



SENADO FEDERAL

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Legislativo

RENATA CRISTINA SILVA LEONEL

**A competência do Senado Federal de suspender leis
inconstitucionais**

Brasília

2014

RENATA CRISTINA SILVA LEONEL

**A competência do Senado Federal de suspender leis
inconstitucionais**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para título de especialista em Direito Legislativo.
Área de concentração: controle de constitucionalidade.
Orientador: João Trindade.

Brasília,
Novembro de 2014.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo discutir a aplicação do inciso X do artigo 52 da Constituição Federal. Para tanto, utilizou-se de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais sobre o controle de constitucionalidade incidental, visando à análise do papel do Senado Federal nesse sentido, a fim de que haja melhor adequação dos efeitos de uma decisão de inconstitucionalidade da Suprema Corte. Para isso, será analisada a construção histórica do instituto nas constituições da república, os ofícios sobre controle de constitucionalidade incidental enviados pelo Supremo Tribunal Federal ao Senado Federal. Mais adiante, serão analisados os efeitos e a repercussão nas decisões da corte suprema da Resolução número 5 de 2012. Desse modo, evidenciando as questões relevantes para conclusão da problemática, haverá a apresentação das questões pontuais a respeito da atuação do Senado Federal no controle de constitucionalidade incidental exercido pelo Supremo Tribunal Federal.

Palavra-Chave: Controle de Constitucionalidade. Competência constitucional. Senado Federal. Supremo Tribunal Federal.

Sumário

Introdução	5
1 Evolução histórica do dispositivo exarado no Inciso X, do Artigo 52, da CF/88.	6
1.1. Inciso X, do Artigo 52 na Constituição de 1934.	6
1.2. Inciso X, do Artigo 52 na Constituição de 1946.	8
1.3. Inciso X, do Artigo 52 na Constituição de 1967	8
1.4. Inciso X, do Artigo 52 na Constituição de 1988.	11
2 Uso da competência instituída no inciso X, do Artigo 52 da CF/88 pelo Senado Federal.	15
2.1. Categoria “em tramitação”	16
2.2 Categoria “rejeição”	17
2.2.1 Rejeição por descumprir exigência formal	17
2.2.2 Rejeição por uso da discricionariedade pelo Senado Federal	19
2.2.3 Rejeição por desnecessidade de suspensão	22
2.3 Categoria “matéria prejudicada”	26
2.3.1 Matéria prejudicada por se tratar de controle de constitucionalidade concentrado.	26
2.3.2 Matéria prejudicada por já existir Resolução do Senado suspendendo os dispositivos impugnados.	30
2.3.3 Dispositivo impugnado revogado por outra norma jurídica	32
2.3.4 Dispositivo declarado inconstitucional pelo STF é objeto de Súmula Vinculante	33
2.4 Transformados em norma jurídica	33
3 A Resolução do Senado Federal nº. 5 de 2012.	34
Conclusão	39
Bibliografia.....	41

Introdução

Épocas diferentes implicam necessidades distintas. Conceito este que é confirmado também na ordem jurídica, já que a lei não deixa de ser uma resposta a uma necessidade social. Com essa visão que se lança sobre este trabalho, a competência do Senado Federal de suspender leis declaradas inconstitucionais, no qual se mostra a relevância e as particularidades do Senado no exercício dessa atribuição constitucional que lhe foi incumbida pelo inciso X, artigo 52, da Constituição Federal de 1988.

O presente trabalho se pauta em um tema controvertido no meio jurídico, inaugurado pela Constituição de 1934, sendo então adaptado e reescrito nas constituições de 1946, 1967 e, por fim, 1988 a qual se encontra em vigor.

Após a construção histórica, deu-se a análise sobre a utilização do instituto pela casa legislativa, pela coleta de dados dos ofícios que informam sobre o controle de constitucionalidade incidental exercido pelo Supremo Tribunal Federal, desses quais se encontram em tramitação, quais foram rejeitados, outros que foram transformados em norma jurídica, e ainda aqueles que tiveram a matéria prejudicada.

Por fim, no último capítulo, atribui-se nesse trabalho a Resolução número 5 de 2012 como caso paradigma para demonstrar a atuação incisiva que o Senado auferir na análise dos casos de controle de constitucionalidade decididos pela corte suprema, para, assim, a casa legislativa não apenas reproduzir, mas editar resolução fundamentada na observação perfunctória dos efeitos práticos da suspensão de toda a lei, ou parte que foi declarada inconstitucional.

Nesse sentido, o objetivo do presente estudo foi verificar a eficácia do dispositivo constitucional em questão, analisando sua utilização pelo Senado Federal, bem como a atuação do Supremo Tribunal Federal nesse contexto, com vistas a averiguar se essa competência caiu em desuso ou encontra-se em pleno funcionamento.

1 Evolução histórica do dispositivo exarado no Inciso X, do Artigo 52, da CF/88.

A princípio, faz-se necessária uma descrição da evolução histórica da competência atribuída ao Senado Federal para suspender leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, desde a sua primeira aparição em uma Constituição Brasileira até a atual Carta Magna.

É tido pela doutrina clássica, tanto estrangeira como a brasileira, que o ato inconstitucional é aquele que, por seu conteúdo, viola norma executável de Constituição rígida, e, ainda, aquele que não segue a norma estabelecida e está em desacordo com o regramento constitucional¹.

Tal análise se torna pertinente para a compreensão da evolução sofrida por esse instituto no decorrer do tempo, a fim de subsidiar o entendimento do seu funcionamento nos dias atuais e servir como fundamento para a avaliação desse dispositivo constitucional, que será feita no segundo capítulo.

1.1. Inciso X, do Artigo 52 na Constituição de 1934.

A primeira vez que uma constituição brasileira atribuiu ao Senado Federal competência de suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal foi na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934:

“Art. 91 Compete ao Senado Federal:

II) examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, e suspender a execução dos dispositivos ilegales;

...

IV) suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou acto, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário;”

A crítica a esse dispositivo, segundo Miranda (1938), é a atribuição de um erro de técnica, na medida em que o artigo 90 dessa

¹ FERREIRA, filho, Manoel Gonçalves, 1934. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, São Paulo, Saraiva, 1992, página 40.

Constituição lista as competências privativas do Senado Federal, ao passo que o caput do artigo 91 enumera as competências do Senado Federal, excluindo de seu texto a palavra privativamente, sugerindo que as competências desse último artigo não fossem privativas dessa Casa Legislativa. Entretanto, afirma que nenhum outro poder tem a incumbência conferida ao Senado pelos incisos II e IV, do artigo 91.

O supracitado jurista destaca a relevância da atribuição exarada no inciso II, na medida em que foi a primeira vez que uma constituição brasileira adotou o exame dos regulamentos sem caso concreto, “exame da lei em si mesma”, abstratamente, em sua existência.

Assim, afirma que o Senado Federal poderia suspender a execução no todo ou em parte de leis, regulamentos, atos ou deliberações (ou seja, todos os atos legislativos, executivos e até mesmo as deliberações do Poder Judiciário em matéria regimental e executiva) declarados inconstitucionais pelo judiciário, o que só poderia ocorrer em espécie, no caso concreto e conforme estabelecido no artigo 179, “Só por maioria absoluta de votos da totalidade dos seus juizes, poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do poder público”.

Ademais, esclarece que não é arbítrio do Senado a suspensão no todo ou em parte, sendo que essa Casa só pode suspender a parte que foi declarada inconstitucional ou o todo, não podendo nunca suspender o todo quando apenas uma parte foi declarada inconstitucional.

Ainda nesse sentido, menciona que a intenção do texto constitucional em análise não foi transformar o julgamento *in concreto* em julgamento definitivo, geral, da lei e tampouco em apreciação *in abstracto* da lei, sendo essa uma inovação da Constituição de 1934, instituto esse assemelhado ao veto nos seus resultados, nesse caso, de suspensão de execução.

Por fim, entende que, quando o Senado utiliza-se de tal atribuição presente no inciso X do artigo 52, e posteriormente o Poder Judiciário declara constitucional essa mesma norma cuja execução foi suspensa, restaria à Casa Legislativa somente levantar a suspensão se o novo julgado ocorrer por mudança real na jurisprudência e não apenas por maioria acidental.

Essa situação gerou instabilidade jurídica pela imprevisibilidade do texto constitucional que não atribuiu ao Supremo Tribunal Federal a decisão definitiva de inconstitucionalidade.

1.2. Inciso X, do Artigo 52 na Constituição de 1946.

A Constituição Brasileira de 1946 instituiu em seu artigo 64: “Incumbe ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”.

Maximiliano (1954) em análise a esse dispositivo faz menção ao Projeto de Constituição o qual estipulava em seu artigo 33: “compete ainda ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei, decreto ou ato, declarados inconstitucionais pelo órgão competente”.

Ao contrastar o Projeto de Constituição com o texto constitucional aprovado, nota-se que a palavra ato foi retirada. Nesse sentido, o jurista cita a Emenda 892, a qual reduziu o alcance dessa regra para lei e decreto sob a alegação que a competência do Senado tem natureza delicada, o que torna conveniente que a suspensão da execução se limite a essas espécies normativas. Por outro lado, essa emenda salientou a importância de que a decisão tomada pelos tribunais fosse definitiva, corrigindo o problema de insegurança jurídica causado por esse dispositivo na Constituição anterior.

Ademais, salienta que a emenda 1.756 alterou a expressão “tribunais” para “Supremo Tribunal Federal”, a fim de que a suspensão da execução, atribuída ao Senado, seja voltada para leis e decretos declarados inconstitucionais em decisão definitiva pelo pretório mais alto do Brasil.

1.3. Inciso X, do Artigo 52 na Constituição de 1967

A Constituição Brasileira de 1967 trata do assunto no inciso IV, do Art. 45: “Compete, ainda, privativamente, ao Senado Suspender a execução,

no todo ou em parte, de lei, ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”.

Miranda (1967-1968), ao tecer comentário sobre esse dispositivo, salientou que todos os atos legislativos e executivos e mesmo as deliberações judiciárias em matéria regimental ou executiva, quando julgados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, poderiam ser suspensos, no todo ou em parte (a depender do alcance da declaração de inconstitucionalidade), pelo Senado Federal.

O supracitado jurista oportunamente destacou que a declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo só poderia ocorrer *in casu*.

Nessa quadra, afirma ainda que o direito brasileiro de 1891 a 1934 não previa consequências formais para as leis declaradas inconstitucionais, sendo que, somente na Constituição de 1934 conforme análise anterior, foi previsto esse mecanismo, comparado ao veto pelo jurista, por se tratar de suspensão da execução, produzindo efeito na eficácia da lei.

Nesse diapasão, acredita, ainda sobre esse dispositivo da Constituição de 1967, não haver suspensão de suspensão, na medida em que, se uma lei for suspensa, não poderá mais ser aplicada, ao passo que, se surgir nova lei e esta não for tida como inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, então essa nova lei poderá ser aplicada, não a anterior, que teve sua execução suspensa.

Quanto ao objeto de suspensão, as leis, o jurista destaca o fato de que a Constituição não faz distinção entre as esferas federal, estadual ou municipal, sendo os únicos requisitos: (i) tratar-se de regra jurídica e (ii) ter sido julgada inconstitucional, em decisão definitiva, pelo Supremo Tribunal Federal.

Encerrando a análise de Miranda (1967-1968), esclarece que a regra jurídica tratada nesse dispositivo constitucional, por não possuir vício formal, é válida, porém eivada de vício de inconstitucionalidade, ou seja, ela existe e possui eficácia, enquanto não for decretada a sua nulidade (em sentença constitutiva negativa). Sendo que continua a ser eficaz mesmo após a decretação de nulidade, que se dá apenas *in casu*, até que o Senado Federal suspenda a execução, no todo ou em parte, dessa regra jurídica. Enquanto o Senado não proceder à suspensão, a norma não perde a eficácia, o que se dá somente após a atuação dessa Casa Legislativa.

Ferreira Filho (1972-1975), em alusão ao inciso VII, do Art. 45 da Constituição de 1967 com a emenda nº 1 de 1969, defende que os atos inconstitucionais, cujo conteúdo viola norma constitucional rígida ou que foram estabelecidos em desacordo com os preceitos constitucionais, são nulos e de nenhum efeito, devendo o juiz afastá-los do ordenamento jurídico, declarando sua nulidade.

Nesse contexto, o controle de constitucionalidade, acrescenta o jurista, acontece de caso a caso, e os efeitos da decisão da mais alta instância, que reconhece a inconstitucionalidade, possuem eficácia exclusivamente entre as partes.

Diante disso, comenta sobre a instabilidade jurídica dessa situação, em que a decisão definitiva da Suprema Corte é dada *in casu*. É inegável que as instâncias inferiores serão influenciadas, entretanto tal decisão não as vinculará e tampouco afetará a eficácia do ato normativo geral. Assim, pode acontecer de ser exigido o cumprimento de normas que já foram declaradas inconstitucionais, num caso, pelo Supremo.

Sendo assim, Ferreira Filho (1972-1975) explica que uma das soluções para evitar esse inconveniente foi a adoção, pela Constituição de 1934 e posteriormente copiada pelos textos constitucionais supervenientes, da competência dada ao Senado para suspender a execução dessas leis decididas definitivamente como inconstitucionais pela Suprema Corte.

Salienta que a lei não é revogada com a suspensão da sua execução, mas apenas perde a aptidão para produzir seus efeitos de direito, não podendo, então, ser exigida de ninguém, esclarece o jurista.

Outro aspecto destacado por Ferreira Filho é que o Senado não decidirá sobre o mérito da inconstitucionalidade da lei, cabendo-lhe apenas verificar os requisitos formais da decisão do Supremo.

Ferreira Filho cita os ensinamentos de C. A. Lúcio Bittencourt, que sustentava como objetivo dessa suspensão tornar pública a decisão do Tribunal, acreditando ser impropriedade técnica o termo suspensão da execução, na medida em que leis inexistentes ou ineficazes não podem ter sua execução suspensa.

Ferreira Filho (1972-1975) acredita que a decisão judicial de inconstitucionalidade opera uma anulação *ex tunc*, não sendo meramente

declaratória, mas constitutiva negativa, anulando um ato até então válido. Nesse sentido, entende que a suspensão da execução esvazia a norma de eficácia como se ela tivesse sido revogada pelo processo legislativo.

1.4. Inciso X, do Artigo 52 na Constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988 mantém a competência ora em análise no inciso X, do Artigo 52, conforme transcrito abaixo:

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

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

Bastos (2000) aponta que, entre as divergências de posicionamentos na doutrina a respeito do papel do Senado no desempenho dessa competência constitucional, é favorável à corrente que atribui à câmara alta papel significativo, no sentido de analisar os requisitos constitucionais formais presentes na decisão definitiva de inconstitucionalidade de lei adotada pelo Supremo Tribunal Federal e, ainda, acredita que se trata de atividade vinculada, ou seja, o Senado não pode deixar de suspender lei declarada inconstitucional por aquela Corte, em decisão definitiva, desde que estejam presentes os requisitos formais para tanto.

Entretanto, por mais que acredite ser competência vinculada, esclarece que o Senado já se recusou a conferir eficácia erga omnes à decisão do Supremo no RE 150.764-1/PE, alegando, entre outros motivos, que o entendimento dessa Corte sobre a questão não era pacífico, na medida em que adveio do voto de seis contra cinco de seus membros.

Ainda sobre a discricionariedade ou não dessa competência constitucional da Alta Câmara do Parlamento, Barros (2003) entende que a constituição estabelece uma nítida divisão de competência entre o STF, que é o “senhor da constitucionalidade”, e o Senado Federal, “senhor da generalidade”, no caso do controle difuso brasileiro. Nesse sentido, a Alta

Câmara do Congresso cuida da generalidade, provendo-a por meio da espécie normativa Resolução.

Destarte, desde 1934, o STF decide da constitucionalidade e o Senado da generalidade em controle difuso. Ao passo que, no controle concentrado, tanto a constitucionalidade quanto a generalidade estão a cargo da Suprema Corte, sendo *erga omnes* o acórdão que decide as ações diretas. Ademais afirma que:

“cada modo de controle conserva sua lógica, o que é imprescindível para que se misturem sem que se confundam, fazendo misto o sistema sem torná-lo confuso. Para prevenir confusão, deve a prática do sistema misto ser iluminada por uma teoria exata a respeito de qual é a posição institucional do Senado Federal no concerto da federação, uma vez que ele não desce dessa posição – não se descaracteriza – na sua intervenção no controle da constitucionalidade.”²

Sobre a posição institucional do Senado, não acredita ser uma competência estritamente vinculada em relação à suspensão *erga omnes* da execução da lei que o Supremo decidiu inconstitucional no controle concreto. Entende que a declaração de inconstitucionalidade advinda do STF vincula a Casa Legislativa não como causa, mas sim como condição de sua competência constitucional, na medida em que só poderá proceder à suspensão, caso, anteriormente, a Suprema Corte tenha declarado a inconstitucionalidade. Nesse sentido, *in verbis*:

“a inconstitucionalidade decidida pelo Supremo é pressuposto condicionante, cuja existência *permite* (primeiro caso) ou cuja ausência *impede* (segundo caso) um efeito de generalização, causado pela resolução do Senado. No primeiro caso, a resolução do Senado – exatamente porque é permitida – não é imposta pela decisão do Supremo. Mas, no segundo caso, ausente originariamente ou retirado posteriormente o pressuposto de inconstitucionalidade, a condição se torna impeditiva da resolução do Senado, o qual não pode editá-la(...)” (grifos do autor)³

² BARROS, Sérgio Resende de. O Senado e o Controle de Constitucionalidade. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 1, jan./jun., 2003, página 166. Disponível em: <<http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/28>>. Acesso em: 20 set. 2014.

³ BARROS, Sérgio Resende de. O Senado e o Controle de Constitucionalidade. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 1, jan./jun., 2003, página 168. Disponível em: <<http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/28>>. Acesso em: 20 set. 2014.

Continua defendendo a discricionariedade do ato de inibir erga omnes a execução de lei inconstitucional, praticado pelo STF no caso de controle concentrado ou pelo Senado Federal, no caso de controle difuso. Portanto, não obstante parte da doutrina e jurisprudência se opor contra esse entendimento, conclui que o poder discricionário deste instituto condiz com a própria essência dessa Casa Legislativa, de moderação e representação. Nesse sentido, afirma o seguinte:

“Cabe endereçar ao bom senso uma indagação: por que o Constituinte teria escolhido o Senado para tal função, se este nada pudesse acrescentar, senão um carimbo automático de generalidade? A resposta só pode ser: não foi vã a escolha. Foi para prover em nome dos estados federados um contrapeso de moderação no âmbito da República Federativa. Foi para isso que a Constituição delegou ao Senado Federal e não à corte constitucional a função de suspender em todo o território nacional a execução da lei tida por inconstitucional no epílogo do controle difuso. O Constituinte deu ao Senado um descortino federal e nacional, no âmbito da República, o qual só pode ser discricionário, sob pena de não ser descortino.”⁴

Destarte, defende a tese de que, mesmo que o STF declare a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, em decisão definitiva, em controle concreto, o Senado não é obrigado a generalizar os efeitos de tal decisão, na medida em que, no exercício de sua função moderadora em nome dos estados-membros, pode entender oportuno e conveniente que a decisão continue a possuir efeitos somente *inter partes*.

Destaca o fato de que a Alta Câmara Legislativa, ao deixar de suspender lei declarada inconstitucional pelo Supremo por entender oportuno e conveniente que os efeitos permaneçam apenas entre as partes do processo, não está convalidando uma inconstitucionalidade. Apenas estará manifestando entendimento de que a decisão ainda deve ser mantida no âmbito dos casos concretos. Sedimenta sua tese, declarando o seguinte:

⁴ BARROS, Sérgio Resende de. O Senado e o Controle de Constitucionalidade. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 1, jan./jun., 2003, página 169. Disponível em: <<http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/28>>. Acesso em: 20 set. 2014.

“O Senado não entra no mérito da inconstitucionalidade. Não a reaprecia. Não invade competência alheia. Não desdiz a inconstitucionalidade dita pela corte constitucional. Não a rejeita. Não faz um novo juízo sobre a inconstitucionalidade. Apenas, entende não ser oportuno e conveniente estendê-la erga omnes personas alcançadas pela soberania do Estado. Nada mais. Esse poder discricionário não lhe pode ser negado. Obviamente, o exercício dessa competência política não implica aceitação da lei inconstitucional, não significa rejeitar a decisão do Supremo. Apenas constitui uma limitação política no âmbito e do modo de aplicação da inconstitucionalidade. Nada mais, além disso.”⁵

Dito isso, faz referência a Lúcio Bittencourt, que, à época da constituição de 1946, conforme citado no primeiro capítulo, expôs opinião de que o papel do Senado em relação a essa competência, tratada no presente trabalho, é apenas tornar pública a decisão do tribunal, a fim de que todos os cidadãos tomem conhecimento dela. Entretanto, Barros manifesta-se contrário a essa posição, em que pese parte da doutrina e tribunais diversos adotarem essa opinião. Afirma que a decisão de qualquer tribunal, principalmente do Supremo Tribunal Federal, já é pública por sua própria natureza.

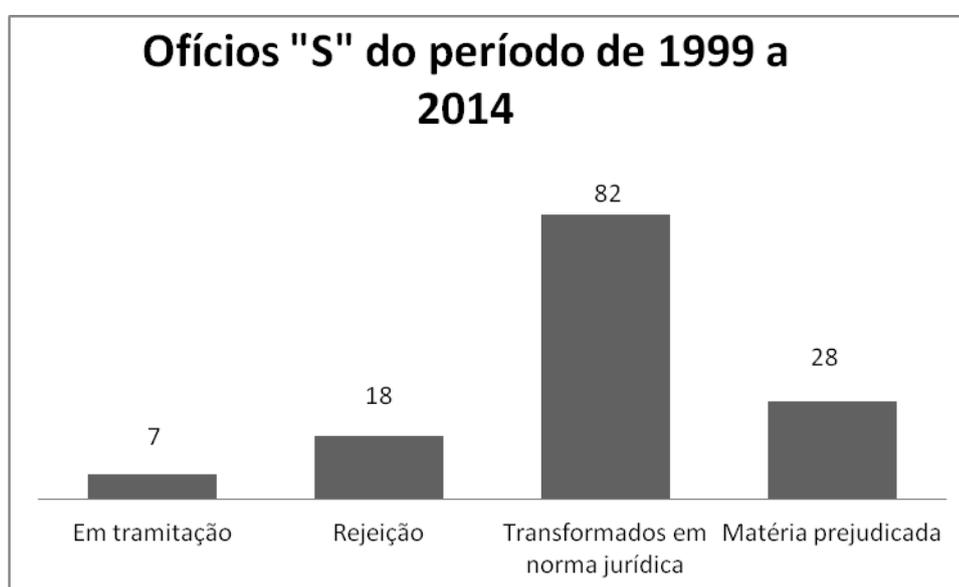
Diante disso, não faz sentido atribuir ao Senado apenas a função de publicar as decisões da Suprema Corte, contrariando a essência da sua função e tolhendo seu poder, que é optativo apenas no que se refere à generalidade.

Após essa discussão sobre a discricionariedade do instituto da suspensão de leis inconstitucionais, procede-se à análise do uso dessa competência pelo Senado Federal.

⁵ BARROS, Sérgio Resende de. O Senado e o Controle de Constitucionalidade. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 1, jan./jun., 2003, página 169. Disponível em: <<http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/28>>. Acesso em: 20 set. 2014.

2 Uso da competência instituída no inciso X, do Artigo 52 da CF/88 pelo Senado Federal.

A pesquisa realizada ao site do Senado⁶, por meio da ferramenta atividade legislativa, utilizando como critério a busca de Ofícios “S” encaminhados pelo Supremo Tribunal Federal ao Senado, comunicando a declaração definitiva de inconstitucionalidade de leis, em controle de constitucionalidade incidental, no período de 1999⁷ a outubro de 2014, encontrou o registro de 135 ofícios, cuja análise resultou no seguinte gráfico:



Primeiramente, cumpre destacar que esses expedientes são encaminhados à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ, onde são votados em caráter terminativo da matéria, conforme dispõe o Regimento Interno do Senado Federal – RISF – no inciso II, do Artigo 91.

Normalmente a CCJ propõe projeto de Resolução do Senado Federal – PRS – com vistas à suspensão da execução da lei a que se refere o respectivo Ofício “S”, que, se aprovado pela Comissão e, não havendo interposição do recurso, previsto no inciso I, do § 2º, do Artigo 58 da

⁶ <www.senado.gov.br>

⁷ As informações utilizadas neste capítulo foram fornecidas pelo servidor do Senado Federal Sérgio Geronimo Bonifacio, Coordenador de Estatísticas e Relatórios Legislativos, que esclareceu que o site está alimentado com dados a partir do ano de 1999.

Constituição Federal de 1988 c/c § 3º, do Artigo 91 do RISF, gera a Resolução do Senado Federal.

Dito isso, no próximo momento, será feita a análise de cada categoria do gráfico retro.

2.1. Categoria “em tramitação”

O gráfico mostra o registro de 7 Ofícios “S”, classificados na categoria “em tramitação”, sendo que 6 desses são mais recentes e se encontram “aguardando designação de relator” e 1 deles deu origem a PRS, entretanto ainda está em tramitação na Casa.

Quanto aos 6 Ofícios mais recentes, os de nºs 27/2013, 46/2013, 47/2013, 8/2014, 9/2014 e 21/2014, ainda se encontram na CCJ, sendo que o mais antigos desses, foi registrado no Protocolo Legislativo – PLEG – em 10/06/2013, sugerindo que ainda estão em tempo hábil para tramitarem, já que percebeu-se, em alguns casos, que essa Comissão junta várias proposições de mesma natureza para tramitarem instantaneamente, assim notou-se diversas dessas Resoluções promulgadas na mesma data.

Por outro lado, quanto ao Ofício retrocitado, que deu origem a PRS e ainda se encontra em tramitação pela Casa, qual seja o PRS nº 26, de 2005, cuja ementa prevê o seguinte:

“Suspende a execução da expressão ‘locação de bens móveis’, constante do item 79 da Lista de Serviços a que se refere o Decreto-Lei Federal nº 406, de 31 de dezembro de 1968, na redação dada pela Lei Federal Complementar nº 56, de 15 de dezembro de 1987, e da mesma expressão contida no item 78 do § 3º do art. 50 da Lista de Serviços da Lei Municipal nº 3.750, de 20 de dezembro de 1971, do Município de Santos, no Estado de São Paulo”.

A tramitação do PRS mostra que foi protocolado no dia 7 de junho de 2005, proveniente do Ofício “S” 25/2001, sendo aprovado em caráter terminativo da matéria pela CCJ e encaminhado ao Plenário para que, nos termos do art. 91, §§ 3º a 5º, do Regimento Interno do Senado Federal, fosse aberto prazo de cinco dias úteis para interposição de recurso, por um décimo

da composição da Casa, para que a matéria fosse apreciada pelo Plenário. Então foram apresentados os Recursos n^{os} 3 e 4, de 2005, nesse sentido. Sendo que, desde o dia 27 de junho de 2005, o PRS está aguardando inclusão na ordem do dia.

Isso sugere que, provavelmente, não houve interesse político na aprovação desse projeto, o que corrobora com o caráter discricionário dessa competência do Senado, defendido por alguns doutrinadores, conforme exposto no primeiro capítulo.

2.2 Categoria “rejeição”

Na categoria rejeição estão agrupados 18 expedientes que foram arquivados sem proposta de PRS, na medida em que o Senado entendeu não ser conveniente e oportuno suspender a respectiva lei, fazendo uso da discricionariedade que acredita acompanhar essa competência privativa.

Também foi incluso nessa categoria um ofício que não atendeu a uma das exigências formais, na medida em que essa deliberação possui conotação negativa, de rejeição.⁸

Diante disso, será feita a análise detalhada dos tipos de expedientes inclusos nessa categoria e, para tanto, foram separados de acordo com o motivo de terem sido “rejeitados” sem proposta de PRS.

2.2.1 Rejeição por descumprir exigência formal

Foi mencionado, no primeiro capítulo, que a Alta Câmara Legislativa não é competente para avaliar o mérito da inconstitucionalidade quando do uso dessa competência de suspensão da execução de lei

⁸ Importante destacar que o critério utilizado na definição das categorias abordadas nesse capítulo levou em consideração a facilidade da análise que se pretendia fazer. Nesse sentido, a categoria rejeição engloba matérias em que o Senado não se propôs a suspender a lei ou ato normativo declarado inconstitucional pelo Supremo.

inconstitucional, mas deve analisar os aspectos formais e, nesse sentido, estabelece o Artigo 387 do RISF o seguinte:

“A comunicação, a representação e o projeto a que se refere o art. 386 deverão ser instruídos com o texto da lei cuja execução se deva suspender, do acórdão do Supremo Tribunal Federal, do parecer do Procurador-Geral da República e da versão do registro taquigráfico do julgamento.”

Diante disso, por meio do Ofício “S” nº 51, de 2007, o STF comunica ao Senado a decisão exarada nos autos do Recurso Extraordinário nº 388359, de 2007, de declaração de inconstitucionalidade do §2º do art. 33 do Decreto nº 70.235/1972, com a redação dada pelo art. 32 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, originária da Medida Provisória nº 1.863-51/1999 e reedições. Entretanto a Alta Câmara do Parlamento decidiu arquivá-lo sem proposta de PRS, na medida em que o parecer do Procurador-Geral da República não consta do processado, de acordo com o Parecer da CCJ nº 1.384, de 2007, ou seja, foi rejeitado por descumprir exigência formal, o que permitiu encaixá-lo na categoria rejeição do gráfico retro.

Ainda em relação a esse Ofício, é interessante destacar que o Parecer da CCJ discorre brevemente sobre o mérito da inconstitucionalidade (“por força argumentativa”, de acordo com o texto do parecer), objeto do expediente em questão, indo ao encontro da decisão do STF, asseverando que a exigência legal de depósito prévio como condição para admissibilidade de recurso administrativo (matéria de que trata o dispositivo declarado inconstitucional pela Suprema Corte) é postura contrária ao direito constitucional de ampla defesa. Ademais, afirma o seguinte:

“o próprio Poder Executivo já reconheceu a inconstitucionalidade do dispositivo. O Ato Declaratório Interpretativo RFB nº 9, de 5 de junho de 2007, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, determinou, com fulcro na ADIn mencionada, que não será exigido o arrolamento de bens e direitos como condição para seguimento do recurso voluntário, ficando cancelados, nos respectivos órgão de registro, os arrolamentos já efetuados.”

Destarte, o parecer da CCJ vota pelo arquivamento do Ofício “S” nº 51, de 2007, por ausência de peça essencial, entretanto expõe

entendimento de que a inconstitucionalidade do dispositivo já possui reconhecimento pelo poder executivo, deixando subentendido que a ausência de resolução suspensiva não traria prejuízos.

Ou seja, esse é um caso em que o Senado Federal percebeu a ausência de requisito formal, o que teoricamente o impediu de proceder à suspensão do dispositivo declarado inconstitucional. Diante disso, explicou que, por mais que não fosse suspender a norma jurídica em questão, sua inconstitucionalidade já era de reconhecimento do poder executivo, que a editou, levando a entender que o vício provavelmente já estava sanado.

Entretanto, ao levar em consideração o debate que precedeu o presente capítulo, sobre a discricionariedade do Senado Federal no uso da competência de suspensão de leis inconstitucionais, parece que essa Casa Legislativa utilizou dessa prerrogativa para deixar de suspender a lei, mas motivou sua decisão com a ausência de requisito formal.

2.2.2 Rejeição por uso da discricionariedade pelo Senado Federal

Os Ofícios nº “S” 23/2000, 4/2001 e 16/2003 tramitaram em conjunto na Alta Câmara do Parlamento, na medida em que tratam do mesmo assunto, qual seja a declaração de inconstitucionalidade incidental, pelo STF, do vocábulo “mensal” do artigo 1º e de todo o texto do artigo 2º da Lei nº 8.870, de 1989.

O Parecer da CCJ nº 1.079, de 2007, analisou a matéria, apontando os dispositivos da referida lei, impugnados pelo STF:

“Art. 1º É assegurada aos magistrados, quando no gozo de férias regulamentares, a percepção, juntamente com os vencimentos, de gratificação correspondente a um terço (1/3) da respectiva remuneração mensal.

Art. 2º A gratificação não excederá, em cada ano, a um terço (1/3) da remuneração mensal, vedada, no caso de acumulação de férias, a dupla percepção de benefícios.”

Foi relatado que as ações de que provieram as declarações de inconstitucionalidade se basearam na garantia da Magna Carta do adicional de férias e também no artigo 66 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, que

garante aos magistrados férias anuais remuneradas de sessenta dias, que devem ser usufruídas nos meses de janeiro e julho. Destarte, se o inciso XVII, do artigo 7 da Constituição Federal dispõe que as férias são remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal, sem impor qualquer limitação causada pelo tempo de sua duração, então o STF entendeu que, no caso dos magistrados, o aumento deve incidir sobre os vencimentos de ambos os meses de férias, mesmo que sejam desdobradas em dois períodos.

Após o relato, passou-se à análise da matéria, quando, então, foi exposto entendimento de que o ato de suspensão de execução de lei declarada inconstitucional pelo Senado Federal é facultativo e possui “uma dimensão inafastável de conveniência e oportunidade política”. Sendo assim, foram feitas as seguintes ponderações a respeito do teor do ofício em questão:

“a) A primeira censura do Supremo Tribunal Federal, em sede de fiscalização concreto-incidental (casuística), foi efetivada em dezembro de 1999 e publicada no Diário da Justiça em março de 2000, ou seja, há mais de sete anos.

b) Desde a promulgação da Lei sob censura, diversas alterações legislativas foram realizadas para dotar o ordenamento jurídico de novos mecanismos aptos a tornar mais ágeis os procedimentos de controle de constitucionalidade por parte do sistema judicial como um todo, cabendo citar, em especial, as Leis nºs 9.756, de 1998 (especialmente na parte que altera os arts. 481 e 557 do Código de Processo Civil), e 9.868, de 1999. Essas modificações institucionais, além de buscar a celeridade e a economia processual na declaração de inconstitucionalidade pelos Tribunais, ampliaram de forma significativa os mecanismos que conferem efeito vinculante às decisões em sede de controle concreto-incidental.

c) Por outro lado, tratando-se de norma jurídica de alcance local declarada incompatível com direito social constitucionalmente assegurado, sua eventual implementação pela Administração municipal, ao arrepio da declaração de inconstitucionalidade, haveria de esbarrar em objeções de natureza judicial, com eventuais prejuízos para o erário estadual em razão de pretensões legítimas, inclusive quanto a verbas honorárias e ressarcimento de danos. Lembrando-se que o direito assegurado pela Suprema Corte é da titularidade dos magistrados judiciais do Rio Grande do Sul, parece lícito e razoável presumir que, com o tempo transcorrido, medidas corretivas já tenham

sido tomadas para a correção do critério legal tido por irregular.

d) Nesse sentido, a esta altura nenhum objetivo prático teria a intervenção do Senado em relação ao assunto, em vista da absoluta falta de tempestividade e oportunidade para a ampliação do escopo da decisão, cujos efeitos gerais já devem

ter-se realizado, a nível local, por via dos mecanismos administrativos e judiciais ordinários.

Cabe, por fim, assinalar que a Lei nº 8.870, de 1989, consta do cadastro de legislação do sítio do Governo do Rio Grande do Sul na Internet com referência expressa à declaração de inconstitucionalidade proferida pelo STF.”

Portanto, o Senado Federal, no uso de sua discricionariedade, utilizou basicamente três justificativas a fim de deixar de suspender a execução dessa lei: (i) o lapso temporal de mais de sete anos entre a decisão do STF e a análise definitiva da matéria pela CCJ; (ii) a probabilidade de que, devido ao tempo transcorrido, medidas corretivas tivessem sido tomadas para alteração do critério legal em confronto com o texto constitucional e (iii) a referência expressa, no site do Governo do Rio Grande do Sul, à declaração de inconstitucionalidade proferida pelo STF em relação aos dispositivos impugnados da lei estadual.

Entretanto, ao recorrer à tramitação do Ofício “S” nº 23, de 2000, observa-se que, em 31 de maio de 2000, a CCJ recebeu relatório do Senador Amir Lando, que votou pela suspensão da lei impugnada pelo STF, mas não foi deliberado pela Comissão. Sendo que, em 30 de março de 2005, foi aprovado o projeto de Resolução oferecido como conclusão do parecer, relatado “ad hoc” pelo Senador Álvaro Dias, em substituição ao Senador Tasso Jereissati.

Ademais, foi anexado, em 17 de junho de 2005, o Of. SF 1.069/2005, do Presidente do Senado Federal, solicitando reexame dos pareceres pela CCJ e a matéria foi devolvida ao Senador Tasso Jereissati.

Depois disso, com a aprovação do Requerimento nº 571/2006, os Ofícios “S” 23/2000, 4/2001 e 16/2003 passaram a tramitar em conjunto e, somente em 26 de setembro de 2007, foi aprovado o parecer pelo arquivamento desses expedientes, relatado pelo Senador Edison Lobão, cujo teor foi explicitado anteriormente (Parecer da CCJ nº 1.079/2007).

Infere-se dessa análise que, inicialmente, a Alta Câmara do Parlamento adotou postura favorável à suspensão da execução da lei em comento, na medida em que a CCJ aprovou projeto de Resolução do Senado Federal nesse sentido.

Entretanto, posteriormente, foi solicitado reexame da matéria pelo Presidente da Casa⁹. Sendo que, depois disso, houve mudança na postura adotada, com a rejeição da suspensão da lei.

De toda forma, uma das justificativas utilizadas para não suspender a lei foi o lapso temporal de 7 anos, o que faz sentido no contexto da segurança jurídica e que, entretanto, poderia ter sido evitado, fazendo-se uso da celeridade processual.

Também foi alegado que, pelo tempo transcorrido, medidas corretivas provavelmente foram adotadas para sanar a inconstitucionalidade e, ademais, o próprio site do governo do estado faz referência à declaração de inconstitucionalidade pelo STF. Esse raciocínio sugere a desnecessidade de suspensão da lei, mas, por outro lado, ao fazer essas ponderações, não está o Senado diminuindo a importância do seu papel na suspensão de leis inconstitucionais? Se as situações se resolvem com o tempo transcorrido, sem a necessidade de publicação de Resolução suspensiva, pode ser subentendido que essa Casa Legislativa exerce função insignificante nesse contexto.

Destarte, podemos inferir que não houve interesse político em suspender essa lei, impugnada pela Suprema Corte e, então, o Senado prolongou sua tramitação e fez uso da discricionariedade para deixar de suspendê-la.

2.2.3 Rejeição por desnecessidade de suspensão

Um caso emblemático e de grande utilidade para essa pesquisa, é o teor do Parecer da CCJ nº 29, de 2011, sobre os Ofícios “S” nºs 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 27, de 2004, que comunicam a declaração parcial de inconstitucionalidade incidental de dispositivos das Leis Orgânicas dos Municípios de Mira Estrela, Teodoro Sampaio, Alto Alegre, Palmeira d’Oeste, Glicério, Guararapes, Pontes Gestal, Porto Ferreira e Ibitinga, todos do Estado de São Paulo.

⁹ Como não consta no site o documento digitalizado da Presidência, não há como saber a motivação desse pedido.

Os dispositivos impugnados estabeleceram a composição numérica das respectivas Câmaras de Vereadores em desacordo com a determinação de proporcionalidade populacional instituída pela Constituição Federal.

Em relação à necessidade de atuação suspensiva do Senado Federal diante desse contexto e sobre seus efeitos temporais, se *ex tunc* ou *ex nunc*, a CCJ manifesta serem casos que guardam peculiaridades e, portanto, demandam atenção mais detida.

Destarte, ressalta que, em todos os casos, a decisão foi proferida em recurso extraordinário em ações civis públicas movidas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, sendo os recursos ora ajuizados pelo MP autor, ora pelos sucumbentes nas instâncias inferiores.

A decisão do STF foi uniforme em proclamar a necessidade de adequação da composição das Câmaras Municipais à proporcionalidade populacional, havendo, inclusive, jurisprudência (RE 197.917, de 6/6/2002) fixando os quantitativos populacionais necessários ao acréscimo de cada novo vereador aos municípios, com base no artigo 29, IV, da Constituição Federal. Sendo assim, esse parecer conclui ser a decisão da Suprema Corte “satisfativa, exauriente e em si completa”.

Nesse sentido, esclarece que somente a Câmara de Vereadores de cada município está sujeita aos regramentos estabelecidos nos dispositivos impugnados, sendo que o STF exaure a questão, não deixando interessados que ensejem uma eventual ação suspensiva pelo Senado Federal.

Entretanto, ao contrário dos outros municípios, em que a Câmara de Vereadores é parte, em relação a Guararapes e Pontes Gestal, são partes pessoas físicas, não sendo possível inferir pelos extratos encaminhados ao Senado, se a inteira composição das respectivas câmaras integra o feito ou não. Sendo que, para esses dois casos, restaria a possibilidade de remanescer interesse jurídico na suspensão dos dispositivos pela Câmara Alta do Legislativo.

Contudo, como as decisões do STF expressamente ordenaram às Câmaras Municipais envolvidas que adotassem medidas cabíveis para fixar, de forma expressa, a sua composição, observados os parâmetros firmados em cada julgado, eventual ação suspensiva do Senado seria inócua e, ainda,

prejudicial, na medida em que, caso os municípios optassem por reformar a redação do dispositivo impugnado para adequá-la à decisão da Suprema Corte, essa correção sofreria os efeitos daquela suspensão, ocasionando desnecessárias dúvidas jurídicas e obstáculos interpretativos.

Por fim, o Relator, Senador Demóstenes Torres, defende que, apesar da divergência doutrinária, a suspensão de lei inconstitucional produz efeitos *ex nunc* (não retroativos), o que confirma sua desnecessidade nesses casos, já que a decisão do STF determina a imediata adaptação das Leis Orgânicas.

Diante disso, foi propugnada a facultatividade da ação suspensiva do Senado Federal e a desnecessidade dela para os casos sob análise.

Essa deliberação do Senado contraria mais uma vez a tese de que sua atuação teria somente a finalidade de publicar as decisões do STF, em controle de constitucionalidade incidental, na medida em que avaliou o contexto e a necessidade jurídica, social e política do exercício de sua competência constitucional, concluindo não ser necessária a suspensão por todos os motivos mencionados anteriormente.

Cumprido, nesse momento, citar a tese de Barros (2003) sobre o efeito da Resolução do Senado Federal, que, como vimos anteriormente, é de entendimento do Senado Federal ser *ex nunc*, não retroativo.

Para subsidiar o entendimento, Barros inicia citando o princípio da separação dos poderes:

“Essa intervenção do Senado é um meio jurídico-político de atender à teoria da separação de poderes. Na prática, suspender a execução é como que revogar o executável enquanto ele estiver suspenso. Deve-se frisar: é como que, mas não é exatamente o mesmo. Nem, muito menos, é revogá-lo irreversivelmente. Na teoria, a concepção dessa intervenção atendeu àquele princípio de separação imposto fortemente pelo Estado liberal, entre cujos corolários está o de que só uma lei pode revogar outra lei. Esse princípio tem de ser mantido no sistema difuso, pois é parte de sua lógica. Exatamente para manter essa lógica é que se teoriza que o Senado subtrai executoriedade à lei, mas não a revoga. Logicamente preso ao rigor da separação de poderes, o ato de suspender erga omnes a execução, embora esteja próximo, não é idêntico ao ato de revogação da lei, pois só a lei pode revogar a lei. Mas, mesmo admitindo isso, há quem entenda que o princípio da separação de poderes é mantido tão-só pelo fato de ser o Senado um

órgão legislativo, não saindo assim do recinto do Poder Legislativo a decisão que esteriliza a lei. Contudo, examinando melhor, vê-se que esse princípio, embora assim se considere mantido, realmente é preservado pelo fato de o Senado não revogar a lei posta pelo Poder Legislativo, mas apenas lhe subtrair a possibilidade de execução. A lei elaborada pelo Congresso Nacional com a sanção do Presidente da República continua presente no ordenamento jurídico, não sendo possível ao Senado, por si só, já que é apenas uma das câmaras do Congresso Nacional, revogá-la. Daí, que peca contra essa lógica Othon Sidou, quando – após afirmar que o mandado de segurança pode e deve ser concedido contra o efeito atuante da lei inconstitucional – acrescenta: A revogação é que representa o ataque à lei em si, e por isso é tarefa do Poder Legislativo, o Senado, seu corpo mais qualificado. Em suma, a resolução do Senado não desconstitui a lei.”

Portanto, afirma que o Senado, ao suspender a eficácia da lei, desativa-a, não atuando, contudo, como legislador negativo, que revoga ou desconstitui a lei. Nesse sentido, a resolução suspensiva da Alta Câmara do Congresso Nacional só poder ter efeito *ex nunc*. Não pode ter efeitos retroativos e nem efeitos *pro futuro*. Esclarece que a atuação do Senado se enquadra na intersecção entre o sistema difuso com o concentrado, aproximando-os. Sendo que essa intersecção não tem o efeito *ex tunc*, na medida em que não está julgando um caso concreto e, por outro lado, não pode modular no tempo a eficácia da decisão do Supremo, porque a decisão não envolveu o julgamento da lei em si.

Por fim, esclarece que:

“a intervenção do Senado, embora complemente o sistema difuso, não consiste no julgamento de nenhum caso concreto, em que a decisão, se não recuar *ex tunc*, pode prejudicar uma parte em benefício da outra. Ao contrário, o ato do Senado é erga omnes e, por isso mesmo, se recuar ao passado, atingirá outras partes, cujos direitos e obrigações não foram questionados nos casos concretos, ao fim dos quais o Supremo solicitou ao Senado a suspensão da lei. Esse recuar no passado provocaria uma sublevação automática e imediata das relações jurídicas que estavam pacíficas, causando uma guerra generalizada entre incontáveis partes. O que, além de injusto para os atingidos, seria inconveniente para a paz social, escopo maior da administração da Justiça pelo Estado.”

2.3 Categoria “matéria prejudicada”

Estão elencados nessa categoria ofícios cuja matéria perdeu a oportunidade, ou seja, não há motivo para a existência, no mundo jurídico, de resolução suspensiva, seja porque lei posterior revogou o dispositivo declarado inconstitucional pelo STF, ou porque a própria decisão da Suprema Corte se reveste de eficácia *erga omnes*, conforme será estudado detalhadamente a seguir.¹⁰

O gráfico retro mostra 28 expedientes inclusos na categoria “matéria prejudicada”, sendo que no próximo momento será feita uma análise do teor desses ofícios e dos pareceres da CCJ em relação a eles.

2.3.1 Matéria prejudicada por se tratar de controle de constitucionalidade concentrado.

Primeiramente, cumpre destacar que, por meio do Ofício “S” nº 46, de 1999, o STF comunica a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 11.152, de 30 de dezembro de 1991, do Município de São Paulo, nos autos do Recurso Extraordinário nº 199281, para os fins previstos no inciso X, do artigo 52, da Constituição Federal.

O Parecer da CCJ nº 1.379, de 2007, esclarece tratar-se de “previsão legal municipal que, alterando legislação anterior, instituiu a progressividade nas alíquotas do Imposto Predial e Territorial Urbano”.

Esse parecer relata, ainda, que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo validou essa legislação municipal, combatida perante essa Corte em ação direta de inconstitucionalidade estadual e julgada improcedente. O que ocasionou a interposição de recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 102, III, a (lesão a princípio constitucional estadual de reprodução obrigatória).

Portanto, conclui o relatório, afirmando que o STF julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade estadual, declarando, em

¹⁰ Como o Senado Federal caracterizou a prejudicialidade de alguns desses Ofícios “S” classificados nesse trabalho na categoria “matéria prejudicada” e de outros não, foram agrupados todos eles nessa mesma categoria, a fim de facilitar a análise pretendida.

consequência, com eficácia erga omnes, a inconstitucionalidade do artigo combatido.

Diante disso, analisa a questão, primeiramente debatendo sobre o controle de constitucionalidade no Brasil, sendo importante destacar o teor desse Parecer porque expõe o entendimento do Senado a respeito da competência de suspensão da execução de leis declaradas inconstitucionais. Destarte, segue trecho do Parecer retrocitado:

“O sistema de controle de constitucionalidade de normas, no Brasil, em que pese ser dos mais complexos de que se tem notícia, ainda não apresenta, quer na concepção teórica, quer na prática, um funcionamento livre de críticas. O debate da questão constitucional federal, propiciado tanto pela via difusa quanto pela concentrada, com fundas diferenças quanto à legitimação ativa, competência, limites materiais da lide, efeitos e eficácia, não apresenta, ainda, uma perfeição que permita o desafogo do Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal, da enorme quantidade de processos repetidos que lhe chegam para decisão.

Os reclamos por uma solução parecem estar atendidos, em grande medida, pela previsão da possibilidade de súmula vinculante veiculada pelo novo – e insistentemente reclamado – art. 103-A da Constituição Federal, acrescido pela Emenda à Constituição no 45 (Reforma do Poder Judiciário).

À míngua do início da utilização efetiva desse eficaz instrumento de contenção da proliferação abusiva de causas repetidas, mormente nas áreas tributária, previdenciária e administrativa – como é o caso - mantém-se a utilidade da previsão de competência do Senado Federal (CF, art. 52, X) para *suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva* do Supremo Tribunal Federal. Essa figura, introduzida no sistema brasileiro pela Carta de 1934, perdeu, de acordo com algumas lições doutrinárias (Gilmar Ferreira Mendes, *in* Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade, Celso Bastos Editor, São Paulo, 1998, pp. 376-7), muito de sua utilidade, à vista do controle abstrato de normas sensivelmente incrementado pelo sistema da Carta Política vigente. Permanece, contudo, útil para o trato adequado da decisão incidental de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.”

O texto continua abordando as características dessa suspensão operada pelo Senado, no sentido de que se trata de atribuição:

“facultativa, política, irreversível e, ocorrendo, atrelada à extensão material do julgado do Supremo Tribunal Federal (na lição precisa do Ministro José Celso de Mello Filho, *in A Constituição Federal Anotada*, 2ª edição, Saraiva, São Paulo, 1986, p. 183), representando essas questões matéria preclusa no âmbito doutrinário e, em grande medida, também no jurisprudencial. (...)

Não há prazo para a deliberação suspensiva senatorial (conforme Regina Maria Macedo Nery Ferrari, *in Efeitos da Decisão de Inconstitucionalidade*, 3ª edição, RT, São Paulo, 1992, p. 115).”

Finaliza destacando que o uso dessa competência suspensiva pelo Senado tem o objetivo de estender, *erga omnes*, os efeitos da declaração de inconstitucionalidade incidental de lei pelo STF, os quais se restringem às partes. Destarte, afirma que, no caso em análise, o recurso extraordinário adveio de decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no exercício de jurisdição constitucional estadual concentrada e abstrata, ao julgar ação direta de inconstitucionalidade estadual, ou seja, tal litígio não ocorreu entre partes. Sendo assim, o parecer conclui que a decisão da Suprema Corte, de provimento do recurso extraordinário em questão e, conseqüentemente, a procedência da ação direta estadual, surte efeitos *erga omnes*.

Diante disso, votou-se pelo arquivamento do expediente, na medida em que o efeito pretendido com a resolução suspensiva do Senado já se encontra presente nesta decisão do STF.

O Ofício “S” nº 27, de 2001, é semelhante ao comentado anteriormente, na medida em que também está incluído entre os 28 expedientes da categoria “matéria prejudicada” do gráfico retro.

Trata-se de acórdão proferido no recurso extraordinário nº 192.527, impetrado pelo Ministério Público Estadual do Paraná contra a Prefeitura Municipal de Antonina, questionando a legalidade de dispositivo da Lei Orgânica daquele Município. O STF concluiu pela inconstitucionalidade do inciso XXII e da alínea ‘b’, do inciso XXIII, do art. 52 do Estatuto Municipal, pois afrontavam a Carta Magna na determinação de que o julgamento de Prefeito ocorresse perante o Tribunal de Justiça.

Nesse sentido, a Suprema Corte encaminhou tal expediente ao Senado para os fins do inciso X, do artigo 52 da Constituição Federal. Entretanto, entendeu a Alta Câmara Legislativa, por meio do Parecer da CCJ

nº 1.316, de 2009, que a própria decisão do STF já se revestia de efeitos *erga omnes* por ser declaração de inconstitucionalidade por via de ação direta, abstrata. Concluindo pela desnecessidade de resolução suspensiva do Senado.

Semelhante aos dois pareceres da CCJ retromencionados, é o de nº 1.071, de 2007, referente ao Ofício “S” nº 25, de 2002, que conclui pelo arquivamento do expediente, por se tratar de decisão tomada em recurso extraordinário interposto em ação direta de inconstitucionalidade, portanto com eficácia *erga omnes*, por se tratar de controle concentrado.

O Parecer da CCJ nº 1382, de 2007, relata que o Ofício “S” nº 20, de 2003, foi encaminhado ao Senado Federal pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal, com cópia do acórdão proferido por essa Corte no Recurso Extraordinário nº 190.264, em que foi declarada a inconstitucionalidade do inciso VII, do artigo 77, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, em 23 de março de 2005, a CCJ aprovou projeto de resolução para suspender a execução do dispositivo retromencionado, entretanto, posteriormente, essa Comissão recebeu a sugestão do Presidente da Casa de reexame da matéria, na medida em que, no dia 24 de fevereiro de 2005, o Excelso Pretório declarou a inconstitucionalidade do mesmo preceito da Constituição fluminense, em apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.931.

Destarte, tal parecer passa a analisar novamente a matéria, afirmando que:

“havendo deliberação da Suprema Corte no sentido da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, a norma é eliminada do mundo jurídico. E isso acontece, via de regra, com efeitos *ex tunc*, retroativamente, e *erga omnes*, contra todos, como se o ato normativo nunca houvesse existido, conforme prescreve o art. 102, § 2o, da Constituição Federal, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional no. 45, de 2003.”

Dessa forma, não é necessário que o Senado promulgue resolução suspendendo a execução desse tipo de norma, pois não há que se falar em suspensão daquilo que não mais existe no mundo jurídico.

Ainda nesse sentido, é importante transcrever trecho do parecer em questão:

“A partir da criação da Representação de Inconstitucionalidade pela Emenda Constitucional no. 16, de 1965, foi-se consolidando o entendimento de que as decisões judiciais tomadas em sede de controle abstrato de normas prescindiriam da manifestação do Senado para produzirem efeitos perante todos. Já em 1974, em resposta a questionamento feito pelo Diretor-Geral de Secretaria do STF, o parecer do Ministro Rodrigues Alckmin, aprovado pela Comissão de Regimento da Corte, atentou para a desnecessidade de comunicação, ao Senado Federal, das decisões do Tribunal nas representações de inconstitucionalidade, ante os efeitos *erga omnes* de que tais deliberações se revestiam.

Esse entendimento não sofreu qualquer alteração ao longo dos anos. Muito ao contrário. O que a doutrina e a jurisprudência já sustentavam veio a ser reafirmado no plano normativo, primeiramente pelo art. 28, parágrafo único, da Lei no. 9.868, de 1999, depois pela própria Constituição Federal, com a redação que a Emenda Constitucional no. 45, de 2004, deu ao seu art. 102, § 2o.”

Finaliza com o entendimento, afirmando que, em caso de ADIn, não é necessário que a Alta Câmara Legislativa edite resolução para suspender a execução da respectiva norma, na medida em que esse tipo de decisão do STF produz eficácia *erga omnes* e efeito vinculante. Sendo assim, foi caracterizada a prejudicialidade da matéria por ter perdido a oportunidade e votou-se pelo arquivamento do expediente em questão.

2.3.2 Matéria prejudicada por já existir Resolução do Senado suspendendo os dispositivos impugnados.

Há Ofícios “S” classificados, no presente trabalho, na categoria “matéria prejudicada” em razão de já existir no mundo jurídico Resolução do Senado Federal que suspendeu a execução da mesma norma tratada no expediente em questão, não havendo necessidade, portanto, de proposição de novo projeto de resolução. Exemplos desse tipo de expediente são os 13/1999 e 49/2007, sendo que no próximo momento será feita a análise do primeiro deles.

O Ofício “S” nº 13, de 1999, que trata da declaração de inconstitucionalidade incidental dos incisos I e III do artigo 7º da Lei Federal nº 8.162, de 8 de janeiro de 1.991, é um exemplo desse tipo de matéria.

Foi analisado pelo Parecer nº 1.409, de 2012, que votou pelo seu arquivamento, tendo em vista que, em 3 de setembro de 1999, foi publicada a Resolução do Senado Federal nº 35, suspendendo a execução daqueles dispositivos impugnados pela Suprema Corte.

Percebe-se a distância temporal entre a data do ofício e a data do respectivo parecer, levando a acreditar seja esse o motivo (o grande lapso temporal entre a recepção do expediente e sua análise) que acarretou a caracterização de sua prejudicialidade por já haver resolução suspensiva no mesmo sentido. Portanto, cumpre analisar sua tramitação.

No Portal Atividade Legislativa, do site do Senado Federal, consta que o expediente em questão foi recebido em 26 de março de 1999, sendo então encaminhado à CCJ. A Comissão recebeu o relatório da matéria, em 23 de abril de 1999, do Senador Bernardo Cabral, que votou pela suspensão dos dispositivos impugnados pela Suprema Corte, oferecendo projeto de resolução para tanto, ficando a matéria pronta para pauta.

Entretanto, não foi dado andamento a esse parecer, ficando o expediente parado na Comissão, provavelmente porque, em 23 de abril de 1999, chegou à CCJ o Ofício “S” nº 15, de 1999, que tratava da mesma matéria e foi igualmente relatada pelo Senador Bernardo Cabral. Sendo que este último ofício foi transformado no PRS nº 86, de 1999, que, por sua vez, gerou a Resolução do Senado Federal nº 35, de 1999.

Destarte, o Ofício “S” 13, de 1999, volta a ser relatado, em 13 de março de 2005, dessa vez pelo Senador Mozarildo Cavalcanti, com parecer para suspensão dos dispositivos impugnados pela Suprema Corte e proposição de projeto de Resolução do Senado Federal para tanto.

Entretanto, a Presidência do Senado Federal solicita reexame da matéria, por meio do Ofício nº 70, de 2005, em razão da existência da Resolução nº 35, de 1999, quando, então, é emitido o Parecer da CCJ nº 1.409, de 2002, cujo Relator foi o Senador Romero Jucá.

Diante do exposto, a demora na tramitação do referido ofício se deu, possivelmente, pela promulgação da RSF 35/1999, que tratava do mesmo

assunto. Optando a Comissão por deixá-lo parado por longo período, em vez de caracterizar sua prejudicialidade e arquivá-lo imediatamente.

De toda forma, a demora na tramitação desse expediente, em específico, não gerou interferência no mundo jurídico, na medida em que a matéria de que tratava já havia sido suspensa pelo próprio Senado.

O Ofício “S” nº 14, de 1999, trata da declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da Lei 6.747, de 3 de maio de 1986, do Estado de Santa Catarina, matéria que foi caracterizada prejudicada em razão da Resolução do Senado Federal nº 79, de 1996, que suspendeu a execução de tais dispositivos.

Como se trata de Resolução de 1996¹¹, não está disponível o arquivo digitalizado com o inteiro teor do respectivo parecer, portanto não há como fazer uma análise mais profunda em relação a esse expediente.

2.3.3 Dispositivo impugnado revogado por outra norma jurídica

Os Ofícios “S” nºs 39/2001, 5/2002, 12/2002, 13/2002, 25/2004, 10/2005, 9/2006, 11/2006, 12/2006, 13/2006, 16/2006, 14/2006, 1/2009, 6/2009¹², 46/2009, 47/2009, 48/2009, 66/2009 e 23/2010 receberam parecer na CCJ para arquivamento, na medida em que o dispositivo impugnado pelo STF já havia sido revogado por outra lei¹³, o que caracteriza a matéria como prejudicada.

Dessa forma, o Senado não poderia suspender a execução de norma que não mais existe no ordenamento jurídico, por essa razão foi caracterizada a prejudicialidade e votou-se pelo arquivamento dos expedientes em questão.

¹¹ Constam, no site do Senado, os arquivos digitalizados referentes aos documentos que estão sendo analisados no presente trabalho, como os pareceres da CCJ, a partir de 1999.

¹² Alguns dos dispositivos de que trata esse Ofício foram revogados por Lei Complementar e outro foi objeto de Súmula Vinculante, ocasionando a perda de oportunidade de uma eventual Resolução suspensiva.

¹³ A palavra lei está sendo utilizada no sentido lato sensu, englobando todo tipo de norma jurídica, a depender a que ofício faz referência. Pois um deles, por exemplo, trata da impugnação de Resolução da Secretaria de Fazenda.

2.3.4 Dispositivo declarado inconstitucional pelo STF é objeto de Súmula Vinculante

Os Ofícios “S” nºs 24 e 25, de 2008, tramitaram em conjunto por tratarem da mesma matéria, que foi objeto de Súmula Vinculante. Dessa forma, conclui o Relator do Parecer da CCJ nº 1.192/2010, Senador Demóstenes Torres, que aqueles expedientes perderam a oportunidade, na medida em que não faz sentido o Senado Suspende, com efeitos prospectivos, dispositivos sumulados com efeito vinculante, porque já possuem eficácia *erga omnes*.

2.4 Transformados em norma jurídica

Dentre os 135 Ofícios “S” analisados, 82 geraram resolução suspensiva, ou seja, o Senado suspendeu a execução de mais de 80% dos dispositivos declarados inconstitucionais pelo STF e encaminhados àquela Casa Legislativa.

Dessas resoluções suspensivas, um caso emblemático é a Resolução do Senado Federal 5/2012, que não só ilustra a atuação da Câmara Alta do Legislativo, no uso de sua competência constitucional de suspender lei declarada inconstitucional pela Suprema Corte, deliberando sobre o juízo político de conveniência da extensão de efeitos da decisão do STF, mas também permite observar a sintonia entre os poderes judiciário e legislativo nesse contexto, o que será detalhado no próximo capítulo.

3 A Resolução do Senado Federal nº. 5 de 2012.

O Supremo Tribunal Federal, nos autos do Habeas Corpus nº 97.256, declarou incidentalmente a inconstitucionalidade da expressão “vedada a conversão em penas restritivas de direitos” do § 4º do art. 33, bem como da expressão “vedada a conversão de suas penas em restritivas de direitos” do artigo 44, ambos da Lei nº 11.343/2006, conhecida como Lei Antidrogas.

O Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal comunicou ao Senado a decisão, por meio do Ofício “S” nº 6/2011, que foi relatado na CCJ pelo Senador Demóstenes Torres, no Parecer nº 1.492/2011.

A análise do relator reforça o caráter facultativo da competência privativa do Senado Federal, instituída pelo inciso X, do artigo 52, da Constituição Federal, afirmando que essa Casa Legislativa pode decidir pela não suspensão da lei ou pela suspensão com alcance apenas parcial da declaração proferida pelo STF. Destaca que o próprio texto constitucional possibilita que o Senado abranja apenas parte do objeto de declaração de inconstitucionalidade quando estabelece que a suspensão da execução seja “no todo ou em parte”¹⁴.

Isto posto, faz alusão ao fato de que a decisão do STF se deu por 6 votos, indicando a instabilidade do entendimento desse Tribunal e a possibilidade de ser alterado em curto espaço de tempo, em que pese a alta taxa de renovação na composição dessa Corte.

Destarte, levando em conta essas considerações, entende que a suspensão do Senado deva abranger somente a declaração de inconstitucionalidade que atinge a expressão presente no § 4º do art. 33 da Lei nº 11.343/2006. Permanecendo plenamente eficaz o trecho que veda a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, presente no artigo 44 dessa mesma lei, na medida em que é destinado aos traficantes de drogas que não têm o perfil de baixa periculosidade, conforme delineado no dispositivo que pretende suspender.

¹⁴ Compete privativamente ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (CF/88, Art. 52, X).

Nesse sentido, foi oferecido como conclusão do parecer o PRS 66/2011, apreciado em decisão terminativa pela CCJ, que gerou a Resolução do Senado Federal 5/2012, suspendendo a execução de parte do § 4º do art. 33 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, publicada no Diário do Senado Federal em 16 de fevereiro de 2012.

Nessa quadra, cabe salientar que a resolução editada pelo Senado quanto ao aspecto temporal tem eficácia *ex nunc*, uma vez que suspende a execução de lei que foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, tendo, portanto, a suspensão da execução da lei efeito de imediato, ou seja, a partir da publicação da resolução da casa legislativa.

Assim, ainda conclui-se que o Senado Federal não é obrigado a suspender dispositivo declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, sendo o disposto no artigo 52, X, da Constituição Federal mera faculdade do legislativo face à soberania e autonomia que caracterizam os poderes da República.

Desse modo, destacado esse caráter facultativo da suspensão de dispositivo declarado inconstitucional, nota-se que o Senado aufere análise do efeito prático do dispositivo declarado inconstitucional antes de exercer a sua atribuição constitucional que culmina na edição da resolução prevista no inciso X, do artigo 52 da Constituição Federal.

Exemplificando o antes exposto, tem-se:

“Ementa: Processual penal e constitucional. Habeas corpus substitutivo de recurso ordinário constitucional. Competência do Supremo Tribunal para julgar habeas corpus: CF, art. 102, I, ‘d’ e ‘i’. Rol taxativo. Matéria de direito estrito. Interpretação extensiva: Paradoxo. Organicidade do Direito. Tráfico de drogas – art. 33 da Lei n. 11.343/2006. Regime inicial fechado. Imposição legal: § 2º do art. 1º da Lei n. 8.072/90. Pena inferior a 4 (quatro) anos. Inconstitucionalidade do art. 44 da Lei n. 11.343/2006. Afastamento do óbice à conversão da pena privativa de liberdade por outra restritiva de direitos. HC extinto. Ordem concedida, ex officio. 1. A competência originária do Supremo Tribunal Federal para conhecer e julgar habeas corpus está definida, taxativamente, no artigo 102, inciso I, alíneas “d” e “i”, da Constituição Federal, sendo certo que o paciente não estão inserido em nenhuma das hipóteses sujeitas à jurisdição desta Corte. 2. In casu, o paciente foi condenado a 2 (dois) anos e 6 (seis) meses de reclusão, em regime inicial semiaberto, e o TJ local proveu o apelo da acusação para a substituição pelo regime inicial fechado, ante

a vedação de regime diverso contida no § 1º do art. 2º da Lei n. 8.072/90. 3. Deveras, o § 1º do art. 2º da Lei n. 8.072/1990, com a redação dada pela Lei n. 11.464/2007, dispõe, expressamente, que o regime de cumprimento da pena do condenado por tráfico de entorpecentes é o inicialmente fechado. 4. Vislumbra-se, no caso, excepcionalidade que torna viável a concessão, ex officio, porquanto o paciente foi condenado a pena inferior a 4 (quatro) anos de reclusão, sendo certo que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o § 4º do art. 33 da Lei n. 11.343/2006 no ponto que vedava, ao réu condenado por tráfico de entorpecentes, a conversão da pena privativa de liberdade em outra restritiva de direitos (HC n. 97.256, j. em 1º/9/2010, Rel. o Min. Ayres Britto). 5. **Habeas corpus substitutivo de recurso ordinário extinto, mas, ante a excepcionalidade do caso, concedida a ordem, ex officio, para remover o óbice da parte final do art. 44 da Lei 11.343/2006, determinando ao Juízo processante ou, se for o caso, ao Juízo da execução penal, que avalie os requisitos necessários à conversão da pena privativa de liberdade por outra restritiva de direitos.**

(STF - HC: 110114 MG , Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 25/09/2012, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-198 DIVULG 08-10-2012 PUBLIC 09-10-2012)” Grifo Nosso.

Conforme demonstrado no grifo, tal decisão respeita a Resolução número 5 de 2012 do Senado Federal ao determinar que o Juízo da execução penal avalie a necessidade à conversão da pena privativa de liberdade por outra restritiva de direitos. Assim, em complemento, no inteiro teor deste mesmo *Habeas Corpus*, o Ministro relator argumenta, *in verbis*: “Vale dizer, ademais, que o Senado Federal editou a Resolução n. 5/2012, afastando do cenário jurídico o preceito declarado inconstitucional por esta Corte”. Desse modo, percebe-se o reiterado respeito à resolução proferida pelo Senado.

Nesse sentido, convém destacar o fato de que, por mais que a decisão seja referente ao óbice do art. 44 da Lei nº 11.342/2006, dispositivo que a Resolução do Senado Federal nº 5/2012 não suspendeu, o Ministro relator fez menção a essa espécie normativa publicada pela Alta Câmara do parlamento a fim de subsidiar seu voto. Diante disso, conclui-se que o STF reconhece a competência constitucional atribuída ao Senado Federal para suspender as leis inconstitucionais e, ademais, utiliza como precedente de seus julgados as resoluções suspensivas promulgadas por aquela Casa Legislativa.

Em outro momento, com também outro relator, foi possível verificar a soberania dos poderes novamente em respeito à resolução número 5 de 2012, assim colaciona-se:

“Ementa: Constitucional e Processual Penal. Tráfico de Drogas. Lei 11.343/06, Art. 44, Caput, e Art. 33, § 4º. Vedação à substituição da pena. Inconstitucionalidade (HC 97.256RS, Plenário, Min. Ayres Britto, DJE 16.12.2010). Ofensa ao princípio da individualização da pena. Ordem concedida.”
(STF - HC: 110846 DF, Relator: Min. Teori Zavascki, Data de Julgamento: 16/04/2013, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-081 Divulg 30-04-2013 Public 02-05-2013)

Bem como no exemplo anterior, para a fundamentação de tal decisão o ministro relator respeitou a resolução proferida pelo Senado Federal ao arguir em seu voto, *in verbis*:

“Ocorre que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a matéria (HC 97.256/RS, Min. Ayres Britto, DJE 16/12/2010), declarou a inconstitucionalidade da vedação legal prevista na parte final do art. 44 da Lei 11.343/06, assim como da expressão análoga “vedada a conversão em penas restritivas de direitos” constante do § 4º do art. 33 da referida Lei 11.343/2006. Decidiu-se, em suma, que a vedação apriorística de substituição da pena (por restritiva de direitos) é incompatível com o princípio da individualização da pena (CF, art. 5º, XLVI). Em razão disso, o Senado Federal editou a Resolução 5/2012 para suspender a eficácia do dispositivo da Lei de Droga que vedava a substituição da pena privativa de liberdade por restritivas de direito.”

Confere-se que, mesmo diante da inconstitucionalidade constatada pelo Supremo Tribunal Federal, a casa legislativa usa de forma ativa a atribuição que lhe foi constitucionalmente prevista no inciso X, do artigo 52, o que demonstra a importância do Senado Federal na análise dos efeitos proferidos pelo controle de constitucionalidade feito pela corte suprema.

Ademais, novamente o STF fundamenta sua decisão com base na Resolução do Senado Federal nº 5/2012, mencionando que essa Casa Legislativa suspendeu a eficácia do dispositivo da Lei de Droga que impedia a substituição da pena privativa de liberdade por pena restritiva de direito em relação ao art. 33.

Desse modo, comprova-se o entrosamento entre o Senado e a Suprema Corte em caso de controle de constitucionalidade incidental, visto que

essa Corte, ao fazer uso das resoluções suspensivas de lei inconstitucional, publicadas por aquela Câmara Alta do legislativo, como precedentes de seus julgados, não apenas demonstra que reconhece a importância do papel efetuado por essa Casa Parlamentar no uso de sua competência constitucional, como mostra acreditar que suas decisões em controle de constitucionalidade incidental não se revestem de efeitos erga omnes, necessitando, portanto, que o Senado proceda à suspensão da lei em questão a fim de que o efeito da declaração de inconstitucionalidade deixe de valer apenas entre as partes e alcance a todos.

Nesse sentido, pode-se dizer que o instituto da suspensão de leis inconstitucionais pelo Senado Federal funciona e possui reconhecimento da Suprema Corte, contrariando parte da doutrina que acredita no desuso dessa prática.

Conclusão

A análise feita permite concluir que o instituto de suspensão de leis ou atos normativos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal está em pleno vigor e funcionamento, dado que, num universo de 135 comunicações de inconstitucionalidade que aquela Corte fez ao Senado, a Alta Câmara do Parlamento promulgou resolução nesse sentido para 82 delas.

Ademais, 18 dessas comunicações foram deliberadas pelo Senado, com uso do poder discricionário, que caracteriza essa competência, decidindo-se pela falta de oportunidade e conveniência em suspender a lei. Diante disso, a Câmara Alta do poder legislativo resolveu não publicar a resolução suspensiva e arquivar os expedientes em questão.

Por outro lado, 28 comunicados não puderam ser deliberados, na medida em que foram caracterizados como prejudicados, ou seja, a matéria de que tratavam já havia sido objeto de outra resolução, ou os dispositivos impugnados já haviam sido revogados por outra norma jurídica ou, ainda, a própria decisão do Supremo se revestia de efeitos erga omnes, não havendo necessidade de promulgação de resolução suspensiva pelo Senado.

Por fim, 7 dessas comunicações ainda estão em tramitação, sendo que apenas uma delas é antiga e não foi deliberada, provavelmente, por falta de interesse político, e as outras 6 são recentes e estão aguardando deliberação.

Destarte, percebemos que há efetiva deliberação da matéria por parte do Senado, o que leva a cair por terra a teoria de que essa Casa Legislativa teria a função de tão somente publicar as decisões do STF.

Ora, os pareceres aqui analisados são indícios de que o Senado assume postura ativa diante dessa competência suspensiva, analisando efetivamente tanto as exigências formais quanto a conveniência e oportunidade de sua atuação.

Se essa Casa Legislativa apenas aprovasse resolução para todos os Ofícios “S” a ela remetidos, não deliberando sobre o tema, realmente poderíamos concordar com os doutrinadores que defendem o papel do Senado como de apenas publicar as decisões do STF. Entretanto, a breve análise feita

leva a crer que essa competência senatorial está em efetivo funcionamento, indo de encontro à tese dos juristas que defendem a mutação constitucional do dispositivo em que a Carta Magna atribuiu tal tarefa ao Senado.

Ademais, o próprio STF reconhece a competência atribuída ao Senado de suspensão de leis inconstitucionais em controle difuso, na medida em que utiliza as resoluções suspensivas do Senado como precedentes nos seus julgados de controle de constitucionalidade difuso, conforme analisado anteriormente.

Diante disso, a prática do instituto da suspensão encontra-se em uso pelo Senado Federal e vem sendo utilizada pelo STF como precedente de seus julgados, ou seja, não há que se falar em desuso dessa competência constitucional atribuída ao Senado e, conseqüentemente, não há que se falar em mutação constitucional de uma prática que está em pleno vigor de utilização.

Bibliografia

BARROS, Sérgio Resende de. O Senado e o Controle de Constitucionalidade. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 1, jan./jun., 2003. Disponível em: <<http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/28>>. Acesso em: 20 set. 2014.

BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à constituição brasileira (emenda constitucional no 1, de 17 de outubro de 1969. São Paulo: Saraiva, 1972-1975.

FERREIRA, filho, Manoel Gonçalves, 1934. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1992.

MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à constituição brasileira. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954.

MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro: Pongetti, 1938.

MIRANDA, Pontes de. Comentários à constituição de 1967. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967-1968.