

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE ENSINO SUPERIOR DO SERIDÓ
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Samara Tomaz de Araújo

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, DISPOSITIVOS NÃO-REGULAMENTADOS
E ATUAÇÃO JUDICIAL

CAICÓ – RN
2022

SAMARA TOMAZ DE ARAÚJO

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, DISPOSITIVOS NÃO-REGULAMENTADOS
E ATUAÇÃO JUDICIAL**

Monografia apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Campus CERES, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Orione Dantas de Medeiros.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI

Catálogo de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial Prof^a. Maria Lúcia da Costa Bezerra - -CERES- - Caicó

Araújo, Samara Tomaz de.

Constituição federal de 1988, dispositivos não-regulamentados e atuação judicial / Samara Tomaz de Araújo. - Caicó, 2022.
65f.

Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ensino Superior do Seridó. Departamento de direito.

Orientador: Prof. Dr. Orione Dantas de Medeiros.

1. Constituição Federal. 2. Regulamentação. 3. Atuação judicial. 4. Omissão legislativa. 5. Dispositivos constitucionais não-regulamentados. I. Medeiros, Orione Dantas de. II. Título.

Elaborado por MARTINA LUCIANA SOUZA BRIZOLARA - CRB-15/844

SAMARA TOMAZ DE ARAÚJO

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, DISPOSITIVOS NÃO-REGULAMENTADOS
E ATUAÇÃO JUDICIAL**

Monografia apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Campus CERES, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Orione Dantas de Medeiros.

Aprovado em:

Caicó-RN, 10 de fevereiro de 2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Orione Dantas de Medeiros
Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Carlos Francisco do Nascimento
Examinador I
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Msc. Tiago José de Souza Lima Bezerra
Examinador II
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de Direito e que se fizerem necessários, que assumo total responsabilidade pelo material aqui apresentado, isentando a Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, a Coordenação do Curso, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do aporte ideológico empregado ao mesmo.

Conforme estabelece o Código Penal Brasileiro, concernente aos crimes contra a propriedade intelectual, o artigo n.º 184 afirma que: Violar direito autoral: Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa. E os seus parágrafos 1º e 2º consignam, respectivamente:

§ 1º Se a violação consistir em reprodução, por qualquer meio, no todo ou em parte, sem autorização expressa do autor ou de quem o represente, [...]: Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa [...].

§ 2º Na mesma pena do parágrafo anterior incorre quem vende, expõe à venda, aluga, introduz no País, adquire, oculta, empresta, troca ou tem em depósito, com intuito de lucro, original ou cópia de obra intelectual, [...], produzidos ou reproduzidos com violação de direito autoral.

Diante do que apresenta o artigo n.º. 184 do Código Penal Brasileiro, estou ciente que poderei responder civil, criminalmente e/ou administrativamente, caso seja comprovado plágio integral ou parcial do trabalho.

Caicó-RN, ____ de _____ de _____.

Samara Tomaz de Araújo

Dedico este trabalho à minha avó Cícera (in memoriam), que me amou como ninguém e sonhou com essa conquista.

AGRADECIMENTOS

Minha gratidão perene a Deus, que me possibilitou fazer o curso que sempre sonhei, exatamente no lugar que desejava, oportunizando que eu vivesse coisas que antes só existiam na minha imaginação. À ti, Senhor, meu corpo, minha mente, minha alma, meu coração.

À minha família, aqui representada pelos meus preciosos pais, Maria José e José Tomaz, por toda dedicação, amor, zelo e suporte. Obrigada por cuidarem de mim das mais variadas formas, meu maior prazer é orgulhar vocês.

À Maria Emília, por ser basicamente aquela amiga que vale por dez, com quem divido desde a escola conselhos, angústias, viagens, confidências e muitos sonhos. Por você nutro a mais sincera amizade e admiração.

À Jeremias, por ser o meu porto seguro e melhor amigo, por tanto companheirismo, pelos abraços repletos de aconchego, por ser uma peça essencial no meu processo de cura. Obrigada por me proporcionar tantas alegrias, pelos ensinamentos e por estar sempre comigo.

Às amigas e companheiras de caminhada acadêmica – Lara Louise, Maiara Figueirêdo, Mayara Vívian, Priscilla Karine e Raiane Dutra – com quem compartilhei trabalhos, lanches, palestras, aflições, festas, partidas dos mais variados jogos, atendimentos no estágio e inúmeras risadas. Vocês me presentearam com alguns dos momentos mais felizes da minha vida.

À todos os profissionais com quem tive oportunidade e privilégio de aprender, especialmente o meu orientador, Orione Dantas, cuja competência me fez nutrir enorme admiração. Obrigada por toda a paciência, pelos aprendizados e pela disponibilidade ao longo da construção desse trabalho.

RESUMO

O presente trabalho aborda o problema da não-regulamentação de dispositivos da Constituição de 1988. Passaram mais de três décadas e vários dispositivos continuam aguardando regulamentação. É importante saber quais e quantos dispositivos constitucionais encontram-se nessa situação. O objetivo geral foi identificar quais são esses dispositivos constitucionais não-regulamentados na Constituição de 1988. Como objetivos específicos, a pesquisa buscou: 1) demonstrar o texto dos dispositivos da Constituição de 1988 ainda não-regulamentados, sem e com proposição legislativa apresentada, no âmbito da Câmara dos Deputados; 2) Analisar algumas das decisões proferidas pelo STF, para compreender como tem sido a atuação judicial naqueles casos envolvendo a falta de regulamentação de dispositivo constitucional, principalmente quando envolve normas de direitos fundamentais. A metodologia calcada no método hipotético-dedutivo, através do qual partiu-se da hipótese de que a falta de regulamentação de dispositivos constitucionais tem contribuído para o protagonismo judicial. Além de conferir uma abordagem qualitativa e descritiva ao tema, ainda como procedimento metodológico, recorreu-se à jurisprudência do STF, e de estudos de caso. Portanto, concluiu-se que, no período de 1988 a 2021, foram encontrados um total de 152 dispositivos não-regulamentados, dos quais 95 com proposição apresentada; 57 dispositivos, sem proposição formalizada. Por fim, foi possível afirmar que a falta de regulamentação de dispositivo constitucional tem possibilitado o protagonismo judicial.

Palavras-chave: Constituição; não-regulamentação; Omissão legislativa; Atuação judicial.

ABSTRACT

This paper approaches the problem of non-regulated devices in 1988 Constitution. Over past three decades, several provisions still wait for regulation. It is important to acknowledge which and how many constitutional devices are under this context. The main objective is to identify the non-regulated provisions in 1988 Constitution. Specifically, the research intended to: 1) demonstrate the texts of non-regulated 1988 constitutional provisions, with and without legislative proposals in the scope of Chamber of Deputies; 2) analyze some of Supreme Court decisions in order to understand how judicial activity has been working in cases which involve non-regulated constitutional provisions, mainly when regarding to fundamental rights principles. Methodology is based on hypothetical-deductive method, whereby primary hypothesis accounts that the lack of regulation of constitutional provisions has been contributing to judicial protagonism. Besides granting a qualitative and descriptive approach of the theme, we also consulted Supreme Court jurisprudence and case studies. In conclusion, the research recognized that, in the period from 1988 to 2021, 152 non-regulated provisions were found, from which 95 had presented proposals; and 57 provisions had no formal proposals. Finally, it was possible to state that the lack of regulation of constitutional devices has been allowing the judicial protagonism.

Keywords: Constitution. Non-regulation. Legislative omission. Judicial activity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 01 - CONSTITUIÇÃO E DISPOSITIVOS NÃO-REGULAMENTADOS,	16
SEM PROPOSIÇÃO APRESENTADA	16
1.1 DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS (art. 17, §6º, CF/88).....	16
1.2 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO (art. 37, XXII, §§ 15 e 16; 39, §7º; 40, §4º-A, §4º-B e §4º-C)	17
1.3 ORGANIZAÇÃO DOS PODERES (art. 84, XXV; 95, parágrafo único, IV; 100, §2º, §15 e §16; 110, parágrafo único; 129, §1º).....	18
1.4 DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS (art.144, §10, I e II, CF/88) 19	
1.5 TRIBUTAÇÃO E ORÇAMENTO (art. 149, §1º; 153, §2º, I; 155, §6º; 163, VI; 164-A; 165, §8º; 167-F, §1º; 169, da CF/88)	19
1.6 ORDEM SOCIAL (art. 193, parágrafo único; 201, §15 e §16, CF/88)	21
1.7 DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS (art. 243, parágrafo único; 249, CF/88) ..	21
1.8 ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (art. 10, §§2º e 3º; 16, §3º; 19, §3º; 23, parágrafo único; 30; 34, §§4º, 8º e 9º; 86, §2º; 105, 2º)	22
1.9 EMENDAS CONSTITUCIONAIS (EC 41/03; EC 103/19; EC 109/21; EC 111/21)	23
CAPÍTULO 02 - DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS NÃO-REGULAMENTADOS,	27
COM PROPOSIÇÕES FORMALIZADAS	27
2.1 DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS (art. 5º ao 17, CF/88)	28
2.2 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO (art. 18 ao 43, CF/88)	29
2.3 ORGANIZAÇÃO DOS PODERES (art. 44 ao 135, CF/88)	32
2.4 DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS (art. 136 ao 144, CF/88)	34
2.5 TRIBUTAÇÃO E ORÇAMENTO (art. 145 ao 169, CF/88).....	35
2.6 ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA (art. 170 ao 192, CF/88)	36
2.7 ORDEM SOCIAL (art. 193 ao 232, CF/88)	37
2.8 DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS (art. 233 ao 250, CF/88).....	41
2.9 ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT)	41
2.10 EMENDA CONSTITUCIONAL (EC)	42
CAPÍTULO 03 - FALTA DE REGULAMENTAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	43
PELO CONGRESSO NACIONAL E ATUAÇÃO JUDICIAL	43
3.1 “AUSÊNCIA” DE REGULAMENTAÇÃO DE NORMAS DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	46

3.1.1 Liberdade de manifestação do pensamento e liberdade de expressão (art. 5º, IV, IX; 220): o caso Ellwanger	46
3.1.2 Liberdade de religião e cultos religiosos (art. 5º, VI): regulamentação “insuficiente”	49
3.2 REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 37, VII E GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS – EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NA INTERPRETAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA (MI 670, rel. min. j. 25/10/2007)	51
3.3 TERRAS INDÍGENAS E REGULAMENTAÇÃO: ART. 176, §1º; 231, §3º	53
3.3.1 Raposa Serra do Sol (Pet. 3388)	53
3.3.2 RE 1.017.365: “marco temporal” versus “teoria do indigenato”	56
3.3.3 Regulamentação do art. 176, §1º; 231, §3º: proposta legislativa (PL 191/2020) e mineração em Terras Indígenas	58
3.4 REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 245: PENSÃO ESPECIAL A CÔNJUGE DE VÍTIMA	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS	63

INTRODUÇÃO

Passadas mais de três décadas de sua promulgação, a Constituição Federal de 1988 ainda conta com vários dispositivos sem regulamentação, pois dependem de leis do Congresso Nacional para que produzam seus efeitos. Veja, por exemplo, o §5º do artigo 176 da Constituição, que trata da atividade mineradora em faixa de fronteira ou terras indígenas. Esse dispositivo necessita de lei dispendo sobre as condições específicas para que as atividades de mineração se desenvolvam naquelas áreas. Tal dispositivo ainda não foi regulamentado, embora já tramite na Câmara dos Deputados um projeto de lei com essa finalidade¹.

Um outro exemplo de dispositivo constitucional ainda não regulamentado, até a presente data, diz respeito ao art. 245, que dispõe sobre as hipóteses e condições em que o Poder Público dará assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso.

No mesmo sentido, verifica-se no artigo 41, com a redação dada pela EC 19/98, a falta de lei regulamentara em que os servidores públicos estáveis poderão perder o cargo “mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa” (art. 41, §1º, III). Conforme pode-se verificar, a regulamentação desse dispositivo, depende de lei complementar, de iniciativa do chefe do Executivo.

Além dos artigos constitucionais acima mencionados, pode-se citar inúmeros outros que se encontram na mesma situação: faltando regulamentação para que produza os efeitos desejados. É de causar perplexidade, o comportamento omissivo do legislador pátrio. Por que, passados mais de três décadas, esses dispositivos ainda não foram regulamentados?

Não é razoável que matérias importantes, as quais se exija lei regulamentadora, permaneçam por tanto tempo aguardando a ação do legislador. Por isso, essa temática colhe sua parcela de importância, dado os problemas que o fenômeno pode acarretar. Nesse sentido, investigar a real situação dos dispositivos constitucionais em que se encontram sem regulamentação, com ou sem projeto de lei, merece um estudo mais detalhado. Eis as razões pelas quais se justifica o presente trabalho.

¹ Em razão da distribuição a mais de três Comissões de mérito, foi criada na Câmara dos Deputados uma Comissão Especial para analisar a matéria. O Projeto de Lei 191/2020 regulamenta a exploração de recursos minerais, hídricos e orgânicos em reservas indígenas. Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/634893-projeto-do-governo-viabiliza-exploracao-de-minerios-em-terras-indigenas/>. Acesso em: 10 set. 2021.

Ademais, há tipo de matéria que só poderá ser regulamentada por lei complementar. Nessas hipóteses, a própria Constituição reserva, de forma expressa, o tipo normativo a ser utilizado na regulamentação. Do ponto vista formal, no processo legislativo, a principal diferença entre lei ordinária e lei complementar, reside no fato de que a lei complementar requer um número maior de votos nas duas Casas para ser aprovada, ou seja, maioria absoluta, conforme determina o art. 69 da Constituição. Talvez, por si só, isso explique a indicação de lei complementar para regulamentar as matérias importantes e polêmicas.

Convém destacar ainda, em matéria de regulamentação da Constituição, o problema relacionado aos limites do uso de medidas provisórias. O art. 62 veda expressamente a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa, entre outras, àquelas reservadas à lei complementar. Entretanto, quando se trata de matéria a ser regulamentada por lei ordinária, observados os limites constitucionais, pode-se fazer por meio de medida provisória.

De fato, a falta de lei regulamentadora de dispositivos constitucionais pode acarretar problemas de outra ordem, como propiciar espaço de atuação do Poder Judiciário, principalmente quando se tratar de falta de regulamentação de normas de direitos fundamentais. Pelo artigo 5º, LXXI, da Constituição de 1988, sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais, conceder-se-á mandado de injunção, como instrumento processual legitimador para sanar tal omissão. Além deste, o art. 103, §2º, prevê a Ação direta de inconstitucionalidade por omissão, visando declarar a inconstitucionalidade por omissão e determinar medida para tornar efetiva norma constitucional, quando será dada ciência ao responsável pela adoção das providências a serem tomadas.

Em seu §1º do art. 5º, a Constituição estabelece claramente que os direitos fundamentais terão aplicação imediata. Mas, uma interpretação literal desse dispositivo, poderá nos levar a falsa ideia de que a falta de regulamentação constitucional desses direitos não comprometeria a sua eficácia imediata.²

² Partindo dessa premissa, adotando a conhecida classificação da aplicabilidade das normas constitucionais de José Afonso da Silva, os direitos fundamentais ou seriam normas constitucionais de eficácia plena, e, portanto, capazes de produzir todos os efeitos essenciais nela previstos desde a sua entrada em vigor, ou seriam normas constitucionais de eficácia contida, isto é, estariam suficientemente regulamentadas pelo constituinte, mas seriam passíveis de restrições pela legislação ordinária. E, norma de eficácia limitada, dependendo da atuação do legislador para gerar efeitos imediatos. Em hipótese alguma um direito fundamental poderia ser enquadrado como norma de eficácia limitada. SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 88-166.

O problema da falta de normas regulamentadora-protetora de direitos fundamentais já foi enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em dois casos paradigmáticos: no julgamento do Habeas Corpus 82.424/2003 (o caso Ellwanger) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 26/2019, em que ambos os casos se enquadraram como crime de racismo contra o povo judeu e contra a comunidade LGBTQIA+, respectivamente. Nesses dois casos, ao assumir uma postura protagonista, a Suprema Corte assume definitivamente a defesa dos direitos fundamentais de não ser discriminado, em razão da raça ou orientação sexual.

Um outro julgado do STF, envolvendo a falta de regulamentação de dispositivo constitucional, que merece ser lembrado e que reforça a tese do protagonismo do Poder Judiciário no Brasil, trata-se do julgamento do Mandado de Injunção nº 670, que tinha como objeto o direito de greve dos servidores públicos, previsto no art. 37, VII, da CF/88, até hoje ainda não foi regulamentado. Diante dessa omissão legislativa, o STF, ao ser provocado, em sede de Mandado de Injunção, reconheceu a falta de lei regulamentadora do exercício do direito e determinou, naquilo em que for compatível, a aplicação da Lei 7.783/89, que trata da mesma matéria no âmbito da iniciativa privada³.

Portanto, fica evidente que a falta de regulamentação de normas constitucionais tem possibilitado uma atuação proativa do Poder Judiciário no Brasil, sobretudo nas primeiras décadas deste século XXI, criando uma tensão entre os Poderes constituídos. Dizendo de outro modo, a falta de regulamentação de determinados dispositivos da Constituição de 1988 e as omissões legislativas têm caminhado para uma ação progressista do STF. Esse protagonismo tem sido alvo de críticas por parte da comunidade jurídica nacional, bem como por parcela de parlamentares, por eles denominados de ativismo judicial⁴, por gerar uma disfuncionalidade e tensão entre os órgãos de soberania. É fato que, encontra-se na falta de regulamentação de determinados dispositivos constitucionais, um espaço ou “vácuo normativo”, propício para esse tipo de comportamento.

Partindo desses pressupostos, além da constatação de que vários dispositivos da Constituição de 1988 continuam sem regulamentação, o presente trabalho buscou, como

³ STF, MI 670, rel. min. Maurício Correa, j. 25/10/2007.

⁴ No Brasil, o tema do “ativismo judicial” tem ocupado um bom tempo dos juristas, em trabalhos acadêmicos, artigos, monografias, mas que tem sido considerado fluído e pouco palpável. O que parece acabar confundindo mais do que esclarecendo, razão pela qual não será aqui enfrentado, no presente trabalho. Prefere-se o termo genérico de protagonismo do Judiciário.

objetivo geral, identificar quais são esses dispositivos constitucionais não-regulamentados na Constituição de 1988.

Como objetivos específicos, a pesquisa buscou: 1) demonstrar o texto dos dispositivos da Constituição de 1988 ainda não-regulamentados, sem e com proposição legislativa apresentada, no âmbito da Câmara dos Deputados; 2) Analisar algumas das decisões proferidas pelo STF, para compreender como tem sido a atuação judicial naqueles casos envolvendo a falta de regulamentação de dispositivo constitucional, principalmente quando envolve normas de direitos fundamentais.

Para alcançar tais objetivos delineados acima, adotou uma metodologia calcada no método hipotético-dedutivo, através do qual se adota uma hipótese, para em seguida, investigar a sua correspondência com os textos legais, com as decisões judiciais e a literatura jurídica. Portanto, parte-se da hipótese de que a falta de regulamentação de dispositivos constitucionais tem contribuído para o protagonismo judicial.

Por meio de busca na *internet*, não foi possível identificar estudos mais recentes sobre o tema. Foi possível encontrar parte dos dispositivos constitucionais não-regulamentados, no portal da Constituição Cidadã (Câmara dos Deputados), dados atualizados até dezembro de 2021.

Além de conferir uma abordagem qualitativa e descritiva ao tema, ainda como procedimento metodológico, recorreu-se à jurisprudência do STF, e de estudos de caso, do período de 2003 a 2021. A data de 2003 foi escolhida em razão do protagonismo judicial do Supremo. Foi a partir da decisão do Caso Ellwanger, julgado em 2003, em que o Supremo mudou a sua jurisprudência, em relação à defesa e promoção dos direitos fundamentais. Nesse caso, diante da falta de norma regulamentadora específica de proteção de direitos fundamentais, o STF decidiu que a prática antissemita perpetrada pelo Empresário e Editor, Siegfried Ellwanger, caracterizava crime de racismo. Esse julgado revelou um processo de construção cultural dos conceitos de raça, racismo, etnia e antissemitismo, além de como uma sociedade – do tipo da sociedade brasileira – lidou juridicamente com o tema.

O presente trabalho está estruturado em capítulos: o primeiro Capítulo buscou identificar e apresentar o texto dos dispositivos não-regulamentados na Constituição de 1988, sem proposição formalizada; no segundo, procurou demonstrar o texto do dispositivo constitucional não regulamentados, com proposição apresentada.

Por fim, no último Capítulo, tentou compreender, como tem sido a atuação do STF, nos casos em que há dispositivo constitucional não-regulamentado e flagrante omissão do legislador.

CAPÍTULO 01 - CONSTITUIÇÃO E DISPOSITIVOS NÃO-REGULAMENTADOS, SEM PROPOSIÇÃO APRESENTADA

Uma rápida leitura do texto da Constituição de 1988, logo se verifica a existência de vários dispositivos constitucionais sujeitos a regulamentação. Em sua grande maioria, esses dispositivos já se encontram regulamentados, embora ainda existam tantos outros sem regulamentação.

Daqueles dispositivos não-regulamentos, percebe-se que alguns deles já com Projeto de Lei apresentado; outros, sem proposta formalizada.

O presente Capítulo tem por objetivo identificar quais são esses dispositivos não-regulamentados, sem proposição apresentada. Além de identificar, também, pretende-se demonstrar parte do dispositivo constitucional, em que há reserva legal. Faz-se um grifo no texto, identificando as seguintes expressões: “perante a lei”, “assim dispuser a lei”, “conforme definido em lei”, “definido na lei”, “mediante lei”, “na forma da lei”, “na forma estabelecida em lei complementar”, “nos termos da lei”, “na forma prevista em lei”, “por meio de lei complementar”, “os casos previstos em lei”, entre outras.

Portanto, quando essas expressões aparecem nos dispositivos, significa dizer que eles são passíveis de regulamentação. Inicialmente, cuidará dos dispositivos constitucionais não-regulamentados, sem proposição apresentada. Em seguida, no segundo Capítulo, tratará dos dispositivos constitucionais não-regulamentados, com Projeto de Lei apresentado.

Para efeito meramente didático, seguirá a ordem dos títulos da Constituição de 1988, incluindo o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e as Emendas Constitucionais.

1.1 DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS (art. 17, §6º, CF/88)

Nesse Título, verifica-se apenas 01 dispositivo constitucional, sem proposta de regulamentação apresentada.

Dispositivo: art. 17, §6º (Parágrafo acrescido pela EC 111, de 28 de setembro de 2021).

Texto:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. (...)

.....

§6º Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei, não computada, em qualquer caso, a migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão. (Parágrafo inserido pela EC 111/2021). [grifo nosso]

1.2 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO (art. 37, XXII, §§ 15 e 16; 39, §7º; 40, §4º-A, §4º-B e §4º-C)

Nesse Título, verifica-se 7 dispositivos aguardando regulamentação.

Dispositivo: art. 37, XXII, §§15 e 16 (Inciso e §15 acrescidos pela EC 103, de 13 de novembro de 2019; o §16 acrescido pela EC 109, de 15 de março de 2021). Texto:

Art. 37. A administração pública direta e indireta (...):

.....

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

.....

§ 15. É vedada a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 ou que não seja prevista em lei que extinga regime próprio de previdência social.

§16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) [grifo nosso]

Dispositivo: art. 39, §7º (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998). Texto:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e o Municípios instituirão (...)

.....

§7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade. [grifo nosso]

Dispositivo: art. 40, §4º-A, §5º-B e §4º-C. Texto:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores de cargos efetivos terá (...).

.....

§4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

§4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do *caput* do art. 51, o inciso XIII do *caput* do art. 52 e os incisos I a IV do *caput* do art. 144.

§4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. [grifo nosso]

1.3 ORGANIZAÇÃO DOS PODERES (art. 84, XXV; 95, parágrafo único, IV; 100, §2º, §15 e §16; 110, parágrafo único; 129, §1º)

Nesse Título, verifica-se 8 dispositivos sem proposta de regulamentação apresentada.

Dispositivo: art. 84, XXV. Texto:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

XXV – promover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei. [grifo nosso]

Dispositivo: art. 95, parágrafo único, IV. Texto:

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

.....

Parágrafo único. Aos juízes é vedado:

.....

IV – receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidade públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei. [grifo nosso]

Dispositivo: art. 100, §2º (*Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 94, de 16 de dezembro de 2016*), §15 e §16 (*Parágrafos acrescidos pela Emenda Constitucional nº 62, de 10 de dezembro de 2009*).

Texto:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas (...).

.....

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

.....

§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação.

§ 16. A seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente. [grifo nosso]

Dispositivo: art. 110, parágrafo único. Texto:

Art. 110. Cada Estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma seção judiciária, que terá por sede a respectiva capital, e varas localizadas segundo o estabelecido em lei.

Parágrafo único. Nos Territórios Federais, a jurisdição e as atribuições cometidas aos juízes federais caberão aos juízes da Justiça local, na forma da lei. [grifo nosso]

Dispositivo: art. 129, §1º. Texto:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

.....
§1º A legitimidade do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei. [grifo nosso]

1.4 DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS (art.144, §10, I e II, CF/88)

Nesse Título, verifica-se 2 dispositivos sem proposta de regulamentação apresentada.

Dispositivo: art. 144, §10, I e II (*Parágrafo e incisos acrescidos pela Emenda Constitucional nº 82, de 6 de junho de 2014*). Texto:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

.....
§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. [grifo nosso]

1.5 TRIBUTAÇÃO E ORÇAMENTO (art. 149, §1º; 153, §2º, I; 155, §6º; 163, VI; 164-A; 165, §8º; 167-F, §1º; 169, da CF/88)

Nesse Título, verifica-se 9 dispositivos sem proposta de regulamentação apresentada.

Dispositivo: art. 149, §1º. Texto:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

.....
§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, [grifo nosso]

Dispositivo: art. 153, §2º, I. Texto:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

.....

§ 2º O imposto previsto no inciso III:

I – será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei; [grifo nosso]

Dispositivo: art. 155, §6º. Texto:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

.....

§6º O imposto previsto no inciso III;

I – terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal;

Dispositivo: art. 163, VI e VIII, “c”. Texto:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

.....

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

.....

VIII – sustentabilidade da dívida, especificando: (acrescido pela EC 109/2021)

.....

c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; [grifo nosso]

Dispositivo: art. 164-A. Texto:

Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição. [grifo nosso]

Dispositivo: art. 165, §8º. Texto:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

.....

§8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação de despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. [grifo nosso]

Dispositivo: art. 167, inciso XII. Texto:

Art. 167. São vedadas:

.....

XII – na forma estabelecida na lei complementar de que trata o §22 do art. 40, (...). [grifo nosso]

Dispositivo: art. 167-F, §1º. Texto:

Art. 167-F. Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B desta Constituição:

.....

§1º Lei complementar pode definir outras suspensões, dispensas e afastamentos aplicáveis durante a vigência do estado de calamidade pública de âmbito nacional. [grifo nosso]

Dispositivo: art. 169. Texto:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. [grifo nosso]

1.6 ORDEM SOCIAL (art. 193, parágrafo único; 201, §15 e §16, CF/88)

Nesse Título, verifica-se XX dispositivos sem proposta de regulamentação apresentada.

Dispositivo: art. 193, parágrafo único. Texto:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, (...) [grifo nosso]

Dispositivo: art. 201, §15 e §16 (*redação do caput e parágrafos acrescidos pela Emenda Constitucional nº 103, 13 de novembro de 2019*). Texto:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

.....

§ 15. Lei complementar estabelecerá vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários.

§ 16. Os empregados dos consórcios públicos, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das suas subsidiárias serão aposentados compulsoriamente, observado o cumprimento do tempo mínimo de contribuição, ao atingir a idade máxima de que trata o inciso II do § 1º do art. 40, na forma estabelecida em lei. [grifo nosso]

1.7 DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS (art. 243, parágrafo único; 249, CF/88)

Nesse Título, verifica-se 3 (três) dispositivo sem proposta de regulamentação apresentada.

Dispositivo: art. 243, parágrafo único (*artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 6 de junho de 2014*). Texto:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

.....

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. [grifo nosso]

Dispositivo: art. 249 (*artigo acrescido pela Emenda Constitucional nº 20, 16 de dezembro de 1998*). Texto:

Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.
[grifo nosso]

1.8 ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (art. 10, §§2º e 3º; 16, §3º; 19, §3º; 23, parágrafo único; 30; 34, §§4º, 8º e 9º; 86, §2º; 105, 2º)

Nesse item, verifica-se 15 (quinze) dispositivos sem proposta de regulamentação apresentada.

Dispositivo: art. 10, §§2º e 3º. Texto

Art. 10. Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o art. 7º, I, da Constituição:

.....
 § 2º Até ulterior disposição legal, a cobrança das contribuições para o custeio das atividades dos sindicatos rurais será feita juntamente com a do imposto territorial rural, pelo mesmo órgão arrecadador.

§ 3º Na primeira comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas pelo empregador rural, na forma do art. 233⁵, após a promulgação da Constituição, será certificada perante a Justiça do Trabalho a regularidade do contrato e das atualizações das obrigações trabalhistas de todo o período. [grifo nosso]

Dispositivo: art. 16, §3º. Texto

Art. 16. Até que se efetive o disposto no art. 32, §2º, da Constituição, (...).

.....
 § 3º Incluem-se entre os bens do Distrito Federal aqueles que lhe vierem a ser atribuídos pela União na forma da lei. [grifo nosso]

Dispositivo: art. 19, §3º. Texto:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

.....
 § 3º O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei. [grifo nosso]

Dispositivo: art. 23, parágrafo único. Texto:

Art. 23. Até que se edite a regulamentação do art. 21, XVI, da Constituição, (...).

Parágrafo único. A lei federal disporá sobre o aproveitamento dos Censores Federais, nos termos deste artigo. [grifo nosso]

Dispositivo: art. 34, §§4º, 8º e 9º. Texto:

Art. 34. O sistema tributário nacional entrará em vigor a partir do primeiro dia do quinto mês seguinte ao da promulgação da Constituição, mantido, até então, o da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 1, de 1969, e pelas posteriores.

.....
 §4º. As leis editadas nos termos

.....
 §8º Se, no prazo de sessenta dias contados da promulgação da Constituição, não for editada a lei complementar (...).

§9º Até que lei complementar disponha sobre a matéria (...). [grifo nosso]

⁵ Revogado pela EC nº 28/2000.

Dispositivo: art. 86, §2º. Texto:

Art. 86. Serão pagos conforme disposto no art. 100 da Constituição Federal, não se lhes aplicando a regra de parcelamento estabelecida no caput do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os débitos da Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal oriundos de sentenças transitadas em julgado, que preencham, cumulativamente, as seguintes condições:

.....
 § 2º - *Os débitos a que se refere o caput deste artigo, se ainda não tiverem sido objeto de pagamento parcial, nos termos do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, poderão ser pagos em duas parcelas anuais, se assim dispuser a lei. [grifo nosso]*

Dispositivo: art. 91, §2º. Texto:

Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, (...).

.....
 §2º *A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, (...). [grifo nosso]*

Dispositivo: art. 105 (“Caput” do artigo acrescido pela Emenda Constitucional nº 94, de 16 de dezembro de 2016), §2º (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 99, de 15 de dezembro de 2017).

Texto:

Art. 105. Enquanto vigor o regime de pagamento de precatórios previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é facultada aos credores de precatórios, próprios ou de terceiros, a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado.

.....
 § 2º *Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regulamentarão nas respectivas leis o disposto no caput deste artigo em até cento e vinte dias a partir de 1º de janeiro de 2018. [grifo nosso]*

1.9 EMENDAS CONSTITUCIONAIS (EC 41/03; EC 103/19; EC 109/21; EC 111/21)

Nesse tópico, verifica-se 29 (vinte e nove) dispositivos sem proposta de regulamentação apresentada.

Emenda Constitucional nº 41/03. Dispositivo: art. 6º⁶; art. 6º-A⁷ e art. 7º. Texto:

Art. 6º. Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

.....
 Art. 6º-A. *O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação*

⁶ Revogado pelo art. 36, II da EC 109/2021.

⁷ Idem.

desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.

.....
 Art. 7º. *Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei. [grifo nosso]*

Emenda Constitucional nº 71/12. Dispositivo: art. 216-A, §3º. Texto:

Art. 216-A. *O Sistema Nacional de Cultura, (...).*

.....
 §3º *Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, (...). [grifo nosso]*

Emenda Constitucional nº 103/19. Dispositivo: art. 3º, §3º; art. 8º; art. 10; art. 14, §5º; art. 15, §4º; art. 16, §3º; art. 18, §2º; art. 19; art. 21; art. 22; art. 23, §5º; art. 26; art. 27, §§1º e 2º; art. 28; art. 32; art. 34. Texto:

Art. 3º. *A concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado ao regime próprio de previdência social (...).*

.....
 §3º *Até que ente em vigor lei federal.*

.....
 Art. 8º *Até que entre em vigor lei federal de que trata o §19 do art. 40 da Constituição Federal, (...).*

.....
 Art. 10. *Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.*

.....
 §5º *Até que entre em vigor lei federal de que trata o §19 do art. 40 da Constituição Federal, (...).*

.....
 Art. 14. *Vedadas a adesão de novos segurados e a instituição de novos regimes dessa natureza, (...).*

.....
 §5º *Lei específica do Estado, do Distrito Federal ou do Município deverá disciplinar a regra de transição (...).*

.....
 Art. 15. *Ao segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social (...).*

.....
 §4º *O valor da aposentadoria concedida nos termos do disposto neste artigo será apurado na forma de lei.*

.....
 Art. 16. *Ao segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social (...)*

§3º O valor da aposentadoria concedida nos termos do disposto neste artigo será apurado na forma de lei.

.....

Art. 18. O segurado de que trata o inciso I do §7º do art. 201 da Constituição Federal (...):

.....

§2º O valor da aposentadoria de que trata este artigo será apurado na forma de lei.

.....

Art. 19. Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição (...).

§1º Até que lei complementar (...).

§2º O valor das aposentadorias de que trata este artigo será apurado na forma de lei.

.....

Art. 21 O segurado ou o servidor público federal (...).

.....

§2º O valor da aposentadoria de que trata este artigo será apurado na forma de lei.

.....

Art. 22. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social (...).

.....

§2º O valor da aposentadoria de que trata este artigo será apurado na forma de lei.

.....

Art. 23. A pensão por morte concedida ao dependente de segurado (...).

.....

§5º Para o dependente (...) observada revisão periódica na forma da legislação.

.....

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, (...).

.....

Art. 27. Até que lei discipline o acesso ao salário-família e ao auxílio-reclusão de que trata o inciso IV do art. 201 da Constituição Federal, esses benefícios serão concedidos (...).

.....

Art. 28. Até que lei altere as alíquotas da contribuição de que trata a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, devidas pelo segurado empregado, inclusive o doméstico, e pelo trabalhador avulso, estas serão de:

.....

Art. 29. Até que entre em vigor lei que disponha sobre o §14 do art. 195 da Constituição Federal, (...).

.....

Art. 32. Até que entre em vigor lei que disponha sobre a alíquota da contribuição de que trata a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, esta será de 20% (vinte por cento) no caso das pessoas jurídicas referidas no inciso I do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.

.....

Art. 34. Na hipótese de extinção por lei de regime previdenciário e migração dos respectivos segurados para o Regime Geral de Previdência Social, serão observados, até que lei federal disponha sobre a matéria, (...). [grifo nosso]

Emenda Constitucional nº 109/21. Dispositivo: art. 4º, §2º, IV, §4º.

Art. 4º O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.

.....
 § 2º O disposto no caput deste artigo, bem como o atingimento das metas estabelecidas no §1º deste artigo, não se aplica aos incentivos e benefícios:

.....
 IV - relativos ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e às áreas de livre comércio e zonas francas estabelecidas na forma da lei;

.....
 § 4º Lei complementar tratará de: [grifo nosso]

I – critérios, objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa;

II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômicososociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;

III - redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o caput deste artigo.

Emenda Constitucional nº 111/21. Dispositivo: art. 3º.

Art. 3º Até que entre em vigor lei que discipline cada uma das seguintes matérias, observar-se-ão os seguintes procedimentos: [grifo nosso]

I - nos processos de incorporação de partidos políticos, as sanções eventualmente aplicadas aos órgãos partidários regionais e municipais do partido incorporado, inclusive as decorrentes de prestações de contas, bem como as de responsabilização de seus antigos dirigentes, não serão aplicadas ao partido incorporador nem aos seus novos dirigentes, exceto aos que já integravam o partido incorporado;

II - nas anotações relativas às alterações dos estatutos dos partidos políticos, serão objeto de análise pelo Tribunal Superior Eleitoral apenas os dispositivos objeto de alteração.

Essas duas últimas Emendas, a EC nº 109 e a EC 111, foram recém aprovadas pelo Congresso Nacional. A primeira foi promulgada em 15 de março de 2021; a segunda, em 28 de setembro de 2021. Mesmo tratando de matérias importantes, alguns dispositivos dessas emendas constitucionais ainda não foram regulamentados.

Pelo *caput* do art. 4º da EC 109/21, ficou estabelecido que o Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.

Uma exceção à regra do *caput* acima, de que não se aplica aos incentivos e benefícios, relativos ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e às áreas de livre comércio e zonas francas. Por se tratar de um tema sensível, a matéria deverá ser tratada por meio de projeto de lei complementar.

No mesmo sentido, cite-se o artigo 3º da EC 111/21. Essa emenda, ao fazer referência a regulamentação da matéria por lei, estabelece alguns procedimentos que deverão ser observados, até que entre em vigor lei que discipline as matérias tratadas na mencionada

emenda. São dois procedimentos: primeiro, nos processos de incorporação de partidos políticos, as sanções eventualmente aplicadas aos órgãos partidários regionais e municipais do partido incorporado, inclusive as decorrentes de prestações de contas, bem como as de responsabilização de seus antigos dirigentes, não serão aplicadas ao partido incorporador nem aos seus novos dirigentes, exceto aos que já integravam o partido incorporado.

Segundo, nas anotações relativas às alterações dos estatutos dos partidos políticos, serão objeto de análise pelo Tribunal Superior Eleitoral apenas os dispositivos objeto de alteração.

Por último, como ficou demonstrado, identificou-se na Constituição Federal, de 1988 até a presente data, um total de 78 (setenta e oito) dispositivos constitucionais não-regulamentados, sem proposições legislativas, conforme dados levantados, pelo portal Constituição Cidadã⁸, incluindo os dispositivos das Emendas 109/21, 110/21 e 111/21.

Esses 78 dispositivos constitucionais, faltando Projeto de Lei na Câmara dos Deputados, estão distribuídos da seguinte forma: Direitos e Garantias Fundamentais (01); Organização do Estado (07), Organização dos Poderes (08), Defesa do Estado e das Instituições Democráticas (02), Tributação e Orçamento (09), Ordem Social (04), Disposições Constitucionais Gerais (03), Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (15), Emendas Constitucionais (29).

CAPÍTULO 02 - DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS NÃO-REGULAMENTADOS, COM PROPOSIÇÕES FORMALIZADAS

Na Constituição de 1988, existem vários dispositivos constitucionais não-regulamentados, com proposição apresentada na Câmara dos Deputados (PL/PLP), distribuídos em quase todos os seus títulos, incluindo o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e as Emendas Constitucionais.

O objetivo aqui é identificar esses dispositivos constitucionais não-regulamentados, com proposição apresentada, e demonstrar parte do texto do dispositivo com “grifo nosso” na reserva legal, sempre expressa naquelas expressões já apresentadas no Capítulo anterior, como por exemplo “perante a lei”, “em lei complementar”, “nos termos da lei”. Busca-se, também, apresentar o número de propostas de regulamentação já apresentadas, tramitando na Câmara dos Deputados, do período de 1988-2021.

⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal da Constituição Cidadã. Constituição Federal: dispositivos constitucionais sujeitos à regulamentação. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/regulamentacao/dispositivosinncc. Acesso em: 12 set. 2021.

Na maioria das vezes, pode ocorrer com alguns dos dispositivos, com reserva legal, serem regulamentados pela legislação anterior à Constituição de 1988. São leis aprovadas antes da Constituição, mas que, continuam, em vigor. Em regra, foram recepcionadas pelo novo ordenamento constitucional. Cite-se, a título de exemplo, o Decreto-lei nº 2.848, de 7/12/1940 (Código Penal), Decreto-Lei nº 3.689, de 3/10/1941 (Código de Processo Penal), Lei nº 1.079, de 10/4/1950 (Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento), Lei nº 5.172, de 25/10/1966 (CTN), todas essas leis foram recepcionadas pela Constituição de 1988, exceto os casos já decididos pelo STF.

Além de demonstrar a situação dos dispositivos, nos casos com proposição formalizada, são apresentadas, ao final de cada dispositivo, o número de projetos de lei tramitando na Câmara dos Deputados, (*Proposta apresentada:*).

Da mesma forma do Capítulo anterior, para efeitos meramente didático, seguirá a ordem dos Títulos da Constituição de 1988.

2.1 DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS (art. 5º ao 17, CF/88)

Nesse Título, verifica-se 13 dispositivos com proposta de regulamentação apresentada.

Dispositivo: art. 5º, VI, XV, XVIII, XXXVIII, XLVI, LI, LXI. Texto:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
VI – é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias; (Proposições apresentadas: 10).

.....
XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens; (Proposições apresentadas: 8);

.....
XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; (Proposições apresentadas: 13);

.....
XXXVIII – é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:

- a) a plenitude de defesa;
 - b) b) o sigilo das votações;
 - c) c) a soberania dos veredictos;
 - d) d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;
- (Proposições apresentadas: 3).*

.....
XLVI – a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

- a) *privação ou restrição da liberdade;*
- b) *perda de bens;*
- c) *multa;*
- d) *prestação social alternativa;*

e) *suspensão ou interdição de direitos;*
(Proposição apresentada: 1)

.....
LI - nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei;
(Proposição apresentada: 9).

.....
LXI – *ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;*
(Proposição apresentada: 6).
[grifo nosso]

Dispositivo: art. 7º, I, XXIII e XXVII. Texto:

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;
(Proposição apresentada: 53).

.....
XXIII – adicional de remuneração para as atividades penosas insalubres ou perigosas, na forma da lei;
(Proposição apresentadas: 41)

.....
XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei;
(Proposição apresentada: 18).
[grifo nosso]

Dispositivo: art. 8º, IV e VIII. Texto:

Art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

.....
IV – a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;
(Proposição apresentada: 11).

.....
VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei;
(Proposição apresentada: 14).
[grifo nosso]

Dispositivo: art. 12, II, “a”. Texto:

Art. 12. São brasileiros:

.....
II – naturalizados:

a) os que, na forma da lei, adquirem a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;
(Proposição apresentada: 9).
[grifo nosso]

2.2 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO (art. 18 ao 43, CF/88)

Nesse Título, verifica-se 17 dispositivos com proposta de regulamentação apresentada. São eles: art. 18, §2º, §4º; 19, I; 20, II, §2º; 26, I; 32, §4º; 37, VII, XVIII, XIX, §11; 39, §5º; 40, §1º, I, II e III, §3º.

Dispositivo: art. 18, §2º, §4º. Texto [grifo nosso]:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

.....
 §2º Os territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

(Proposição apresentada: 3).

.....
 §4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

(Proposição apresentada: 33).

Dispositivo: art. 19, I. Texto:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

(Proposição apresentada: 10).

Dispositivo: art. 20, II, §2º. Texto:

Art. 20. São bens da União:

.....
 II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

(Proposição apresentada: 8).

.....
 §2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

(Proposição apresentada: 16).

Dispositivo: art. 26, I. Texto:

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

(Proposição apresentada: 6).

Dispositivo: art. 32, §4º. Texto:

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

.....
 §4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

(Proposição apresentada: 2).

Dispositivo: art. 37, *caput*, VII, XVIII e XIX (“Caput” do artigo e incisos com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998); §11 (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, de 6 de julho de 2005).

Texto [grifo nosso]:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(*Proposição apresentada: 1*).

.....
VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

(*Proposição apresentada: 14*).

.....
XVIII – a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

(*Proposição apresentada: 2*).

.....
XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

(*Proposição apresentada: 1*).

.....
§11 Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

(*Proposição apresentada: 3*).

Dispositivo: art. 39, §5º (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998). Texto:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (Vide ADIn nº 2.135-4, rel. /ac. min. Ellen Gracie, j. 2.8.2007).

.....
§5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI. [grifo nosso]

(*Proposição apresentada: 3*).

Dispositivo: art. 40, §1º, I (“Caput” do artigo, parágrafo e inciso, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019), e II (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 88, de 2015), §3º (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).

Texto [grifo nosso]:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações

periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo;

(Proposição apresentada: 1)

II – compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar;

(Proposição apresentada: 9)

.....

§3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.

(Proposição apresentada: 1).

Dispositivo: art. 41, §1º, III (“Caput” do artigo, parágrafo e inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998).

Texto:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

.....

III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. [grifo nosso]

(Proposição apresentada: 4)

2.3 ORGANIZAÇÃO DOS PODERES (art. 44 ao 135, CF/88)

Nesse Título, verifica-se 8 dispositivos com proposta de regulamentação apresentada. São eles: 52, III, f; 79, parágrafo único; 81, §1º; 85, parágrafo único; 98, II; 111-A, §2º, II; 121, caput; 125, §4º.

Dispositivo: art. 52, III, f. Texto:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....

III – aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

.....

f) titulares de outros cargos que a lei determinar; [grifo nosso]

(Proposição apresentada: 1)

Dispositivo: art. 79, parágrafo único. Texto:

Art. 79. Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente.

Parágrafo único. O Vice-Presidente da República, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei complementar, auxiliará o Presidente, sempre que por ele convocado para missões especiais. [grifo nosso]

(Proposição apresentada: 1)

Dispositivo: art. 81, §1º. Texto:

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei. [grifo nosso]
(Proposição apresentada: 8)

Dispositivo: art. 85, parágrafo único. Texto:

Art. 85. São crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
.....
Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. [grifo nosso]
(Proposição apresentada: 10)

Dispositivo: art. 98, II. Texto:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:
.....
II – justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação. [grifo nosso]
(Proposição apresentada: 8)

Dispositivo: art. 111-A, §2º, II (Artigo acrescentado pela Emenda Constitucional nº 45, de 31 de dezembro de 2004). Texto:

Art. 111-A. O Tribunal Superior do Trabalho compor-se-á de vinte e sete Ministros, escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, nomeados pelo Presidente da República após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal, sendo:
.....
§2º Funcionário junto ao Tribunal Superior do Trabalho:
.....
II - o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo grau, como órgão central do sistema, cujas decisões terão efeito vinculante. [grifo nosso]
(Proposição apresentada: 1)

Dispositivo: art. 121, *caput*. Texto:

Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais. [grifo nosso]
(Proposição apresentada: 4)

Dispositivo: art. 125, §4º (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 31 de dezembro de 2004). Texto:

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.
.....
§4º Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças. [grifo nosso]
(Proposição apresentada: 2)

2.4 DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS (art. 136 ao 144, CF/88)

Nesse Título, verifica-se 6 dispositivos com proposta de regulamentação apresentada. São eles: 136, §1º; 139, III; 144, §§1º, 2º, 3º e §5º.

Dispositivo: art. 136, §1º. Texto:

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

§1º O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes: [grifo nosso]

(Proposição apresentada:1)

Dispositivo: art. 139, III. Texto:

Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

III – restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma de lei. [grifo nosso]

(Proposição apresentada:8)

Dispositivo: art. 144, §1º, §2º, §3º (Parágrafos com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998) e §5º.

Texto [grifo nosso]:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

§1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

(Proposição apresentada:2)

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

(Proposição apresentada:3)

§3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

(Proposição apresentada:5)

§5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

(Proposição apresentada: 10)

2.5 TRIBUTAÇÃO E ORÇAMENTO (art. 145 ao 169, CF/88)

Nesse Título, verifica-se 9 dispositivos com proposta de regulamentação apresentada. São eles: 146-A; 150, §6º; 153, VII, §2º, I, §3º, IV; 163, V e VII; 164, §3º; 165, §9º, III.

Dispositivo: art. 146-A (artigo acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003).

Texto:

Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.

(Proposição apresentada: 5)

Dispositivo: art. 150, §6º. Texto:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos a impostos, taxas ou contribuições só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, (...)

(Proposição apresentada: 1)

Dispositivo: art. 153, VII, §2º, I, §3º, IV (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003). Texto [grifo nosso]:

Art. 150. Compete à União instituir impostos sobre:

.....

VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

(Proposição apresentada: 38)

§ 2º O imposto previsto no inciso III :

.....

I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;

(Proposição apresentada: 2)

.....

§3º O imposto previsto no inciso IV:

.....

IV – terá reduzido seu impacto sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte do imposto, na forma da lei.

(Proposição apresentada: 4)

Dispositivo: art. 163, V (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003), VII. Texto:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

.....

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

(Proposição apresentada: 2)

.....

VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.
(*Proposição apresentada: 1*)

Dispositivo: art. 164, §3º. Texto:

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central:

.....

§3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central, as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do poder público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.
[grifo nosso]

(*Proposição apresentada: 4*)

Dispositivo: art. 165, §9º, III. Texto:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

.....

§9º Cabe à lei complementar: [grifo nosso]

.....

III – dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§11 e 12 do art. 166.

(*Proposição apresentada: 1*)

2.6 ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA (art. 170 ao 192, CF/88)

Nesse Título, verifica-se 9 dispositivos com proposta de regulamentação apresentada.

São eles: 170, Parágrafo único; 172, *caput*; 173, *caput*, §1º, §3º e §5º; 174, §1º; 176, §1º; 178, *caput*; 182, §4º. [grifo nosso]

Dispositivo: art. 172, *caput*. Texto:

Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

(*Proposição apresentada: 7*)

Dispositivo: art. 173, *caput*, §1º (parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998), §3º e §5º. Texto:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

(*Proposição apresentada: 4*)

.....

§1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

(*Proposição apresentada: 15*)

.....

§3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

(*Proposição apresentada: 10*)

.....

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-as às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

(*Proposição apresentada: 4*)

Dispositivo: art. 174, §1º. Texto:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

(Proposição apresentada: 18)

Dispositivo: art. 176, §1º (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 16 de agosto de 1995). Texto:

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

.....

§1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

(Proposição apresentada: 27)

Dispositivo: art. 178, *caput* (*Caput* do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 16 de agosto de 1995). Texto:

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

(Proposição apresentada: 8)

Dispositivo: art. 182, §4º. Texto:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

.....

§4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

(Proposição apresentada: 8)

2.7 ORDEM SOCIAL (art. 193 ao 232, CF/88)

Nesse Título, verifica-se 23 dispositivos com proposta de regulamentação apresentada. São eles: 195, III, §11; 198, §6º; 201, §3º; 206, VIII, parágrafo único; 211, §7º; 212, §9º; 212-A, V, “c”; 212-A, VI, X, XII, §§2º e 3º. [grifo nosso]

Dispositivo: art. 195, III, §11. Texto:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: *[grifo nosso]*

.....
 III - sobre a receita de concursos de prognósticos.
(Proposição apresentada:6)

.....
 §11 São vedados a moratória e o parcelamento em prazo superior a 60 (sessenta) meses e, na forma de lei complementar, a remissão e a anistia das contribuições sociais de que tratam a alínea “a” do inciso I e o inciso II do *caput*. *[grifo nosso]*
(Proposição apresentada:5)

Dispositivo: art. 198, §6º. Texto:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

.....
 §6º Além das hipóteses previstas no §1º do art. 41 e no §4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício. *[grifo nosso]*
(Proposição apresentada:6)

Dispositivo: art. 201, (“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019), §3º (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

Texto:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

.....
 §3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei. *[grifo nosso]*
(Proposição apresentada: 21)

Dispositivo: art. 206, VIII, parágrafo único. Texto:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

.....
 VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). *[grifo nosso]*
(Proposição apresentada: 12)

.....
 Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Parágrafo único acrescido pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). *[grifo nosso]*
(Proposição apresentada: 1)

Dispositivo: art. 211, §7º. Texto:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

.....
 §7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o §1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo do art. 23 desta Constituição. *[grifo nosso]*
(Proposição apresentada: 1)

Dispositivo: art. 212 §9º. Texto:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

.....
 § 9º A lei disporá sobre normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal. [grifo nosso]
 (Proposição apresentada: 2)

Dispositivo: art. 212-A, V, “c”, VI, X, XII, §§2º e 3º. Texto:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

.....
 V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma:

.....
 c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica; [grifo nosso]
 (Proposição apresentada: 1)

.....
 VI – o VAAT será calculado, na forma da lei de que trata o inciso X do caput deste artigo, com base nos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, acrescidos de outras receitas e de transferências vinculadas à educação, observado o disposto no § 1º e consideradas as matrículas nos termos do inciso III do caput deste artigo; [grifo nosso]
 (Proposição apresentada: 1)

.....
 X - a lei disporá, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput e no § 1º do art. 208 e as metas pertinentes do plano nacional de educação, nos termos previstos no art. 214 desta Constituição, sobre: [grifo nosso]
 (Proposição apresentada: 1)

.....
 XII - lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública; [grifo nosso]
 (Proposição apresentada: 3)

.....
 § 2º Além das ponderações previstas na alínea "a" do inciso X do caput deste artigo, a lei definirá outras relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, bem como seus prazos de implementação.

§ 3º Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, nos termos da lei. [grifo nosso]
 (Proposição apresentada: 1)

Dispositivo: art. 213, §1º. Texto:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

.....
 § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do

educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. [grifo nosso]
(Proposição apresentada: 15)

Dispositivo: art. 216, §4º. Texto:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

.....

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. [grifo nosso]

(Proposição apresentada: 2)

Dispositivo: art. 216-A, §3º. Texto:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012).

.....

§ 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo. [grifo nosso]

(Proposição apresentada: 4)

Dispositivo: art. 219. Texto:

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal. [grifo nosso]

(Proposição apresentada: 6)

Dispositivo: art. 220, §3º. Texto:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

.....

§ 3º Compete à lei federal: [grifo nosso]

I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

(Proposição apresentada: 44)

Dispositivo: art. 245. Texto:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social (...).

.....

§3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. [grifo nosso]

(Proposição apresentada:27)

2.8 DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS (art. 233 ao 250, CF/88)

Nesse Título, verifica-se 1 (um) dispositivo com proposta de regulamentação apresentada: art. 245.

Dispositivo: art. 245. Texto:

Art. 245. A lei disporá sobre as hipóteses e condições em que o poder público dará assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso, sem prejuízo da responsabilidade civil do autor do ilícito.

(Proposição apresentada:16)

2.9 ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT)

Nesse item, verifica-se 7 (sete) dispositivos com proposta de regulamentação apresentada: art. 19, §1º; 24; 34, *caput*, §3º; 34, §11; 58; 77, §2º; 91, *caput*.

Dispositivo: art. 19, §1º. Texto:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

§ 1º O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei.

(Proposição apresentada:1)

Dispositivo: art. 24. Texto:

Art. 24. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editarão leis que estabeleçam critérios para a compatibilização de seus quadros de pessoal ao disposto no art. 39 da Constituição e à reforma administrativa dela decorrente, no prazo de dezoito meses, contados da sua promulgação.

(Proposição apresentada:1)

Dispositivo: art. 34. *caput*, §3º, §11. Texto:

Art. 34. O sistema tributário nacional entrará em vigor a partir do primeiro dia do quinto mês seguinte ao da promulgação da Constituição, mantido, até então, o da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 1, de 1969, e pelas posteriores.

§ 3º - Promulgada a Constituição, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar as leis necessárias à aplicação do sistema tributário nacional nela previsto.

(Proposição apresentada:1)

§ 11 Fica criado, nos termos da lei, o Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste, para dar cumprimento, na referida região, ao que determinam os arts. 159, I, c, e 192, § 2º, da Constituição.

(Proposição apresentada:1)

Dispositivo: art. 58. Texto:

Art. 58. Os benefícios de prestação continuada, mantidos pela previdência social na data da promulgação da Constituição, terão seus valores revistos, a fim de que seja restabelecido o

poder aquisitivo, expresso em número de salários mínimos, que tinham na data de sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios referidos no artigo seguinte.
(Proposição apresentada:10)

Dispositivo: art. 77, §2º. Texto:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

.....

§ 2º Dos recursos da União apurados nos termos deste artigo, quinze por cento, no mínimo, serão aplicados nos Municípios, segundo o critério populacional, em ações e serviços básicos de saúde, na forma da lei.

(Proposição apresentada:2)

Dispositivo: art. 91, caput. Texto:

Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, "a".

(Proposição apresentada:2)

2.10 EMENDA CONSTITUCIONAL (EC)

Nesse tópico, verifica-se 2 (dois) dispositivos com proposta de regulamentação apresentada: EC 19/1998, art. 27; EC 45/2004, art. 3º.

Dispositivo: art. 27 da EC 19/1998. Texto:

Art. 27. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos.

(Proposição apresentada:8)

Dispositivo: art. 3º da EC 45/2004. Texto:

Art. 3º. A lei criará o Fundo de Garantia das Execuções Trabalhistas, integrado pelas multas decorrentes de condenações trabalhistas e administrativas oriundas da fiscalização do trabalho, além de outras receitas.

(Proposição apresentada:2)

Na Constituição de 1988, existem vários dispositivos constitucionais não-regulamentados, com proposição apresentada na Câmara dos Deputados. Como ficou demonstrado, de acordo com os dados levantados, até a presente data, identifica-se 95 (noventa e cinco) dispositivos constitucionais, com proposições legislativas, tramitando na Câmara dos Deputados, do período de 1988 a 2021.⁹

⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal da Constituição Cidadã. Constituição Federal: dispositivos constitucionais sujeitos à regulamentação. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/regulamentacao/dispositivosinncc. Acesso em: 12 set. 2021.

Esses dispositivos estão distribuídos da seguinte forma: Direitos e Garantias Fundamentais (13); Organização do Estado (17), Organização dos Poderes (8), Defesa do Estado e das Instituições Democráticas (6), Tributação e Orçamento (9), Ordem Econômica e Financeira (9), Ordem Social (23), Disposições Constitucionais Gerais (1), Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (7), Emendas Constitucionais (2). O número de PL ou PLP tem variado de acordo com cada dispositivo.

CAPÍTULO 03 - FALTA DE REGULAMENTAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 PELO CONGRESSO NACIONAL E ATUAÇÃO JUDICIAL

Conforme ficou demonstrado nos Capítulos anteriores do presente trabalho, restam vários dispositivos na Constituição de 1988 não-regulamentados. Em regra, a medida depende da aprovação de lei pelo Congresso Nacional.

De fato, a falta de lei regulamentadora de dispositivos constitucionais pode abrir espaço para atuação judicial, principalmente quando se trata da defesa dos direitos fundamentais. A Constituição de 1988 estabelece claramente que os direitos fundamentais terão aplicação imediata (art. 5º, §1º).

Tomando, a título de exemplo, o direito de liberdade religiosa (art. 5º, VI, da CF/88), o constituinte estabeleceu reserva de lei, “na forma da lei”, para o exercício dos cultos religiosos. Essa reserva legal, afasta qualquer interpretação que leve ao entendimento de que a liberdade de realização de cultos coletivos é absoluta (ADPF 811, rel. min. Gilmar Mendes, j. 06/04/2021).

Em defesa dos direitos fundamentais, o protagonismo do Supremo fica evidente. Essa atuação proativa, uma espécie de “legislador positivo”, pode-se ser verificada, a partir da decisão no HC 82.424, julgado em 17/9/2003 (o caso Ellwanger). Nesse caso, verifica-se que não havia lei tipificando a prática de antissemitismo no Brasil. Entretanto, a Suprema Corte entendeu que escrever, editar, divulgar e comercializar livros “fazendo apologia de ideias preconceituosas e discriminatórias” contra a comunidade judaica, constitui crime de racismo (Lei 7.716/89). Isso era o que o industrial e editor de livros, Siegfried Ellwanger, fazia: apologia às ideias nazistas, alegando a liberdade de expressão, de pensamento.

O STF ratificou a posição de que não vale invocar direito fundamental para justificar a prática de crime. Ou seja, o exercício da liberdade de expressão tem limites. Não serve para acobertar atos criminosos.

No mesmo sentido, na ADO-26, o Supremo, ao verificar a omissão do legislador, enquadrando a prática da homofobia e transfobia como crime de racismo (Lei 7.716/1989). Nesses dois casos (ADO 26 e HC 82.424), a Suprema Corte atuou no legítimo exercício da função contramajoritária, na tutela de direito fundamental de minorias, de não ser discriminado e desrespeitado, em razão de raça (judeu) ou de orientação sexual (*homo/transfobia*).

Um outro caso, que ficou bastante conhecido e que reforça a ideia de que há um certo protagonismo do Supremo, envolvendo a falta de regulamentação de dispositivo constitucional, foi a decisão tomada no MI 670, sobre o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no art. 37, VII, da CF/88. Mais de 10 propostas tramitam na Câmara dos Deputados, visando a regulamentação do exercício desse direito, nenhuma ainda aprovada. Diante dessa omissão legislativa, o STF, ao ser provocado, em sede de Mandado de Injunção, reconheceu a falta de lei regulamentadora do exercício do direito e determinou, naquilo em que couber, a aplicação da Lei 7.783/89, que trata da mesma matéria no âmbito da iniciativa privada (STF, MI 670, rel. min. Maurício Correa, j. 25/10/2007).

Considerando os casos mencionados acima, parece ter ficado evidente uma atuação protagonista do STF, principalmente em se tratando de direitos fundamentais. Talvez, em um primeiro momento, esse protagonismo represente uma violação ao princípio da separação dos Poderes, mas logo se verifica que o Poder Constituinte, ao atribuir à Suprema Corte o papel de guardião da Constituição, também lhe incumbiu a função de proteção e defesa dos direitos e das garantias fundamentais.

No Brasil, é possível verificar que a falta de regulamentação de determinados dispositivos constitucionais crie um espaço ou “vácuo normativo”, propício para a prática proativa do Judiciário. O problema se torna preocupante quando esse protagonismo se transforma em “ativismo judicial”¹⁰.

Agindo coerentemente com a Constituição, respeitando aqueles valores constitucionais, como a defesa da dignidade humana, nesse caso, não podemos falar em ativismo judicial, praticado pelo STF. O STF tem o dever de respeito e proteção dos direitos fundamentais.

Em se tratando de dispositivos constitucionais não-regulamentados, de direitos fundamentais, o interprete da Constituição deve se guiar por vários princípios, entre os quais, o princípio da unidade da Constituição, ou seja, que a interpretação constitucional deva ser

¹⁰ Ativismo judicial é um termo utilizado para definir a atuação expansiva e proativa do Poder Judiciário ao interferir em decisões de outros poderes. Além de corresponder ao um termo técnico, ele representa um comportamento do julgador (intérprete), em que há uma substituição dos valores morais, políticos do intérprete pela vontade política do legislador (STRECK, 2020).

realizada de maneira a evitar contradições entre suas normas. Corresponde ao elemento sistemático, defendendo que não se deve interpretar a norma isoladamente, mas integrada no todo valorativo contido no texto. Esse princípio tem particular relevância no domínio dos direitos fundamentais, em virtude da unidade de sentido da Constituição e do sistema dos direitos fundamentais, adotados pelas Constituições contemporâneas.

Às vezes, pode ocorrer colisão entre direitos fundamentais. Nesse caso, usa-se da concordância prática ou da harmonização, ou seja, a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício total de uns em relação aos outros. Proteção do núcleo essencial.

Deve o intérprete realizar, pelo princípio do efeito integrador, a resolução dos problemas jurídico-constitucionais, de maneira a proporcionar a maior primazia aos critérios favorecedores da integração política e social, bem como ao reforço da unidade política. O intérprete da Constituição deve, também, considerar o sentido que maior eficácia conceda a norma constitucional, além da força normativa e da justeza funcional dos órgãos encarregados da interpretação da norma constitucional. Esses órgãos não poderão chegar a uma posição que subverta, altere ou perturbe o esquema organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido pelo legislador constituinte originário. Por fim, para Canotilho, há necessidade de delimitação do âmbito normativo de cada norma constitucional, vislumbrando-se sua razão de existência, finalidade e extensão (CANOTILHO; 2003, p. 1.223).

Examina-se abaixo, alguns casos em que a falta de regulamentação tem favorecido a construção jurisprudencial do direito e outros não. Os casos envolvendo direitos indígenas e a atuação judicial: o caso Raposa Serra do Sol (STF, Pet. 3388, j. 19/03/2009); o marco temporal (STF, RE 1.017.365, em julgamento no STF, desde dezembro de 2016), que busca uma definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena com base nas regras estabelecidas no art. 231 da Constituição Federal.

E, por fim, há várias propostas legislativas dispendo sobre a mineração em terras indígenas, a mais atual foi apresentada pelo Poder Executivo (Presidente da República), o PL 191/2020, que regulamenta o art. 176, §1º; 231, §3º, da CF/88.

Outro dispositivo que merece uma análise, é o artigo 245, pensão especial de cônjuge de vítima. A decisão judicial ADI 1358/DF e o PL 1.831/2015, que dispõe sobre a regulamentação do artigo 245 da Constituição Federal.

3.1 “AUSÊNCIA” DE REGULAMENTAÇÃO DE NORMAS DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Pode-se dizer que esse dever de respeito e proteção aos direitos fundamentais não precisa, em regra, aguardar o legislador para gerar efeitos imediatos. Já o dever de promoção, que é a principal razão do referido dispositivo constitucional, dependerá, sem dúvida, da atividade legislativa para ser plenamente realizado.

O Supremo, como guardião dos direitos fundamentais, tem o dever de respeito aos direitos fundamentais, os quais funcionam como proteção da dignidade da pessoa humana. Nos casos examinados abaixo, a dignidade da pessoa humana foi invocada, e prevaleceu, enquanto vontade política positivada pelo Constituinte.

Repetindo: se não houve uma substituição dos juízos morais (do julgador pelo do legislador), não pode ocorrer o fenômeno do ativismo judicial. A menos que o intérprete/julgador delimite de forma a negar a dignidade de pessoa humana, por razões de orientação sexual, raça, cor, crença, entre outros. O que não é possível frente à Constituição de 1988.

3.1.1 Liberdade de manifestação do pensamento e liberdade de expressão (art. 5º, IV, IX; 220): o caso Ellwanger

A Constituição de 1988, em artigo 5º, IV, dispõe que “É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”. No mesmo artigo, no inciso IX, estabelece que “É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. E, no artigo 220, veda qualquer restrição, sob qualquer forma, a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, observado o disposto nesta Constituição.

A matéria se estende aos demais artigos constitucionais conexos: 5º, V e IX; 139, III; 220, §3º, I e II; 221; ADCT, 2º, §1º; 65. A legislação pertinente ao tema: Lei nº 5.250/67¹¹ (Lei de Imprensa), Lei nº 13.188/15 (Dispõe sobre o direito de resposta ou retificação do ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social).

¹¹ O Plenário do STF, no julgamento da ADPF 130, declarou como não recepcionado pela Constituição de 1988 todo o conjunto de dispositivos da Lei de Imprensa (Lei 5.250/1967).

Como dito anteriormente, a atuação do STF, em defesa dos direitos fundamentais, tem sido proativa. O caso Ellwanger retrata bem o início desse processo de construção jurisprudencial.

Siegfried Ellwanger Castan (1928 - 2010) foi um industrial e editor gaúcho. Propunha um revisionismo histórico que negava o holocausto judeu na Segunda Guerra Mundial. Utilizava sua editora e livraria Revisão Editora Ltda, para publicar obras como “Os protocolos dos sábios de Sião”, “Minha Luta” de Hitler e outros autores. Também disseminava livros de sua autoria como “Nos Bastidores da Mentira do Século”; “S.O.S para Alemanha”, “Acabou o Gás!...”, “O fim de um mito”, sob o nome autoral de S.E. Castan. Organizou em 1992 o Centro Nacional de Pesquisa Históricas, CNPH, para dar um respaldo acadêmico ao seu material¹².

Em sua obra “Holocausto judeu ou alemão – nos bastidores da mentira do século (1987), argumentou que nunca houve câmaras de gás nos campos de concentração. E eles não seriam campos de extermínios, mas centros de trabalho forçado. O holocausto judeu seria uma mentira forjada. Com base nisso, houve denúncia de racismo no Ministério Público em Porto Alegre contra o conteúdo das obras publicadas por Ellwanger. A denúncia foi reiterada em 1990 e no ano seguinte foi feita busca e apreensão de livros. Em 1995 Ellwanger foi absolvido em primeira instância do crime de racismo. Houver recurso e a 3ª Câmara do TJ-RS vedando-lhe a distribuição de seus livros.

Figuraram como assistente da acusação, o Mopar – Movimento Popular Anti-Racista -, coletivo que reunia representantes do Movimento Judeu, Movimento Negro e Movimento de Justiça e Direitos Humanos.

Somou-se nova denúncia quando em 1996, dois dias depois de sua condenação, Ellwanger estava vendendo na Feira do Livro em Porto Alegre. O Mopar fez nova denúncia na qual resultou em sua condenação a quase dois anos de reclusão por induzir e incitar ao preconceito e discriminação – art. 20 da Lei 7.716/1989, comutada em serviços comunitários.

Esse caso (processo-crime nº 1397026988- 08720) chegou ao STF no pedido de Habeas Corpus nº 82.424¹³ em favor de Sigfried Ellwanger, sob a alegação que não tipificava racismo em seus livros. Argumentou que “judeu não constituem raça, mas um povo”.

¹² Ensaios e Notas. Artes, Humanidades e Ciências Sociais. O Resumo do caso Ellwanger. Disponível em: <https://ensaiosnotas.com/2018/05/23/resumo-o-caso-ellwanger/>. Acesso em: 28 set. 2021.

¹³ STF, HC 82.424, rel. min. Moreira Alves, rel. p/c min. Maurício Corrêa, Pleno, j. 17.09.2003. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/770347/habeas-corpus-hc-82424-rs>. Acesso em: 28 set. 2021.

As questões jurídicas levantadas pelo caso compreendiam: 1) se um grupo étnico pode ser considerado raça, quando antropologicamente não há evidências para existirem raças discretas entre seres humanos. 2) Se não há raças, como seria tipificado o crime de racismo e seus correlatos. 3) Se tipifica como racismo, discriminação racial ou injúria racial a publicação de obras revisionistas negando o holocausto judeu. 4) Se incorre em imprescritibilidade o crime de racismo no caso específico. 5) Se a publicação de obras negacionistas seria protegida pela liberdade de imprensa, liberdade de expressão e liberdade de investigação acadêmica. 6) Se uma publicação com conteúdo racista prescreve a partir da data de sua publicação, mesmo que ainda continue a ser distribuída.

O julgamento foi concluído em 17 de setembro de 2003. O relator do processo, Ministro Moreira Alves, propôs a concessão do habeas corpus, mas quando o caso foi a plenário, por 8 votos a 3, negaram o pedido.

O min. Maurício Corrêa, presidente do STF, fez o acórdão no qual publicar livros de antissemitismo caracterizava racismo, sendo crime inafiançável e imprescritível, conforme o art. 5º, inciso XLII da CF. O conteúdo da obra em questão, patentemente antissemita, não configurava inquirição histórica. Dessa forma, não feriria o princípio da liberdade de manifestação do pensamento a decisão judicial a coibir a propaganda de obras racistas.

Em uma rápida análise, o caso Ellwanger foi marcante por dois aspectos. Primeiro, porque representa um marco importante na história do STF: o fim da denominada corte-Moreira Alves e o início de um protagonismo do STF na defesa dos direitos fundamentais. O segundo aspecto diz respeito à abordagem do tema e das questões suscitadas, conforme mencionadas acima. Nesse julgamento, fixou limites à liberdade de expressão e a distinção entre liberdade de investigação histórica com fins acadêmicos e a mera propaganda racista.

Embora haja distinção legal entre racismo, injúria racial, discriminação racial, incitação ao racismo, dentre outros crimes, o entendimento jurisprudencial e doutrinário (nesse caso, baseado no parecer de Celso Lafer¹⁴) o caso deu interpretação como racismo os atos de “praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”, conforme redação das Leis nº 8.081/90, 8.882/94 e 9.459/97 (Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor). Desse modo, bastaria a estigmatização de um grupo humano para consumir a tipificação da agressão pelo racismo.

¹⁴ Parecer apresentado e aceito pelo STF na condição de “amicus curiae” no julgamento do caso Ellwanger – (HC 82.424/RS).

Ellwanger se manifestava como um sincero investigador da verdade histórica, mesmo que o conteúdo de seus livros sejam inegavelmente de teor racista. Suas obras circulavam entre o público neonazista, sendo ainda hoje referenciadas por grupos xenófobos que usam o espaço virtual da internet.

Por fim, para o direito editorial, para fins civis, a responsabilidade não decai a partir da data da publicação para o crime imprescritível do racismo. A responsabilidade decorre do ato continuado de manter uma obra em disseminação.

3.1.2 Liberdade de religião e cultos religiosos (art. 5º, VI): regulamentação “insuficiente”

O artigo 5º, inciso VI, diz que "é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias".

Artigos constitucionais conexos: 19, I; 210, §1º (ensino religioso); 215, §2º (feriados).

A legislação pertinente ao tema: art. 208, do Decreto-Lei n. 2.848/40 (Código Penal) define o crime de ultraje a culto e impedimento ou perturbação de ato a ele relativo; art. 3º, Lei n. 4.898/65 (Abuso de autoridade); revogada pela Lei n. 13.869/19. Art. 16, III da Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente); Lei n. 9.982/00 (dispõe sobre a prestação de assistência religiosa nas entidades hospitalares públicas e privadas, bem como nos estabelecimentos prisionais civis e militares). Lei n. 10.335/01 (Institui o Dia da Bíblia); Lei n. 13.246/16 (Institui o dia 31 de outubro como Dia Nacional da Proclamação do Evangelho e dá outras providências). Lei n. 13.869/19 (Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal).

Proposições legislativas: 10 (dez) Projetos de Lei (PL) e Projeto de Lei Complementar (PLP) PL 1086/1988, PL 3789/1989, PL 4163/1989, PLP 255/1990, PL 786/1991, PLP 41/1999, PL 4142/2008, PL 5598/2009, PL 4946/2019 e PL 4188/2020, proposições apresentadas do período de 1988 a 2021. Veja-se o PL 4946.

O Projeto de Lei 4946, apresentado pelo Deputado Federal ELI BORGES (Solidariedade/TO), no dia 10.9.2019, dispõe sobre a garantia do livre exercício da liberdade religiosa nos temas relativos à sexualidade, nos moldes do inciso VI do art. 5º da Constituição. Na justificativa do PL 4946, fica clara a reação do parlamentar à decisão do STF, na ADO 26, julgada em 13.06.2019.

De fato, o STF, na ADO-26/DF e no MI 4.733, decidiu equiparar as condutas homofóbicas e transfóbicas ao crime de racismo, até que sobrevenha lei emanada do Congresso Nacional destinada a implementar “os mandados de criminalização” definidos nos incisos XLI

e XLII do art. 5º da Constituição de 1988. As condutas homofóbicas e transfóbicas, que envolvem aversão odiosa à orientação sexual ou à identidade de gênero de alguém, por traduzirem expressão de racismo (Lei 7.716/1989).

No PL 4946, o autor questiona a insegurança jurídica, de que a simples declaração “uniões homoafetivas é pecado” pode ser interpretado pelo juiz, como “discurso de ódio”, abrindo brecha para que fiéis e ministros sejam criminalizados por suas crenças e opiniões.

A proposta contém a seguinte justificativa:

O Supremo Tribunal Federal (STF) finalizou, em 13 de junho de 2019, o julgamento sobre a criminalização da homofobia (preconceito contra gays, lésbicas e bissexuais) e da transfobia (preconceito contra travestis e transexuais). A corte decidiu enquadrar, por 8 votos a 3, a homofobia e a transfobia enquadraram-se no mesmo tipo penal do artigo 20 da Lei 7.716/1989, que criminaliza o racismo.

Pela tese definida no julgamento, a homofobia também poderá ser utilizada como qualificadora de motivo torpe no caso de homicídios dolosos ocorridos contra homossexuais.

Pela decisão do Plenário da Corte, religiosos e fiéis não poderão ser punidos por racismo ao externarem suas convicções doutrinárias sobre orientação sexual, desde que suas manifestações não configurem discurso discriminatório. Contudo, a simples declaração de que uniões homoafetivas é pecado pode ser considerada “discurso de ódio” ou “exteriorizações que incita a discriminação e a hostilidade”, a depender da interpretação do juiz, abrindo brecha para que fiéis e ministros sejam criminalizados por suas crenças e opiniões.

Existe hoje uma clara tentativa de grupos sociais em calar as opiniões de fiéis e líderes religiosos por serem contrários a determinados comportamentos sociais adotados por determinados grupos. É claro que o respeito e a dignidade da pessoa humana devem sempre estar à frente de qualquer pensamento, porém, não se pode querer criminalizar qualquer pessoa que seja quando atuando em prol de sua crença e/ou convicção religiosa.

Vale destacar que própria CF de 1988 conferiu, em seu inciso VI do art. 5º, a liberdade de crença religiosa e, por se tratar de cláusula pétrea, não podemos chegar ao ponto de sequer impetrar processo contra determinada religião ou contra qualquer ministro religioso por ter se manifestado contrariamente a certo comportamento social.

O STF, na ADO-26/DF e no MI 4.733, decidiu equiparar as condutas homofóbicas e transfóbicas ao crime de racismo, até que sobrevenha lei emanada do Congresso Nacional destinada a implementar “os mandados de criminalização” definidos nos incisos XLI e XLII do art. 5º da Constituição de 1988. As condutas homofóbicas e transfóbicas, que envolvem aversão odiosa à orientação sexual ou à identidade de gênero de alguém, por traduzirem expressão de racismo (Lei 7.716/1989).

Para o relator da ADO-26/DF, a repressão penal à prática da homotransfobia não alcança nem restringe ou limita o exercício da liberdade religiosa, a cujos fiéis e ministros (sacerdotes, pastores, rabinos, mulás ou clérigos muçulmanos e líderes ou celebrantes das religiões afro-brasileiras, entre outros) é assegurado o direito de pregar e de divulgar, livremente, pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, o seu pensamento e de externar suas convicções de acordo com o que se contiver em seus livros e códigos sagrados, bem assim o de ensinar segundo sua orientação doutrinária e/ou teleológica, podendo buscar e conquistar prosélitos e praticar os atos de culto e respectiva liturgia, desde que tais manifestações não configurem discurso de ódio, assim entendidas aquelas exteriorizações que incitem a discriminação, a hostilidade ou a violência contra pessoas em razão de sua orientação sexual ou de sua identidade de gênero. (STF, ADO-26/DF e MI 4.733, rel. min. Celso de Mello, j. 13.06.20219).

O conceito de racismo trabalhado na ADO-26, compreendido em sua dimensão social, projeta-se para além de aspectos estritamente biológicos ou fenotípicos, pois resulta, enquanto

manifestação do poder, de uma construção de índole histórico-cultural motivada pelo objetivo de justificar a desigualdade e destinada ao controle ideológico, à dominação política, à subjugação social e à negação da alteridade, da dignidade e da humanidade daqueles que, por integrarem grupo vulnerável (LGBTQIA+) e por não pertencerem ao estamento que detém posição de hegemonia em uma dada estrutura social, são considerados estranhos e diferentes, degradados à condição de marginais do ordenamento jurídico, expostos, em consequência de odiosa inferiorização e de perversa estigmatização, a uma injusta e lesiva situação de exclusão do sistema geral de proteção do direito (STF, ADO-26/DF, rel. min. Celso de Mello, j. 13.06.20219).

Outra atuação do STF, relacionado à restrição de prática de cultos presenciais para conter transmissão do Coronavírus – Covid-19 (STF, ADPF-MC 811, rel. min. Gilmar Mendes, j. 05/04/2021).

A Arguição foi proposta pelo Partido Social Democrático – PSD, contra o art. 2º, II, “a” do Decreto n. 65.563, de 12.3.2021, do Estado de São Paulo, que vedou a realização de cultos, missas e demais atividades religiosas de caráter coletivo.

O inciso VI do art. 5º assegura: “o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei”. Veja que essa reserva legal, parece ser suficiente, para afastar qualquer compreensão no sentido de afirmar que a liberdade de realização de cultos coletivos seria absoluta, afirmou o relator da ADPF 811, em seu voto.

O dever de laicidade do estatal (art. 19, I), CF/88, não foi violado. A lei deve proteger os templos e não deve interferir nas liturgias, a não ser que assim o imponha algum valor constitucional concorrente de maior peso na hipótese considerada (MENDES; BRANCO: 2012, 360)

Em situação de concorrência entre valores constitucionais, é preciso delimitar o âmbito de proteção. No caso da ADPF 811, para estabelecer os limites do âmbito de proteção da liberdade religiosa, a questão era saber: o Decreto do Estado de São Paulo impede que os cidadãos respondam apenas à própria consciência, em matéria religiosa? A restrição temporária de frequentar eventos religiosos públicos traduz ou promove, dissimuladamente, alguma religião? A interdição de templos e edifícios equiparados acarreta coercitiva conversão dos indivíduos para esta ou aquela visão religiosa?

Conclui o relator, que não. Por essa razão, não prosperou o argumento apresentado pelo autor da ação, de que houve violação ao dever de laicidade estatal (art. 19, I, CF/88), bem como uma restrição no núcleo essencial do direito fundamental de liberdade religiosa.

3.2 REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 37, VII E GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS – EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NA INTERPRETAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA (MI 670, rel. min. j. 25/10/2007).

Segundo o texto da Constituição, o direito de greve será exercido por servidores públicos "nos termos e nos limites definidos em lei específica" (art. 37, VII). Redação dada pela EC n. 19, de 12 de junho de 1998. O texto anterior dispunha: “VI o direito de greve será exercido nos

termos e nos limites definidos em lei complementar;”. Esse é dos dispositivos constitucionais não-regulamentados, com várias proposições apresentadas.

Nesses casos de falta de lei regulamentadora, como tem atuado o Supremo? O STF, na MI 670-9/ES, decidiu, por maioria, propor a seguinte solução para a omissão legislativa verificada no art. 37, VII da CF, com a aplicação da Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989, no que couber, vencido, em parte, o min. relator, Maurício Corrêa, que conhecia apenas para certificar a mora do Congresso Nacional, repetindo a jurisprudência do STF.

Esse julgamento do MI 670 significou sinais de evolução da garantia fundamental do mandado de injunção na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, além de uma virada na jurisprudência. Antes dele, a jurisprudência da corte-Moreira Alves havia consolidado entendimento, desde o julgamento do MI 107/DF, rel. min. Moreira Alves, j. 21.9.1990, que conferiu ao mandado de injunção os seguintes elementos operacionais:

(...)

i) os direitos constitucionalmente garantidos por meio de mandado de injunção apresentam-se como direitos à expedição de um ato normativo, os quais, via de regra, não poderiam ser diretamente satisfeitos por meio de provimento jurisprudencial do STF; ii) a decisão judicial que declara a existência de uma omissão inconstitucional constata, igualmente, a mora do órgão ou poder legiferante, insta-se a editar a norma requerida; iii) a omissão inconstitucional tanto pode referir-se a uma omissão total do legislador quanto a uma omissão parcial; iv) a decisão proferida em sede do controle abstrato de normas acerca da existência, ou não, de omissão é dotada de eficácia erga omnes, e não apresenta diferença significativa em relação a atos decisórios proferidos no contexto de mandado de injunção; v) o STF possui competência constitucional para, na ação de mandado de injunção, determinar a suspensão de processos administrativos ou judiciais, com o intuito de assegurar ao interessado a possibilidade de ser contemplado por norma mais benéfica, ou que lhe assegure o direito constitucional invocado; vi) por fim, esse plexo de poderes institucionais legitima que o STF determine a edição de outras medidas que garantam a posição do impetrante até a oportuna expedição de normas pelo legislador.

1.2 Apesar dos avanços proporcionados por essa construção jurisprudencial inicial, o STF flexibilizou a interpretação constitucional primeiramente fixada para conferir uma compreensão mais abrangente à garantia fundamental do mandado de injunção. A partir de uma série de precedentes, o Tribunal passou a admitir soluções “normativas” para a decisão judicial como alternativa legítima de tornar a proteção judicial efetiva (CF, art. 5º, XXXV). Precedentes: MI nº 283, rel. min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 14.11.1991; MI nº 232/RJ, rel. min. Moreira Alves, *DJ* 27.3.1992; MI nº 284, rel. min. Marco Aurélio, redação para o acórdão Min. Celso de Mello, *DJ*, 26.6.1992; MI 543/DF, rel. min. Octavio Gallotti, *DJ* 24.5.2002; MI nº 679/DF, rel. min. Celso de Mello, *DJ*, 17.12.2002; e MI nº 562/DF, rel. min. Ellen Gracie *DJ* 20.6.2003. (STF, MI-670-ES, rel. p/ac. Min. Gilmar Mendes, j. 25.10.2007).

Para o relator da MI-670/ES, min. Maurício Corrêa, não pode o Poder Judiciário, nos limites da especificidade do mandado de injunção, garantir ao impetrante o direito de greve. Caso assim procedesse, substituir-se-ia ao legislador ordinário, o que extrapolaria o âmbito da competência prevista na Constituição. Também não cabe ao Supremo, fixar prazo para que o Congresso Nacional aprove à respectiva proposição legislativa.

Nesse sentido, relativamente à “lacuna” pela falta da norma regulamentadora do dispositivo constitucional em questão, restaria ao Suprema Corte apenas reconhecer a mora do Congresso Nacional quanto à elaboração da lei a que se refere o art. 37, VII, da CF/88, em

seguida comunicar ao Parlamento e ao Presidente da República, sem maiores consequências. Mas, isso não foi o que ocorreu no caso do MI 670.

No julgamento do MI 670, o Supremo propôs a solução para omissão legislativa verificada no art. 37, VII da CF, com a aplicação da Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989, no que couber, até que sobrevenha a lei regulamentadora.

As propostas de regulamentação do art. 37, VII, apresentadas na Câmara dos Deputados, de 1988 a 2021, totalizam 14 proposições. Em ordem cronológica, foram apresentadas as seguintes proposições: PLP 56/1989; PLP 161/1993; PLP 192/1994; PLP 29/1995; PLP 30/1995; PL 4497/2001; PL 5662/2001; PL 6032/2002; PL 6668/2002; PL 6775/2002; PL 1950/2003; PL 981/2007; PLP 43/2007; PL 3670/2008. Veja-se o último PL 3670/2008.

O Projeto de Lei 3670/2008, de iniciativa do Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe, apresentado pelo então Deputado Federal ADÃO PRETTO (PT/RS), no ano de 2008, dispõe sobre o direito de greve dos servidores públicos da União e dá outras providências. Tudo indica que esse projeto se encontra parado na Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

Desse modo, sem regulamentação, fica valendo a decisão do Supremo Tribunal Federal, até que o parlamento aprove uma das propostas tramitando na Câmara dos Deputados.

3.3 TERRAS INDÍGENAS E REGULAMENTAÇÃO: ART. 176, §1º; 231, §3º.

O tema da regulamentação das terras indígenas tem sido bastante polêmico. O cenário é de tensão e de insegurança jurídica. Por um lado, você tem a expansão do agronegócio no Brasil, que tem pressionado os vários governos, no sentido de regulamentar as terras indígenas. Por outro lado, a cada dia cresce mais a mineração clandestina nas terras indígenas.

O caso da “Terra Indígena Raposa Serra do Sol” (Pet. 3388) representa muito bem a dimensão do problema. A falta de regulamentação poderá deslocar o problema para as instâncias judiciais.

3.3.1 Raposa Serra do Sol (Pet. 3388)

Em 15 de abril de 2005, um decreto assinado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva homologou a Portaria nº 534, do Ministério da Justiça, que demarcou a área de hectares como Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima. A portaria de 2005 deu prazo de um ano para os não-índios abandonarem a terra indígena.

A questão do processo de demarcação de Raposa Serra do Sol começou no fim dos anos 1970. A homologação só ocorreu em 2005, seguida de várias contestações judiciais encerradas em 2008, quando o STF garantiu a demarcação contínua do território, reforçando os direitos indígenas. Eis a ementa:

ACÇÃO POPULAR. DEMARCAÇÃO DA TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO-DEMARCATÓRIO. OBSERVÂNCIA DOS ARTS. 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, BEM COMO DA LEI Nº 6.001/73 E SEUS DECRETOS REGULAMENTARES. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PORTARIA Nº 534/2005, DO MINISTRO DA JUSTIÇA, ASSIM COMO DO DECRETO PRESIDENCIAL HOMOLOGATÓRIO. RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO INDÍGENA DA ÁREA DEMARCADA, EM SUA TOTALIDADE. MODELO CONTÍNUO DE DEMARCAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. REVELAÇÃO DO REGIME CONSTITUCIONAL DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA. A DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS COMO CAPÍTULO AVANÇADO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. INCLUSÃO COMUNITÁRIA PELA VIA DA IDENTIDADE ÉTNICA. VOTO DO RELATOR QUE FAZ AGREGAR AOS RESPECTIVOS FUNDAMENTOS SALVAGUARDAS INSTITUCIONAIS DITADAS PELA SUPERLATIVA IMPORTÂNCIA HISTÓRICO-CULTURAL DA CAUSA. SALVAGUARDAS AMPLIADAS A PARTIR DE VOTO-VISTA DO MINISTRO MENEZES DIREITO (...). (STF, Pet. 3388/RR, min. rel. Ayres Britto, Pleno, j. 19.3.2009). *RTJ*: 212, p. 49.

Nesse julgamento, ficou decidido que a terra indígena Raposa Serra do Sol terá demarcação contínua e deverá ser deixada pelos produtores rurais que a ocupam. Os ministros do STF analisaram as 18 condições propostas pelo ministro Menezes Direito para regulamentar a situação nos territórios da União ocupados por índios, e garantir a soberania nacional sobre as terras demarcadas. Ao final dos debates, foram fixadas 19 ressalvas. São elas:

(i) - O usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas pode ser relativizado sempre que houver como dispõe o artigo 231 (parágrafo 6º, da Constituição Federal) o relevante interesse público da União na forma de Lei Complementar;

(ii) - O usufruto dos índios não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre da autorização do Congresso Nacional;

(iii) - O usufruto dos índios não abrange a pesquisa e a lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional, assegurando aos índios participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

(iv) - O usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo se for o caso, ser obtida a permissão da lavra garimpeira;

(v) - O usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da Política de Defesa Nacional. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico a critério dos órgãos competentes (o Ministério da Defesa, o Conselho de Defesa Nacional) serão implementados independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai;

(vi) - A atuação das Forças Armadas da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica garantida e se dará independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai;

(vii) - O usufruto dos índios não impede a instalação pela União Federal de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além de construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e de educação;

(viii) - O usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade imediata do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;

(ix) - O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área de unidade de conservação, também afetada pela terra indígena, com a participação das comunidades indígenas da área, que deverão ser ouvidas, levando em conta os usos, as tradições e costumes dos indígenas, podendo, para tanto, contar com a consultoria da Funai;

(x) - O trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes;

(xi) - Deve ser admitido o ingresso, o trânsito, a permanência de não-índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela Funai;

(xii) - O ingresso, trânsito e a permanência de não-índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas;

(xiii) - A cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público tenham sido excluídos expressamente da homologação ou não;

(xiv) - As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico, que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade jurídica;

(xv) - É vedada, nas terras indígenas, qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática da caça, pesca ou coleta de frutas, assim como de atividade agropecuária extrativa;

(xvi) - As terras sob ocupação e posse dos grupos e comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto no artigo 49, XVI, e 231, parágrafo 3º, da Constituição da República, bem como a renda indígena, gozam de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns e outros;

(xvii) - É vedada a ampliação da terra indígena já demarcada;

(xviii) - Os direitos dos índios relacionados as suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis;

(xix) - É assegurada a efetiva participação dos entes federativos em todas as etapas do processo de demarcação. (STF, Pet. 3388-RR, rel. min. Ayres Britto, Plenário, j. 19.03.2009, *RTJ*, vol. 212-01, pp. 370-1).

Portanto, fica mais uma vez evidente que a falta de regulamentação de dispositivos constitucionais tem levado uma atuação proativa do Supremo. Aos propor condições básicas ou ressalvas, para demarcação e ocupação de terras indígenas, fixou balizas, limites, para a própria função regulamentadora dos outros Poderes.

No mesmo sentido, ocorre com o Recurso Extraordinário (RE 1.017.365). A falta de regulamentação tem levado a discussão - do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena - para ser decidida pelo Supremo Tribunal Federal.

3.3.2 RE 1.017.365: “marco temporal” versus “teoria do indigenato”

O Recurso Extraordinário nº 1.017.365, que tramita no STF, trata de pedido de reintegração de posse movido pela Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (FATMA) contra a Fundação Nacional do Índio (Funai) e indígenas do povo Xokleng, envolvendo uma área reivindicada – e já identificada – como parte de seu território tradicional.

O Tribunal Regional da 4ª Região (TRF4), ao julgar o processo, entendeu que não havia elementos que demonstrem que as terras seriam tradicionalmente ocupadas pelos indígenas e confirmou a sentença que determinou a reintegração de posse ao órgão ambiental estadual. O recurso foi parar no STF. A Funai sustenta que o caso trata de direito imprescritível da comunidade indígena, cujas terras são inalienáveis e indisponíveis.

A terra em disputa, onde vivem também indígenas dos povos Guarani e Kaingang, é parte do território Ibirama-Laklanõ, que foi reduzido ao longo do século XX. Os indígenas nunca deixaram de reivindicar a área, que foi identificada pelos estudos antropológicos da Funai e declarada pelo Ministério da Justiça como parte da sua terra tradicional.

Em decisão tomada no dia 21 de fevereiro de 2019, o plenário do STF reconheceu por unanimidade a repercussão geral do julgamento do RE 1.017.365. Isso significa que o que for julgado nesse caso servirá para fixar uma tese de referência a todos os casos envolvendo terras indígenas, em todas as instâncias do judiciário.

O limite, o que está em jogo é o reconhecimento ou a negação do direito mais fundamental aos povos indígenas: o direito à terra. Há, em síntese, duas teses principais que se encontram atualmente em disputa: de um lado, a chamada “teoria do indigenato”, uma tradição legislativa que vem desde o período colonial e que reconhece o direito dos povos indígenas sobre suas terras como um direito originário – ou seja, anterior ao próprio Estado. A Constituição Federal de 1988 segue essa tradição e garante aos indígenas “os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”.

Do outro lado, há uma proposta mais restritiva, que pretende limitar os direitos dos povos indígenas às suas terras ao reinterpretar a Constituição com base na tese do chamado “marco temporal”. Há ainda a possibilidade de reavaliação das chamadas “salvaguardas institucionais”, conhecidas como “condicionantes”, fixadas, em 2009, no julgamento do caso Raposa Serra do Sol, conforme demonstrado acima, e que igualmente restringem a posse e o uso fruto exclusivos dos povos indígenas sobre suas terras.

O marco temporal é uma tese que busca restringir os direitos constitucionais dos povos indígenas. Nessa interpretação, defendida por ruralistas e setores interessados na exploração das terras tradicionais, os povos indígenas só teriam direito à demarcação das terras que estivessem sob sua posse no dia 5 de outubro de 1988, ou que, naquela data, estivessem sob disputa física ou judicial comprovada.

O relator do processo, ministro Edson Fachin, apresentou o seu voto na sessão plenária do dia 8 de setembro de 2021, votando no sentido de que a posse da terra indígena deve ser definida por tradicionalidade e não pelo marco temporal.

O min. Edson Fachin propôs a seguinte tese: *Os direitos territoriais indígenas consistem em direito fundamental dos povos indígenas e se concretizam no direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam, sob os seguintes pressupostos:*

I – a demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena;

II – a posse tradicional indígena é distinta da posse civil, consistindo na ocupação das terras habitadas em caráter permanente pelos índios, das utilizadas para suas atividades produtivas, das imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e das necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, nos termos do §1º do artigo 231 do texto constitucional;

III – a proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988, porquanto não há fundamento no estabelecimento de qualquer marco temporal;

IV – a proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da configuração do renitente esbulho como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição.

V – o laudo antropológico realizado nos termos do Decreto nº 1.776/1996 é elemento fundamental para a demonstração da tradicionalidade da ocupação de comunidade indígena determinada, de acordo com seus usos, costumes e tradições;

VI – o redimensionamento de terra indígena não é vedado em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio de procedimento demarcatório nos termos das normas de regência; comunidade, cabendo aos índios o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes;

VIII – as terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis;

IX – são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a posse, o domínio ou a ocupação das terras de ocupação tradicional indígena, ou a exploração das riquezas do solo, rios e lagos nelas existentes, não assistindo ao particular direito à indenização ou ação em face da União pela circunstância da caracterização da área como indígena, ressalvado o direito à indenização das benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé;

X – há compatibilidade entre a ocupação tradicional das terras indígenas e a tutela constitucional ao meio ambiente (FACHIN: 2021, p. 108-9)

Na sessão do dia 15.09.021, o ministro Nunes Marques apresentou o seu voto, divergindo do relator, para assentar que a adoção do marco temporal é a solução que melhor concilia os interesses do país e dos indígenas. Na avaliação do Ministro, a Constituição de 1988 reconheceu aos indígenas, entre outros pontos, os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, mas essa proteção depende do marco temporal.

Após o voto do ministro Nunes Marques o julgamento foi suspenso por pedido de vista do ministro Alexandre de Moraes. Moraes justificou que o ministro Nunes Marques levantou aspectos que mereciam análise mais detalhada.

3.3.3 Regulamentação do art. 176, §1º; 231, §3º: proposta legislativa (PL 191/2020) e mineração em Terras Indígenas

A Constituição de 1988 prevê, em seu art. 176, *caput*, §1º e no art. 231, §3º, que:

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

.....

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. [grifo nosso] (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

.....

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

.....

§3º. O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. [grifo nosso]

Esses dispositivos constitucionais ainda não foram regulamentados, mesmo existindo uma reserva legal.

Na Câmara dos Deputados, tramitam 27 (vinte e sete) projetos que visam regulamentar o §1º do art. 176 e do §3º do art. 231, da CF/88. São eles: 1464/89, 1561/89, 1889/89, 2218/89, 3172/89, 3227/89, 3539/89, 4563/89, 4916/90, 4941/90, 6052/90, 12/1991, 2057/91, 2160/91,

222/91, 692/91, 2619/92, 3061/92, 1610/96, 2893/97, 2538/00, 6841/06, 7099/06, 7301/06, 5265/09, 4978/13 e 191/20. Veja, por exemplo, o PL 191/2020.

O Projeto de Lei 191, de 2020, regulamenta o §1º do art. 176 e o §3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas.

A proposta foi apresentada pelo Presidência da República, subscrita pelos ministros Bento Albuquerque (Minas e Energia) e Sérgio Moro (Justiça e Segurança Pública). Em sua justificativa, o proponente apresentou um rol de argumentos:

(...)

3. Cabe ressaltar que a Constituição dispensou especial tratamento à pesquisa e à lavra de recursos minerais e ao aproveitamento de potenciais de energia hidráulica em terras indígenas, condicionando-os, inclusive, à oitiva das comunidades indígenas afetadas e à prévia autorização do Congresso Nacional. Decorridos mais de trinta e um anos da promulgação da Carta Magna, a matéria, por suas peculiaridades, ainda não foi disciplinada em nível infraconstitucional pelo Poder Legislativo.

4. Entretanto, a não regulamentação da matéria, além de insegurança jurídica, traz consequências danosas para o País, tais como: não geração de conhecimento geológico, potencial de energia, emprego e renda; lavra ilegal; não pagamento de compensações financeiras e tributos; ausência de fiscalização do aproveitamento de recursos minerais e hídricos; riscos à vida, à saúde, à organização social, costumes e tradições dos povos indígenas; conflitos entre empreendedores e indígenas.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União - TCU, por meio do Processo nº 029.192/2016-1, decorrente de auditoria de natureza operacional, relacionada à estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos, determinou à Casa Civil que, em articulação com o Ministério de Minas e Energia, adotasse "(...) ações efetivas com fins de levar ao Congresso Nacional proposta de regulamentação dos meios consultivos previstos no art. 231, § 3, da Constituição Federal de 1988." (item 9.1.2.3 do Acórdão TCU nº 2.723/2017, Plenário, de 6 de dezembro de 2017).

6. Sobre o assunto, em atenção à determinação do TCU, a Casa Civil coordenou a realização de reuniões técnicas com os Ministérios de Minas e Energia e da Justiça e Segurança Pública ora signatários e outras Pastas convidadas, direta ou indiretamente interessadas na matéria, para a produção de minuta de Projeto de Lei, propondo o regramento dos referidos meios consultivos, a regulamentação dos dispositivos constitucionais acima citados e o estabelecimento de providências correlatas.

7. Nesse sentido, o Projeto de Lei ora encaminhado contém 8 (oito) Capítulos e 46 (quarenta e seis) artigos que cobrem, de forma efetiva, a temática objeto da proposta. Há, no texto, a definição das condições específicas para a realização da pesquisa e lavra de recursos minerais e aproveitamento de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica em terras indígenas, o regramento de estudos técnicos prévios, os critérios mínimos para a realização da oitiva das comunidades indígenas afetadas, o procedimento administrativo para fins de autorização do Congresso Nacional, a participação das comunidades indígenas afetadas no resultado da lavra e do aproveitamento de energia hidráulica, a criação de conselhos curadores, de natureza privada, compostos apenas por indígenas e responsáveis pela gestão e governança dos recursos financeiros decorrentes dos pagamentos, a indenização pela restrição do usufruto, e o estabelecimento de regras específicas da mineração em terras indígenas, em especial com relação à lavra garimpeira, entre outros quesitos.

8. O Projeto de Lei em comento tem como público-alvo as comunidades indígenas afetadas pelos empreendimentos, os empreendedores interessados no aproveitamento econômico dos recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica em terras indígenas e o próprio Poder Público. Não há geração de despesas, diretas ou indiretas, ou diminuição de receita para o ente público.

Com a sua edição, busca-se alcançar a viabilização da exploração de recursos minerais e hídricos, em terras indígenas, a partir de soluções que contribuam para o desenvolvimento econômico de atividades, participação nos resultados e indenização pela restrição do usufruto dos povos indígenas (PL 191: 2020, p. 14-15).

O PL 191/2020 já recebeu algumas críticas. A mais relevante veio da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidade Tradicionais -, do Ministério Público Federal (MPF). Em nota publicada, no dia 24 jun. 2021, o MPF se posicionou contra esse Projeto de Lei, por ele ser inconstitucional¹⁵.

3.4 REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 245: PENSÃO ESPECIAL A CÔNJUGE DE VÍTIMA

O art. 245 da Constituição de 1988 estabelece que: “A lei disporá sobre as hipóteses e condições em que o Poder Público dará assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso, sem prejuízo da responsabilidade civil do autor do ilícito”. [grifo nosso].

Trata-se de uma hipótese de pensão especial a cônjuge de vítima, a ser regulamentada em lei. O texto faz parte da redação original da Constituição de 1988.

Esse dispositivo constitucional é mais um daqueles não-regulamentos. Nesse caso, como o STF tem atuado? O Supremo, na ADI 1.358, rel. min. Gilmar Mendes, j. 4.2.2015, declarou inconstitucional o art. 1º da Lei 842/1994, do Distrito Federal, que dispunha sobre pensão especial a cônjuge de vítima assassinada no Distrito Federal. Para o STF, lei que impõe ao Distrito Federal responsabilidade além da prevista no art. 37, §6º, da Constituição, é inconstitucional.

O dispositivo continua não-regulamentado. Mas, há 16 (dezesseis) propostas legislativas tramitando na Câmara dos Deputados. Todas elas visando a regulamentação do art. 245. São elas: PL 1193/1988, PL 1283/1988, PL 1311/1988, PL 2551/1989, PL 2768/1989, PL 5030/1990, PL 2373/1991, PL 3934/1993, PL 2557/1996, PL 863/1999, PL 2704/2000, PL 3503/2004, PL 2838/2011, PL 5538/2013, PL 1692/2015, PL 1831/2015.

A título de exemplo, tome-se para uma breve análise a Projeto de Lei 1831/2015.

O Projeto de Lei 1831/2015 dispõe sobre a regulamentação do art. 245 da Constituição Federal, prevendo as hipóteses e condições nas quais o Poder Público deverá oferecer assistência material (auxílio-vítima) aos herdeiros e dependentes carentes das vítimas de crimes dolosos e altera as Leis ns. 8.213, de 1991, e 8.742, de 1993.

O artigo 2º prevê que terão direito ao auxílio-vítima na forma da legislação civil (Código Civil) os herdeiros, que são os descendentes e os ascendentes em linha reta, o cônjuge, além

¹⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Geral da República. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão - Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Nota Pública – Mineração em Terra Indígenas. Data: 21/06/2021. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/document20210622T105111.842.pdf>. Acesso em: 08 out. 2021.

dos dependentes do falecido, estes definidos conforme o disposto no artigo 16, da Lei nº 8.213/91.

O artigo 3º prevê o valor referente ao auxílio-vítima, evitando a necessidade de regulamentação por Decreto do Poder Executivo. A estipulação de 1 salário mínimo e meio é valor razoável e módico para confortar a família da vítima falecida em razão do crime praticado, sem prejuízo da indenização civil cabível contra o autor do crime.

O artigo 4º acrescenta a hipótese do auxílio-vítima na Lei de Previdência Nacional, permitindo que o benefício seja devido pelo Poder Público aos familiares da vítima falecida

O artigo 5º prevê alterações na Lei nº 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social -, a fim de incluir as vítimas de delitos e atos infracionais na esfera de proteção especial de serviços, programas e projetos de assistência social, tornando explícita e obrigatória tal atenção. Tal previsão específica se mostra necessária para que o PAEFI tenha mais um “braço de atendimento”, destinado exclusivamente às vítimas de delitos e atos infracionais. Considerando que os adolescentes praticam atos infracionais – que nada mais são que delitos, mas com outra forma de responsabilização -, tal hipótese também está contemplada na proposta, a fim de ampliar o atendimento a todas as vítimas de delitos, praticados por adolescentes ou por maiores imputáveis.

Prevê-se também que o PAEFI receba repasse de recursos provenientes do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), destinados exclusivamente a referido serviço assistencial, o que possibilitará maior viabilidade de implementação de tais serviços de atendimento especializado.

Por fim, o art. 7º prevê a alteração do artigo 2º, da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, inserindo a assistência às vítimas e familiares de delitos e atos infracionais como um dos objetivos da assistência social, inserindo a vítima e familiares de delitos e atos infracionais de forma integral no sistema legislativo de assistência social, garantindo sua efetiva proteção e atendimento nos respectivos programas e serviços especializados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em função do exposto, considerando-se os objetivos traçados, foi possível chegar às seguintes considerações finais:

- 1) a Constituição Federal de 1988 apresenta, até a data final dessa pesquisa, no âmbito da Câmara dos Deputados, um total de 173 (cento e setenta e três) dispositivos não-regulamentados, dos quais 78 (setenta e oito), sem proposição apresentada e 95 (noventa e cinco), com proposta legislativa formalizada;
- 2) em relação aos dispositivos constitucionais não-regulamentados, sem proposição formalizada, destaca-se os artigos da EC 103/2019, que alterou o sistema da previdência social e estabeleceu regras de transição e disposições transitórias. Essa emenda foi promulgada em novembro de 2019, constatamos 19 dispositivos ainda

não-regulamentados, sem proposta legislativa. São eles: art. 3º, §3º, §8º; art. 10; art. 11; art. 14, §5º (exige lei específica); art. 15, §4º; art. 16, §3º; art. 18, §2º; art. 19, §1º (exige Lei complementar); art. 21; art. 22 (exige lei complementar); art. 23, §5º; art. 26; art. 27, §§1º e 2º; art. 28; art. 29; art. 32 e art. 34.

- 3) No tocante aos dispositivos não-regulamentados, com proposição legislativa, em um total de 95 dispositivos, destaca-se: a) o dispositivo que trata do imposto sobre as grandes fortunas (art. 153, VII, CF), com 38 proposições tramitando na Câmara dos Deputados (do PLP 108/1989 ao PLP 130/2021); b) a reserva legal de que trata da exploração econômica das Terras Indígenas (art. 176, §1º e 231, §3º, CF), com 27 proposições apresentadas (do PL 1464/1989 ao PL 191/2020); c) a reserva legal que disciplina a pensão especial de cônjuge de vítima (art. 245, CF), com 16 propostas tramitando na Câmara dos Deputados (do PL 1193/1989 ao PL 1831/2015).
- 4) Sobre o protagonismo judicial, em particular, do Supremo Tribunal Federal, frente a falta de regulamentação de normas de direitos fundamentais, o Tribunal tem atuado proativamente na defesa desses direitos. Os casos aqui analisados, deixa isso bastante claro: o HC 82.424/RS (o caso Ellwanger) - a liberdade de pensamento, a liberdade de impressão e publicação de obras, não acoberta atos criminosos); e da ADO 26 (enquadramento dos atos homo/transfóbico como crime de racismo).
- 5) Como decorrência disso, não se pode afirmar que essa atuação do Supremo necessariamente esteja sob o efeito do fenômeno do ativismo judicial. Para que ocorra o “ativismo judicial”, é necessário que a vontade política do legislador seja substituída pelos juízos morais, políticos do intérprete/julgador. Pelos casos aqui relatados, considerando-se o conceito de “ativismo judicial”, não se identificou o fenômeno do ativismo judicial.
- 6) Por fim, é possível dizer que a falta de regulamentação de dispositivo constitucional possibilita o protagonismo judicial, principalmente do Supremo Tribunal Federal, atuando como guardião dos direitos fundamentais. Mas há limites a esse protagonismo na própria Constituição. Na decisão da ADI 1.358-DF, o STF declarou inconstitucional a Lei Distrital 842/94, que regulamentava a “pensão especial a cônjuge de vítima assassinada no Distrito Federal”, sob o argumento de que “Lei que impõe ao Distrito Federal responsabilidade além da prevista no art. 37, §6º, da Constituição”, viola a Constituição.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional nº 110/2021. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. Disponível em: <https://livraria.senado.leg.br/constituicao-federal-110a-emenda-livro-2021>. Acesso em: 08 out. 2021.

_____. Constituição (1988). Emenda constitucional 111, de 28 de setembro de 2021. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm. Acesso em: 08 out. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 191, de fevereiro de 2020. Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2236765>. Acesso em: 8 out. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 4946/2019, de 10 de setembro de 2019. Garante o livre exercício da liberdade religiosa nos temas relativos à sexualidade, nos moldes do inciso VI do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2219488>. Acesso em: 08 out. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 1831/2015, de junho de 2015. Dispõe sobre a regulamentação do artigo 245 da Constituição Federal, prevendo as hipóteses e condições nas quais o Poder Público deverá oferecer assistência material (auxílio-vítima) aos herdeiros e dependentes carentes das vítimas de crimes dolosos e altera as Leis nºs. 8.213, de 1991, e 8.742, de 1993. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1302489>. Acesso em: 08 out. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal da Constituição Cidadã. Constituição Federal: dispositivos constitucionais sujeitos à regulamentação. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/regulamentacao/dispositivosinncc. Acesso em: 12 set. 2021.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

Ensaio e Notas. Artes, Humanidades e Ciências Sociais. O Resumo do caso Ellwanger. Disponível em: <https://ensaiosnotas.com/2018/05/23/resumo-o-caso-ellwanger/>. Acesso em: 28 set. 2021.

FACHIN, Edson. RE 1.017.365/SC, Terras indígenas, voto-do-relator, apresentado em 09 de set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-fachin-terras-indigenas.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

LAFER, Celso. Parecer – o caso Ellwanger: anti-semitismo como crime da prática do racismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 41, n. 162, p. 53-89, abr./jun. 2004. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/948>. Acesso em: 26 set. 2021.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva/IDP, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

STRECK, Lenio Luiz. O Ativismo judicial e a vitória de Pirro na decisão de Fux. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 27 jan./2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-27/streck-ativismo-judicial-vitoria-pirro-decisao-fux?imprimir=1>. Acesso em: 19 nov./2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 1.358/DF (Ação Direta de Inconstitucionalidade). Requerente: Governador do Distrito Federal. Rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 04.02.2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1626970>. Acesso em: 22 set. 2021.

_____. ADO-26/DF (Ação direta de inconstitucionalidade por omissão). Requerente: Partido Popular Socialista, rel. min. Celso de Mello, Plenário, j. 13.06.2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2018921>. Acesso em: 23 set. 2021.

_____. ADPF 811/SP (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental). Requerente: Partido Social Democrático. Rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 06.04.2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6136541>. Acesso em: 23 set. 2021.

_____. HC 82.424/RS (Habeas Corpus). Paciente: Siegfried Ellwanger. Rel. min. Moreira Alves, p/ac., min. Maurício Corrêa, Plenário, j. 17.09.2003. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Brasília, v. 00188-01, p. 188-858, abr./jun. 2004. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/188_1.pdf. Acesso em: 28 set. 2021.

_____. MI 670-9/ES (Mandado de injunção). Impetrante: Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Estado do Espírito Santo – SINDPOL. Impetrado: Congresso. Rel. min. Maurício Corrêa, p/ac. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 15.10.2007. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Brasília, v. 00207-01, p. 11-109, jan./mar. 2009. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/207_1.pdf. Acesso em: 22 set. 2021.

_____. Pet. 3388/RR (Ação Popular). Requerente: Augusto Affonso Botelho Neto. Requerida: União. Rel. min. Carlos Britto, Plenário, j. 19.03.2009. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Brasília, v. 00212-01, p. 49-371, abr./jun. 2010. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/212_1.pdf. Acesso em: 08 out. 2021.

_____. RE 1.017.365/SC (Recurso Extraordinário). Recorrente: FUNAI; Recorrido: Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina, rel. min. Edson Fachin, Plenário, julgamento da Repercussão Geral em. 21.02.2019. [Em julgamento no Plenário do STF]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5109720>. Acesso em: 10 set. 2021.