou do Distrito Federal e Territórios, os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais</p>

<p>Defensor Público-Geral de Estado ou do Distrito Federal e Territórios; XIV- os Tribunais Superiores, os Tribunais de Justiça de Estados ou do Distrito Federal e Territórios, os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais Regionais do Trabalho, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Tribunais Militares.</p>	<p>Regionais do Trabalho, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Tribunais Militares.</p>
<p>§ 1º Os Municípios e as pessoas jurídicas integrantes da administração pública indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, poderão propor a edição de súmula com efeito vinculante, na forma do caput do art. 5º.</p>	<p>§ 1º O município poderá propor, incidentalmente ao curso de processo em que seja parte, a edição, a revisão ou o cancelamento de enunciado de súmula vinculante, o que não autoriza a suspensão do processo</p>
<p>§ 2º No procedimento de edição, revisão ou cancelamento de súmula com efeito vinculante, o relator poderá admitir, por decisão irrecorrível, a manifestação de terceiros, mesmo aqueles sem interesse estritamente jurídico na questão, na forma estabelecida pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal</p>	<p>§ 2º No procedimento de edição, revisão ou cancelamento de enunciado da súmula vinculante, o relator poderá admitir, por decisão irrecorrível, a manifestação de terceiros na questão, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.</p>
<p>Art. 4º No procedimento para edição de súmula, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal restringir os efeitos vinculantes ou decidir que só tenha eficácia a partir de data certa.</p>	<p>Art. 4º A súmula com efeito vinculante tem eficácia imediata, mas o Supremo Tribunal Federal, por decisão de 2/3 (dois terços) dos seus membros, poderá restringir os efeitos vinculantes ou decidir que só tenha eficácia a partir de outro momento, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse público.</p>
<p>Art. 5º A edição de súmula com efeito vinculante, quando se der de ofício, será proposta incidentalmente durante o julgamento de feitos da competência do Supremo Tribunal Federal, e sobrestará o seu julgamento, se necessário.</p> <p>Parágrafo único. A proposta de edição de súmula:</p> <p>I- se for feita perante a turma, a remessa dos autos ao plenário estará condicionada à anuência de 2 (dois) Ministros, e independerá de lavratura de acórdão;</p> <p>II- se apresentada perante o plenário, adotar-se-á o procedimento estabelecido pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.</p>	<p>Art. 5º Revogada ou modificada a lei em que se fundou a edição de enunciado de súmula vinculante, o Supremo Tribunal Federal, de ofício ou por provocação, procederá à sua revisão ou cancelamento, conforme o caso.</p>
<p>Art. 6º Os legitimados nos incisos I a XIV do art. 3º poderão propor, mediante petição, a edição de súmula vinculante, independentemente da existência de processo em curso.</p>	

<p>Art. 7º A revisão e o cancelamento de súmulas vinculantes, quando não ocorrerem de ofício, serão propostas mediante petição, sujeita a distribuição, independentemente da existência de processo em curso.</p> <p>§ 1º A petição, que deverá ser acompanhada de instrumento de mandato, se for o caso, indicará:</p> <p>I- o número do enunciado impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido;</p> <p>II- a existência de mudança jurídica ou fática substancial, capaz de justificar a alteração do entendimento que presidiu a edição da súmula.</p> <p>§ 2º Revogada a lei à qual a súmula está vinculada, tratando-se de súmula interpretativa, esta perde automaticamente a eficácia.</p> <p>§ 3º A proposta de revisão ou cancelamento de súmulas com efeito vinculante não enseja suspensão dos processos nos quais a matéria versada na súmula for discutiva.</p>	<p>Art. 6º A proposta de edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula vinculante não autoriza a suspensão dos processos em que se discuta a mesma questão.</p>
<p>Art. 8º Os enunciados da súmula serão redigidos com clareza e precisão, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:</p> <p>I- para a obtenção de clareza: (seguem-se 7 (sete) alíneas.</p> <p>II- para a obtenção de precisão: Seguem-se seis alíneas.</p>	<p>Sem correspondente na proposição aprovada pela Câmara.</p>
<p>Art. 9º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos cabíveis ou do uso de outros meios de impugnação.</p> <p>§ 1º Julgada procedente a reclamação referida no <i>caput</i>, o Supremo Tribunal Federal 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.</p> <p>§ 2º Quando a reclamação de que trata o <i>caput</i> impugnar o ato administrativo, será</p>	<p>Art. 7º Da decisão judicial ou ato administrativo que contrariar enunciado de súmula vinculante, negar-lhe vigência ou aplicá-lo indevidamente caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos ou outros meios admissíveis de impugnação.</p> <p>§ 1º Contra omissão ou ato da administração pública, o uso da reclamação só será admitida após esgotamento das vias administrativas.</p> <p>§ 2º Ao julgar procedente a reclamação, o Supremo Tribunal Federal anulará o ato administrativo ou cassará a</p>

<p>exigido, como condição de procedibilidade, o esgotamento da instância administrativa, observado o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ciência do ato impugnado, desde que não se trate de ato omissivo ou desde que nessa instância se possam obstar os efeitos do ato.</p> <p>§ 3º O procedimento da reclamação de que trata o <i>caput</i> deste artigo será estabelecido no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.</p>	<p>decisão judicial impugnada, determinando que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.</p>
<p>Art. 10. Caberá ao Supremo Tribunal Federal estabelecer, em seu Regimento Interno, as normas necessárias ao cumprimento desta lei</p>	<p>Sem correspondente na proposição aprovada pela Câmara.</p>
<p>Artigos. 11, 12 e 13 tiveram as suas redações mantidas nos seus correspondentes aprovados pela Câmara, artigos 9º, 10 e 11.</p>	<p>Redação mantida na Câmara.</p>

Iniciada a tramitação na Câmara Federal, o relator apresentou de início sete emendas, numeradas de 1 a 7, que podem claramente ser definidas como de redação. Com efeito, eram proposições que não alteravam a substância do projeto de lei oriundo do Senado, limitando-se a substituir uma palavra ou uma expressão por outra equivalente, sem mudar-lhe o significado. Transcrevemos, para ilustrar o assunto, a emenda de nº 2:

Emenda de Redação nº 2

Substitua-se o vocábulo “súmula” pela expressão “súmula vinculante”, constante dos seguintes dispositivos, todos do PL nº 6.636, de 2006: §§ 1º e 4º do art. 2º; art. 4º e *caput* do art. 8º.

Contudo, ao longo do processo legislativo outras proposições, que não eram meras emendas de redação, foram apresentadas. O Deputado Fleury apresentou através de voto em separado um projeto substitutivo, propondo alterações no mérito do projeto original.

Posteriormente o Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto, também em voto à parte, apresentou outro substitutivo, com alterações substantivas no projeto em tramitação, a saber:

“(a) ...

(b) Ainda sobre quorum, a proposição não explicita o número de votos necessários para cancelar ou revisar enunciado sumular. Nesse sentido, cumpre sublinhar que a revisão importa na alteração da súmula, gerando novo verbete. Já o cancelamento limita-se a anular, a revogar o enunciado. Ainda assim, caberia, em nome da segurança jurídica, admitir o cancelamento de súmula apenas quando se verificar alteração da orientação do Tribunal por no mínimo 6 de seus membros. Nos demais casos, a aprovação deverá ser necessariamente por, no mínimo, 8 Ministros.

(c) ...

(d) ...

(e) ...

(f) O texto, em seu art. 3º, amplia de forma excessiva o número de legitimados a provocar a Corte com pedidos de edição, cancelamento e revisão de súmula. Cumpre, assim, enxugar, de alguma forma, o rol de legitimados. Por exemplo, não há razão para que entidades da administração federal indireta possam provocar o Tribunal, na medida em que seus procuradores encontram-se sob a supervisão e coordenação do Advogado-Geral da União. O mesmo ocorre com os Procuradores-Gerais de Estado, que são subordinados aos Governadores, já devidamente legitimados.

(g) O § 2º do art. 7º determina a perda automática de eficácia de súmula que esteja vinculada à lei revogada. Já o substitutivo apresentado determina que o Supremo Tribunal proceda à sua revisão ou cancelamento, conforme o caso. Ora, ainda

que a lei esteja revogada, necessário se faz manter em vigor a súmula, pois os casos ocorridos sob a vigência daquele diploma continuarão a chegar ao Supremo Tribunal Federal. Exemplar, nesse caso, é o caso dos juros reais de 12% ao ano. Mesmo após a revogação do § 3º do art. 192 da Constituição, litígios que envolviam sua aplicação continuaram a chegar ao Pretório Excelso. Ademais, a súmula pode estar vinculada a dispositivo constitucional, e não só legal. Tal situação mereceu, porém, solução diversa no projeto.

(h) Deixou a proposição de estabelecer de forma clara os requisitos para admissibilidade das petições de edição e revisão de súmula. Dispensou o proponente de comprovar as reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal e a controvérsia atual que fundamentam a aprovação de enunciado sumular.

(i) Em seu art. 5º, estabeleceu a proposta mecanismo incidental para edição de súmula, onde ao proponente confere-se a prerrogativa de provocar a Corte durante o julgamento. Ora, na sessão de julgamento como seria realizado o pedido de edição de súmula? Oralmente? Não há nada estabelecido. Nesse caso, estaria dispensado de comprovar a presença dos requisitos para a edição ou revisão de súmula? Trata-se, ao que parece, de procedimento que descuida dos pressupostos para o requerimento de edição ou revisão súmula. Dispensa, até mesmo, a redução a termo das razões a serem consideradas. Cumpre, assim, conferir-lhe formalidades mínimas.

(j) O art. 8º do projeto original estabelece longa definição de critérios para redação da súmula,

quando o mais simples e eficaz seria apenas determinar a observância, no que couber, do art. 11 da Lei Complementar nº 95/99.

(k) O projeto não define os limites objetivos do efeito vinculante. Desse modo, em consonância com a jurisprudência do STF, cabe deixar claro que o efeito vinculante decorrente da súmula implica a obrigatoriedade do seu enunciado e, em caráter ancilar, dos fundamentos determinantes que serviram de motivação para as decisões que lhe deram embasamento.

(l) A proposição também incorre em omissão sobre a recorribilidade das decisões que resultarem em cancelamento, revisão ou edição de súmula. Nesse ponto, cumpre estabelecer, no mínimo, regra semelhante ao processamento das ações diretas de inconstitucionalidade, que inadmita recurso, salvo embargos de declaração.”

O Deputado relator apresentou complementação de voto acolhendo várias das sugestões constantes dos votos em separado dos dois deputados nominados no parágrafo anterior, e de outras que chegaram a partir de consultas feitas a Ministros do STF, à OAB nacional e à AMB. No afã de não devolver o projeto de lei à Casa de origem, disse o relator: “(...) as alterações de redação não implicam alterações de conteúdo, o que mantém a tramitação conclusiva nesta Casa. No mais, **efetivei supressões** que, do mesmo modo, não ensejam o retorno da matéria ao Senado Federal” (destaque nosso). Ao final, arremata o relator: “(...) apresento a presente emenda de redação que, como dito, acolheu diversas sugestões contidas nos votos dos Deputados Fleury e ACM Neto e procurou manter, em essência, o projeto original da Comissão Mista” (destaque nosso).

A alegação do Deputado Maurício Rands não resiste ao menor exame. De fato, dentre as inúmeras inovações ao projeto de lei aprovado no Senado, o relator confessa: “(...) **procedi a**

supressões nos incisos do art. 3º, retirando a legitimidade de agentes estaduais que, pela existência de agentes federais simétricos, já se encontram funcionalmente contemplados” (destaque nosso). Ressalte-se que não foram apenas autoridades estaduais, e ainda que fossem, essa circunstância não desnatura as alterações de mérito sofridas pelo projeto de lei, cada uma delas, de per si, suficiente para impor a sua devolução ao Senado Federal. Dentre os que perderam a legitimação ativa estão o **Advogado-Geral da União**, o **Procurador-Geral de Estado** ou do **Distrito Federal**, o **Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público Estadual** ou do **Distrito Federal** e o **Defensor Público-Geral de Estado** ou do **Distrito Federal**.

A poda no projeto original foi além: “(...) suprimi os arts. 5º e 6º do Projeto, pois desnecessários, já que o art. 3º garante aos legitimados, havendo ou não processo em curso perante o STF, a possibilidade de proporem a edição de enunciado de súmula”. E prosegue: “Ainda suprimi referências normativas do art. 7º, mantendo outras em artigos próprios, e a integralidade do art. 8º que, pela natureza regimental, deverão ficar mais bem alojadas no âmbito regimental de competência do Supremo Tribunal Federal”.

As inúmeras alterações no projeto original, ao contrário do que afirma o relator, não se limitam aos aspectos formais. Algumas, ao revés, como restou evidente no quadro demonstrativo acima, implicam em alteração de conteúdo.

É o caso, por exemplo, do art. 2º, *caput*, e seus parágrafos 3º e 4º. O parágrafo 3º previa quorum mínimo de 8 Ministros para a sessão em que o STF deliberasse sobre a edição, aprovação ou rejeição de súmula. O parágrafo 4º contemplava a suspensão do processo na hipótese de não ser alcançada a maioria necessária à aprovação da súmula por estarem ausentes ministros em número que pudesse influir no julgamento. O substitutivo aprovado na Câmara simplesmente aboliu o quorum de instalação e suprimiu integralmente o parágrafo 4º. Vale salientar que nenhuma emenda supressiva

pode ser tachada de emenda de redação.

Também ilustrativo desse quadro é o parágrafo 2º do mesmo art. 2º, que no projeto original previa a manifestação do Procurador-Geral da República no procedimento para edição, revisão e cancelamento de súmula com efeito vinculante. Na modificação perpetrada na Câmara, foi excluída a sua manifestação como *custos legis* nas hipóteses em que for de sua iniciativa o pedido de edição, revisão e cancelamento da súmula. Essa, indubitavelmente, não foi uma emenda de redação, pois promoveu modificação de mérito no projeto original.

E o que dizer, então, da alteração que a Câmara promoveu no art. 3º, suprimindo do rol de legitimados o Advogado-Geral da União, o Procurador-Geral de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público de Estado ou do Distrito Federal, o Defensor Público-Geral de Estado ou do Distrito Federal, e as pessoas jurídicas integrantes da administração pública indireta, nas esferas federal, estadual e municipal? Por maior boa vontade que se tenha, por mais que se considere acertada a supressão, essa modificação não tem cunho meramente formal, ela atinge a substância, o mérito do projeto, na medida em que opta por restringir a legitimação ativa para provocar a edição, revisão ou cancelamento de súmulas com efeito vinculante.

Por igual, altera o mérito do projeto o substitutivo aprovado na Câmara para o art. 4º, ao acrescentar o quorum qualificado de 2/3 para restringir o alcance dos efeitos vinculantes ou decidir a sua eficácia diferida. A primitiva redação não cogitava desse quorum qualificado, e ao estabelecê-la a Câmara, uma vez mais, promoveu sensível alteração no texto original, o que implica, pela regra da bicameralidade, na obrigatoriedade da devolução do projeto ao Senado Federal para o necessário reexame.

Também foge ao conceito de emenda de redação a supressão do art. 5º, seu parágrafo único com os incisos I e II, do art. 6º, do art. 7º, § 1º, incisos I e II, e o art. 8º, com seus dois

incisos e suas treze alíneas, do projeto oriundo do Senado. Tem-se, uma vez mais, emendas supressivas, que necessariamente impõem o retorno do projeto à Casa de origem.

Por fim, mas não menos importante, o art. 9º trazia duas exceções à necessidade de esgotamento da via administrativa, a saber: desde que não se tratasse de ato omissivo ou desde que nessa instância (administrativa) se possam obstar os efeitos do ato. A emenda substitutiva apresentada na Câmara suprimiu essas exceções, atingindo o mérito da proposição aprovada no Senado Federal.

4 A bicameralidade e a regra inserta no art. 65, § único da Constituição Federal.

Há duas formas de organização legislativa, a bicameral e a unicameral. Interessa-nos, neste estudo, a bicameralidade, forma adotada no Brasil desde a pioneira Constituição de 1824, que a previa no art. 14: “A Assembléia Geral compõe-se de duas Câmaras: Câmara de Deputados, e Câmara de Senadores, ou Senado”.

O sistema bicameral foi mantido em todas as Constituições seguintes, inclusive na carta outorgada por Vargas em 1937, cujo art. 38, § 1º dispunha: “O Parlamento nacional compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal”. Vale registrar que a Constituição de 1934, em seu art. 22 atribui o exercício do Poder Legislativo à Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado. Por essa razão, José Afonso da Silva diz que essas duas Constituições “tenderam para o unicameralismo”⁶.

Na tradição federalista, a Câmara representa o povo e o Senado os Estados federados. Na Constituição brasileira vigente não há o predomínio de uma Casa sobre a outra, mas José Afonso da Silva anota que “a Câmara dos Deputados goza de certa primazia relativamente à iniciativa legislativa”⁷, conferida pelos artigos 61, § 2º, e 64 da Carta Política.

Segundo Bastos, o “bicameralismo consiste exatamente

nesta circunstância de o Poder Legislativo manifestar-se tão-somente pela conjugação das vontades de dois órgãos autônomos que deliberam, em regra, isoladamente”⁸.

O dualismo cameral tanto pode ser visto como técnica de organização do Poder Legislativo como técnica ao processo legislativo. O processo legislativo no sistema bicameral impõe o exame da matéria por cada uma das Casas Legislativas. No caso em exame, o projeto de lei era originário do Senado, e somente poderia seguir para a sanção se fosse aprovado sem emendas pela Câmara. Como restou patente, o projeto sofreu profundas alterações na Câmara dos Deputados, e pela regra inserta no art. 65, § único, da Constituição Federal, deveria necessariamente retornar ao Senado para a apreciação das emendas.

Considerações finais.

Após detida análise das emendas substitutivas e do voto do relator, restou-me a sensação de que a regra constitucional que determina o reexame da matéria pela Casa de origem quando o projeto de lei sofre emendas na Casa revisora, foi percebida e tratada pelo relator da matéria na Câmara dos Deputados como um estorvo, algo incômodo e indesejado que precisava ser afastado a qualquer custo.

Com efeito, percebe-se o deliberado propósito de burlar a regra constitucional através de sinuosos argumentos de que as emendas ao projeto original eram meramente de redação, muito embora esses argumentos não resistam ao menor exame e sejam desnudados pelo próprio relator quando admite expressamente em seu relatório que: efetuou supressões de diversos dispositivos; restringiu o rol de legitimados; estabeleceu quorum de 2/3 para restringir o alcance dos efeitos vinculantes ou decidir sua eficácia diferida; excluiu a manifestação do Procurador Geral da República como *custos legis* nos pedidos de sua iniciativa; e, por fim, afastou as exceções previstas para a exigência do esgotamento da via administrativa.

Estou em que essa não foi uma atitude isolada do relator. Não é proesa para um homem só levar o Congresso Nacional a desrespeitar a Constituição Federal de forma tão evidente. É fácil perceber a conjunção de vontades para agilizar a conclusão do processo legislativo e desprezar a exigência constitucional de fazer retornar o projeto de lei à Casa de origem. Tampouco passa despercebida a vista grossa para os claros sinais de inconstitucionalidade formal e a pressa em aplicar essa lei, eis que aprovadas ainda no ano passado as primeiras súmulas com efeito vinculante.

Esse acintoso descumprimento de preceito constitucional não só desprestigia a Constituição e contribui para a sua baixa efetividade, mas pode produzir um efeito contrário ao pretendido com a criação da súmula. Não é improvável que juízes de todo o país deixem de aplicar as súmulas vinculantes acolhendo o argumento, via controle difuso, da inconstitucionalidade formal da Lei nº 11.417/2006, aumentando, ainda que momentaneamente, o volume de processos no STF.