

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.714/2018. PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. ACOLHIMENTO. ART. 2º DA LEI 13.714/2018. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA MODIFICATIVA DE PROPOSIÇÃO JURÍDICA APROVADA PELA CASA REVISORA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO ART. 65, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA EXTENSÃO, PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

#### I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei 13.714/2018, que dispõe sobre a normatização da identidade visual do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e sobre o acesso de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à atenção integral à saúde.

2. O requerente sustenta a inconstitucionalidade da Lei 13.714/2018, alegando vício formal no processo legislativo, pois a Casa Revisora (Senado Federal) teria alterado o mérito do projeto de lei original, aprovado pela Casa Iniciadora (Câmara dos Deputados), sem o devido retorno para nova deliberação, em violação ao art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal.

#### II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A controvérsia submetida à apreciação consiste em saber se a emenda promovida pelo Senado Federal no projeto de lei que culminou na Lei 13.714/2018 caracterizou alteração do mérito do projeto originalmente encaminhado pela Casa Iniciadora, a exigir o retorno à Câmara dos Deputados, nos termos do art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal.

#### III. RAZÕES DE DECIDIR

4. *Preliminar. Ausência de impugnação específica. Acolhimento. Conhecimento parcial da ação.* O requerente deixou de apresentar, de forma fundamentada e específica, argumentos que amparem a pretendida inconstitucionalidade da integralidade da Lei 13.714/2018, o que evidencia, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a parcial inépcia da petição inicial. Por outro lado, em relação ao art. 2º da Lei 13.714/2018, é possível extrair de forma clara e objetiva os fundamentos mínimos necessários à sua arguição de inconstitucionalidade, o que autoriza o conhecimento parcial desta ação.

5. *Preliminar. Controvérsia de natureza interna corporis. Rejeição.* Na presente sede, o fundamento central da presente ação está amparado

diretamente no texto constitucional, notadamente no art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal. Assim, muito embora seja necessário examinar o *iter procedimental* do processo legislativo que culminou na Lei 13.714/2018, tal se faz imprescindível para aferir o cumprimento das normas constitucionais pertinentes ao devido processo legislativo.

6. *Mérito. Bicameralismo. Votores interpretativos.* A leitura do devido processo legislativo em um contexto de bicameralismo requer que se leve na devida conta dois traços essenciais: (i) a estrutura do bicameralismo volta-se à finalidade de gerar condições para que o poder seja limitado e controlado pelo próprio poder; (ii) o processo legislativo bicameral serve de instrumento para tanto, e, dessa forma, exige que a produção das leis espelhe a paridade entre Câmara dos Deputados e Senado Federal.

7. *Mérito. Bicameralismo. Interpretação do art. 65 da Constituição Federal.* Mostra-se relevante perquirir, diante de uma emenda apresentada pela Casa Revisora, se ela possui, ou não, aptidão para modificar a proposição jurídica originalmente encaminhada pela Casa Iniciadora. Caso se compreenda que a Casa Revisora introduziu emenda que implica alteração, supressão ou complementação de conteúdo, mostra-se indispensável o retorno à Casa Iniciadora para análise e deliberação. Caso se entenda em sentido diverso, ou seja, que a emenda inserida pela Casa Revisora não acarretou modificação quanto à substância do projeto, revela-se prescindível o retorno à Casa Iniciadora.

9. *Mérito. Art. 2º da Lei 13.714/2018. Dispositivo fruto de emenda promovida pela Casa Revisora. Necessidade de retorno à Casa Iniciadora.* O projeto inicial da Câmara dos Deputados tratava exclusivamente da normatização e padronização da identidade visual do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), enquanto o Senado Federal inseriu um novo dispositivo (art. 2º da Lei 13.714/2018) que fixou a dispensabilidade de comprovante de domicílio ou de inscrição no Sistema Único de Saúde – SUS para o acesso de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à atenção integral à saúde.

10. *Mérito. Art. 2º da Lei 13.714/2018. Dispositivo fruto de emenda promovida pela Casa Revisora. Necessidade de retorno à Casa Iniciadora.* A emenda introduzida pelo Senado Federal, atuando como Casa Revisora, no projeto de lei que culminou na Lei 13.714/2018, modificou substancialmente a proposição jurídica originalmente encaminhada pela Câmara dos Deputados (Casa Iniciadora).

11. *Mérito. Art. 2º da Lei 13.714/2018. Dispositivo fruto de emenda promovida pela Casa Revisora. Necessidade de retorno à Casa Iniciadora.* Ainda

que se trate de emenda que visa à maximização da Constituição Federal ou mesmo emenda que, de alguma forma, materialize interpretação passível de ser extraída do texto constitucional ou ainda emenda que signifique o adimplemento de um mandamento constitucional, mostra-se indispensável, para se tornar validamente norma jurídica, aprovação por ambas as Casas do Congresso Nacional.

#### IV. DISPOSITIVO

12. Ação direta de constitucionalidade conhecida, em parte, e, nessa extensão, pedido julgado procedente, para declarar a constitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 2º da Lei 13.714/2018, mantendo sua vigência pelo prazo de 18 (dezoito) meses, lapso temporal razoável dentro do qual poderá o legislador reapreciar o tema.

#### VOTO - VISTA

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Trata-se de ação direta de constitucionalidade proposta, pelo PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL, em face da Lei 13.714/2018, que “*altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre a responsabilidade de normatizar e padronizar a identidade visual do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e para assegurar o acesso das famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à atenção integral à saúde*”.

O requerente narra, de início, que foi apresentado, perante a Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 2.949/2011, que, além de só possuir dois dispositivos (um de mérito e um a respeito da “*cláusula de vigência*”), tinha por objetivo dispor exclusivamente sobre “*a responsabilidade de normatizar e padronizar a identidade visual do Sistema Único de Assistência Social – SUAS*”. O projeto teve sua redação final aprovada e foi encaminhado para revisão do Senado Federal.

Afirma que, no Senado Federal, a proposição foi registrada como Projeto de Lei da Câmara 112/2014, sendo que, no Plenário, foi aprovada uma emenda de redação que, na realidade, consubstancia uma emenda aditiva.

Sustenta, em síntese, que existe vício de constitucionalidade formal capaz de macular a integralidade da Lei 13.714, de 24 de agosto de 2018. Alega que o projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados – Casa Iniciadora – teve seu mérito alterado pelo Senado Federal, sem que se tenha procedido, nos termos do parágrafo único do art. 65 do texto

constitucional, ao retorno do projeto modificado à Casa Iniciadora.

Aduz que, nesse contexto, a ocorrência de violação ao devido processo legislativo, tendo em vista que foi encaminhado para sanção projeto de lei que não foi aprovado por ambas as Casas do Congresso Nacional. Assinala, por fim, a impossibilidade de convalidação de vícios decorrentes da transgressão ao devido processo legislativo.

Requer, ao final, a procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 13.714/2018.

O eminente Ministro Ricardo Lewandowski, à época Relator, adotou o rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999 (eDOC. 15).

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, ao prestar as informações que lhe foram solicitadas, argui preliminar de não conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, diante da inadmissibilidade de exame de questões *interna corporis*. No mérito, registra que a emenda promovida pelo Senado Federal não viola o devido processo legislativo (eDOC. 21).

A CÂMARA DOS DEPUTADOS limita-se a informar que, em seu âmbito interno, o projeto de lei tramitou de acordo com a Constituição Federal e com o regimento interno (eDOC. 23).

O SENADO FEDERAL, por sua vez, afirma a constitucionalidade da legislação impugnada (eDOC. 24).

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO manifesta-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido (eDOC. 26).

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, de outro lado, opina pelo conhecimento parcial da ação e, nessa extensão, pela procedência do pedido (eDOC. 28).

O eminente Ministro Cristiano Zanin, após suceder o Ministro Ricardo Lewandowski na relatoria do feito, abriu prazo para informações complementares, bem como novas manifestações do ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO e do PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA (eDOC. 33).

O SENADO FEDERAL produz informações complementares por meio das quais sustenta a natureza *interna corporis* da controvérsia (eDOC. 37).

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA reitera o teor das informações anteriormente prestadas (eDOC. 42).

A CÂMARA DOS DEPUTADOS, desta feita, pronuncia-se pela inconstitucionalidade parcial da Lei 13.714/2018, na medida em que a “*inovação introduzida pela Casa Revisora, ao contrário do que poderia ser interpretado como simples modificação formal, revela-se significativa tanto na forma quanto no conteúdo*”, de modo que se faz indispensável “*o retorno à Casa Iniciadora para que esta possa cumprir seu papel de análise e decisão sobre a*

*proposta legislativa em sua totalidade*" (eDOC. 50).

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO reitera as razões anteriores, no sentido da incognoscibilidade da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido (eDOC. 47).

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, de igual forma, reitera a manifestação prévia, de modo que opina pelo conhecimento parcial da ação e, nessa extensão, pela procedência do pedido (eDOC. 52).

Na sessão virtual realizada entre 14.3.2025 e 21.3.2025, o Ministro Cristiano Zanin, Relator, apresentou voto pelo conhecimento parcial da ação e, nessa parte, pela improcedência do pedido. Na ocasião, o Ministro Alexandre de Moraes acompanhou o voto apresentado pelo Relator.

Na sequência, pedi vista dos autos para melhor exame da matéria.

É o relatório. **Passo a votar.**

Registro, de início, que acompanho o Ministro Cristiano Zanin, Relator, no que diz respeito ao acolhimento da preliminar suscitada pelo PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, de modo que, tal como Sua Excelência, conheço da presente ação direta apenas em relação ao art. 2º da Lei 13.714/2018.

Afasto, por igual, o argumento deduzido pelo SENADO FEDERAL de que a questão discutida nestes autos dependeria de exame do processo legislativo interno, de modo que a temática se revelaria *interna corporis*.

Na presente sede, o argumento não gira em torno da inobservância de regras de caráter meramente regimental. A bem da verdade, o fundamento central da presente ação está amparado diretamente no texto constitucional, notadamente no art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal. Assim, muito embora seja necessário, de fato, examinar o *iter procedimental* do processo legislativo que culminou na Lei 13.714/2018, tal se faz imprescindível para aferir o cumprimento das normas constitucionais pertinentes ao devido processo legislativo, motivo pelo qual, assim como o Ministro Cristiano Zanin, rechaço a questão preliminar arguida pelo Senado Federal.

Nesses termos, quanto ao conhecimento e às preliminares, acompanho o eminentíssimo Ministro Cristiano Zanin.

### ***1) Delimitação fática da hipótese submetida à apreciação***

Nesse ponto, registro, desde logo, que não tenho qualquer divergência quanto ao delineamento fático exposto pelo eminentíssimo Ministro Cristiano Zanin. Vamos aos fatos.

Em 14.12.2011, a Deputada Federal Benedita da Silva e o Deputado Federal Antonio Brito, em conjunto, apresentaram projeto de lei – tombado como PL 2.949/2011 – com objetivo de dispor sobre a responsabilidade de normatizar e padronizar a identidade visual do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O projeto original possuía o seguinte teor:

“Art. 1º O art. 6º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

‘Art. 6º .....

§ 4º Cabe à instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social normatizar e padronizar o emprego e a divulgação da identidade visual do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

§ 5º A identidade visual do SUAS deverá prevalecer na identificação de unidades públicas estatais, entidades e organizações de assistência social, serviços, programas, projetos e benefícios vinculados ao SUAS.’

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

(eDOC. 7)

O PL 2.949/2011, no curso de sua tramitação, passou pela Comissão de Seguridade Social e Família e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, tendo sido aprovado em ambas. Considerando que, segundo o regimento interno da Câmara dos Deputados, o projeto prescindia de deliberação pelo Plenário, ultrapassado o prazo regimental para recurso, o PL foi considerado aprovado (CF, art. 58, § 2º, I), sendo novamente encaminhado à CCJC para elaboração da redação final (eDOC. 8).

A redação final não acarretou qualquer mudança ao projeto originário e, em 11.11.2014, foi aprovada. Na sequência, a Câmara dos Deputados encaminhou, ao Senado Federal, o ofício 291/2014/PS-GSE, pelo qual submetia à apreciação daquela Casa Alta o PL 2.949/2011.

No Senado Federal, o projeto foi tombado como PLC 112/2014. Na Casa Alta, o PLC 112/2014 passou pela Comissão de Assuntos Sociais, na qual obteve parecer favorável da lavra da Senadora Maria do Carmo Alves, tendo sido mantida a redação aprovada pela Câmara dos Deputados.

Em Plenário, o Senador Eunício Oliveira, por sua vez, apresentou a Emenda 1-PLEN ao PLC 11/2014, que possuía o seguinte teor:

“Art. 2º O art. 19 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

Art. 19.....

Parágrafo único. A atenção integral à saúde, inclusive a dispensação de medicamentos e produtos de interesse para a saúde, às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos deste Lei, dar-se-á independentemente da apresentação de documentos que comprovem domicílio ou inscrição no cadastro no Sistema Único de Saúde (SUS), em consonância com a diretriz de articulação das ações de assistência social e de saúde a que se refere o inciso XII deste artigo.”

Na justificativa apresentada junto à Emenda 1-PLEN ao PLC 112/2014, o Senador Eunício Oliveira formulou as seguintes considerações:

“A presente emenda visa a aprimorar o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 112, de 2014, que se originou do relatório final da Subcomissão Especial destinada a acompanhar e discutir o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Criada pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados com o objetivo de identificar avanços e oportunidades de melhoria para a consolidação do sistema socioassistencial, o relatório da Subcomissão, aprovado em fins de 2011, apontou a necessidade de fortalecimento da ‘marca’ do Suas.

Não obstante a relevância de normatizar e padronizar a identidade visual do Suas – o que também já foi feito para o Sistema Único de Saúde (SUS) –, sugerimos aproveitar a presente iniciativa para ampliar a articulação entre os sistemas de assistência social e de saúde, notadamente no que diz respeito às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal.

Nesse sentido, propomos que as pessoas em situação de vulnerabilidade social, sobretudo aquelas em situação de rua, possam ser atendidas pelo SUS independentemente da apresentação de documentação que comprove domicílio ou inscrição no cadastro no sistema. Tais exigências, apesar de não terem respaldo constitucional ou legal, eventualmente ocorrem

na prática, tolhendo sobremaneira a já difícil atenção à saúde desse segmento da população.

Pelas razões expostas, oferecemos a presente emenda ao PLC nº 112, de 2014, contando com o apoio de nossos pares para sua aprovação." (eDOC. 12)

O Plenário do Senado Federal aprovou o PLC 112/2014, bem assim a Emenda 1-PLEN, de modo que a redação final do projeto de lei passou a ter o seguinte teor:

"Art. 1º O art. 6º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º e 5º:

'Art. 6º .....

§ 4º Cabe à instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social normatizar e padronizar o emprego e a divulgação da identidade visual do Suas.

§ 5º A identidade visual do Suas deverá prevalecer na identificação de unidades públicas estatais, entidades e organizações de assistência social, serviços, programas, projetos e benefícios vinculados ao Suas.'

Art. 2º O art. 19 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

'Art. 19.....

Parágrafo único. A atenção integral à saúde, inclusive a dispensação de medicamentos e produtos de interesse para a saúde, às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, dar-se-á independentemente da apresentação de documentos que comprovem domicílio ou inscrição no cadastro no Sistema Único de Saúde (SUS), em consonância com a diretriz de articulação das ações de assistência social e de saúde a que se refere o inciso XII deste artigo.'

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

Na sequência, o Senado Federal encaminhou a Mensagem SF 111/2018 ao Presidente da República, submetendo à sanção o PLC 112/2014. O Chefe do Poder Executivo, por sua vez, sancionou o projeto de lei, o que resultou na Lei 13.714/2018.

Em síntese: *de um lado*, fica evidente, após essa breve incursão, que a Câmara dos Deputados encaminhou ao Senado Federal projeto de lei

que se cingia a estabelecer que compete à instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social normatizar e padronizar o emprego e a divulgação da identidade visual do SUAS, e que a identidade visual do SUAS deve prevalecer na identificação de unidades públicas estatais, entidades e organizações de assistência social, serviços, programas, projetos e benefícios vinculados ao SUAS, o que foi devidamente aprovado pela Casa Alta do Parlamento. *De outro lado*, resta indubitável que o Senado Federal incluiu no bojo desse projeto de lei dispositivo fixando, em relação às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social, a dispensabilidade da apresentação de comprovante de domicílio ou de inscrição no cadastro no Sistema Único de Saúde (SUS) para obter atenção integral à saúde. A despeito do acréscimo do dispositivo, a Casa Alta do Congresso Nacional encaminhou o PLC 112/2014 direto ao Presidente da República para sanção, sem remeter à Câmara dos Deputados para revisão.

## *2) Devido processo legislativo: bicameralismo*

As normas que disciplinam o processo constitucional de formação das leis não encerram mera formalidade dispensável, reflexo de uma normatividade inferior a conferir-lhes eficácia meramente “*diretórias*” (CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1942, p. 10). Seu caráter plenamente cogente, no plano jurídico, é conclusão a que se chega até pelo princípio da unidade da Constituição. Mas sua centralidade é algo que apenas se deixa revelar quando se percebe que o processo legislativo desempenha o papel de servir como momento institucional do modelo de circulação social do poder político no Estado Democrático de Direito (BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 76-77).

Os mais elevados valores materiais necessários para a convivência democrática não são localizáveis no éter; são, antes, produto de procedimentos: “*a democracia como forma de racionalizar processos na ordem política cria publicidade no seio de seus próprios procedimentos. O procedimento formal se converte, portanto, em garantia de retidão e justiça material*” (HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y Constitución: estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*. 2. ed. Madrid: Ed. Tecnos, 2013, p. 144).

Nem fim em si mesmo, nem mero instrumento a ser relativizado para a realização de um resultado tido como mais nobre: a formação das

espécies normativas primárias (CF, art. 59), no marco de uma leitura constitucionalmente adequada, é função pública estruturada em *iter* procedural, com etapas sucessivas, tanto pela necessidade prática de coordenar o agir de uma pluralidade de órgãos estatais, quanto para dotar a formação do ato final, no caso a lei, de um mínimo de previsibilidade que possibilite a setores da sociedade se organizarem em busca de influírem efetivamente no ato final. (GALEOTTI, Serio. *Contributo alla Teoria del Procedimento Legislativo*. Milão: Giuffrè, 1985, p. 86).

A questão que se coloca nestes autos demanda análise detida do bicameralismo, especialmente à luz do art. 65 do texto constitucional, que disciplina o processo legislativo e estabelece os mecanismos para a resolução de divergências entre as Casas do Parlamento.

Arrisco dizer que nenhum constitucionalista ousaria discordar que a aprovação de uma matéria deve respeitar o “*devido processo legislativo bicameral*”; e que tal observância fortaleceria a “*racionalidade do nosso sistema bicameral*”.

Com efeito, no período de afirmação do Estado moderno, a diferenciação entre a Câmara Baixa e a outra Alta era justificada por William Blackstone, por exemplo, na necessidade de conjugar os três estados do reino: “*os lordes espirituais, os lordes temporais (que têm assento, junto com o Rei, em uma casa) e os comuns (que tomam assento, sozinhos, em outra)*” (*Commentaries on the Laws of England I: Of The Rights of Persons*. [1765]. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 102).

Nas condições modernas, as Câmaras Altas não conseguiram mais ser apresentadas sob tais vestes. As que permaneceram foram submetidas a um processo de democratização no acesso, como testemunha o Senado dos Estados Unidos, para o qual a Emenda XVII (de 1913) passou a requerer a eleição direta de seus membros (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1970, p. 363).

Paralelamente, uma assimetria na atribuição legislativa, em favor da Câmara baixa, foi cada vez mais aprofundada. O caso britânico ilustra-a com a assunção, pela Câmara dos Comuns, em 1911, do processo de aprovação do orçamento público: aboliu-se a possibilidade de a Câmara dos Lordes apor veto a uma *Money Bill*. E, para o processo legislativo geral (*Public Bills*), aliás, a antiga prerrogativa da Casa Alta britânica de rejeitar a proposição legislativa dos Comuns foi trocada por um simples direito de postergar (*delay*) a deliberação por 2 (dois) anos (e, após o *Parliament Act* de 1949, apenas por 1 (um) ano) (PRAKKE, Lucas.

Swamping the Lords, Packing the Court, Sacking the King: three Constitutional Crises. In: *European Constitutional Law Review*. v. 2, n. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 118-131).

Ao final desse movimento, o direito comparado permite que se observe uma significativa mudança: atualmente, “*a escolha bicameral é justificada com base no princípio da repartição do poder; considera-se que o fracionamento das atribuições da representação popular entre duas câmaras seja apto a evitar abusos derivados da concentração de poderes em única assembleia*” (DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Diritto Costituzionale Comparato*. 9. ed. Pádua: Cedam, 2013, p. 577).

Coerente com essa nova compreensão, um autor como Jeremy Waldron consegue traduzir seu impacto para o processo legislativo: a estruturação do órgão titular do Poder Legislativo em duas Câmaras é um dos desenhos institucionais à disposição de um país para incentivar maior responsabilidade e cuidado na atividade de produção legislativa (WALDRON, Jeremy. *Principles of Legislation*. In: BAUMAN, Richard (org.). *The Least Dangerous Branch*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 24).

A tradição constitucional brasileira não destoa desse marco, como afiança José Afonso da Silva. Segundo o professor emérito da USP, os argumentos utilizados, no Brasil, para justificar o modelo bicameral giram em torno (*i*) da contenção do poder pela moderação de uma Casa Legislativa pela outra; (*ii*) do incremento gerado nas discussões parlamentares, acarretando maior maturidade das resoluções adotadas em comum acordo, evitando, assim, medidas precipitadas e desproporcionais (SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 77-78).

Em suma – excetuando-se episódios fugazes, como o do Senado da Constituição de 1934, de feição corporativa e diminuto em competências legiferantes –, desde o início da era republicana, a organização federativa e a eleição por voto popular dos membros de ambas as Casas do Congresso Nacional serviram de vetores para o surgimento de um bicameralismo paritário – caracterizado, sobretudo, pelo exercício de funções idênticas, nada obstante a possibilidade de atribuição de algumas competências privativas –, tradição preservada pela Assembleia Constituinte de 1987/1988.

A leitura do devido processo legislativo em um contexto de bicameralismo, por isso mesmo, requer que se leve na devida conta esses dois traços essenciais: (*i*) a estrutura do bicameralismo volta-se à

finalidade de gerar condições para que o poder seja limitado e controlado pelo próprio poder; (ii) o processo legislativo bicameral serve de instrumento para tanto, e, dessa forma, exige que a produção das leis espelhe a paridade entre Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Conforme previsto no art. 65 da Constituição Federal, projetos de lei aprovados por uma Casa serão necessariamente submetidos à revisão da outra. Trata-se de regra decorrente do regime bicameral, adotado no Brasil, em que as proposições legislativas só se transformam em lei com a concordância de ambas as Casas do Congresso Nacional.

A definição da Casa Iniciadora e da Casa Revisora constitui questão fundamental no regime democrático brasileiro, uma vez que a Casa em que se inicia a tramitação do projeto tem a palavra final sobre as emendas propostas pela Casa Revisora.

Este Tribunal, no julgamento da **ADC 3/UF** (Rel. Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, j. 1º.12.1999, DJ 9.5.2003), teve a oportunidade de lançar balizas significativas acerca do sentido e do alcance do art. 65 do texto constitucional.

Na oportunidade, o eminentíssimo Ministro Nelson Jobim, com ampla experiência de vida pública de quem, dentre outros, já havia sido Ministro de Estado e Deputado Federal, destacou que o retorno à Casa Iniciadora não deriva da circunstância de ter sido aprovada uma simples emenda pela Casa Revisora. Na realidade, Sua Excelência pontificou que somente na hipótese de emenda que tenha acarretado *"modificação de sentido na proposição jurídica"*. Vale dizer, apenas quando a emenda gerar proposição normativa distinta da que originalmente encaminhada será indispensável o retorno à Casa Iniciadora. O Ministro Nelson Jobim, ainda, vaticinou que

"Não basta a simples modificação do enunciado pela qual se expressa a proposição jurídica.

O comando jurídico – a proposição – tem que ter sofrido alteração.

O conceito de emenda de redação é: modifica-se o enunciado, sem alterar a proposição." (**ADC 3/UF**, Rel. Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, j. 1º.12.1999, DJ 9.5.2003)

O assunto voltou a ser examinado pelo Tribunal na **ADI 2.238/DF**. Na ocasião, o Ministro Alexandre de Moraes, Relator, consignou que as emendas aprovadas pela Casa Revisora que caracterizem alterações,

supressões ou complementações de conteúdo devem retornar à Casa Iniciadora. Confira-se, a propósito, o fragmento pertinente do voto do Relator:

"A observância de regularidade do devido processo legislativo em ambas as Casas Legislativas é imprescindível em face do bicameralismo de nosso Congresso Nacional, que consagra a necessidade de discussão e aprovação de um projeto de lei por ambas as casas, **exigindo que qualquer alteração de conteúdo ao projeto aprovado por uma das Casas, haverá, obrigatoriamente, que retornar à outra, para que se pronuncie somente sobre esse ponto, para aprová-lo ou rejeitá-lo, de forma definitiva.**

Observe-se, portanto, que os projetos de lei deverão, sempre, ser aprovados por ambas as Casas. Se houver aprovação por uma das Casas e rejeição por parte de outra, o projeto de lei será arquivado, somente podendo ser reapresentado nos termos do art. 67 da Constituição Federal (ADI 2182/DF, Red. p/Acordão Min. CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 10/9/2010).

A Casa Revisora, porém, pode concordar com o projeto de lei enviado pela Casa Principal e aprová-lo, mas com alterações, supressões ou complementações de conteúdo.

**Somente nessa hipótese, em que ocorre a aprovação do projeto de lei nas duas casas legislativas, porém com aprovação de emendas pela Casa Revisora, que represente mudança substancial de seu conteúdo, é que a Constituição Federal exige o retorno à Casa iniciadora, para nova análise e posicionamento definitivo, pois a redação final dada pela Casa que iniciar o processo legislativo (Deliberação Principal) prevalecerá, seja no sentido de manter seu texto inicial, seja aprovando as alterações propostas pela Casa Revisora."** (ADI 2.238/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 24.6.2020, DJe 15.9.2020)

Dessa forma, esta Corte **rechaça** a posição que entende necessária, independentemente do teor da emenda promovida pela Casa Revisora, o retorno do projeto de lei à Casa Iniciadora para nova análise e posicionamento definitivo sobre as emendas implementadas. Caso adotássemos essa concepção, haveria, então, sucessivas idas e vindas do mesmo projeto de lei entre as duas Casas do Congresso Nacional, o que,

na prática, acarretaria letargia ou, no limite, inviabilizaria o regular desempenho da função legiferante. Cuida-se, pois, de um entendimento que, se acatado pelo Supremo Tribunal Federal, conduziria ao engessamento da marcha legislativa, num verdadeiro ciclo infundável de revisões despídas de razões substanciais, na contramão da agilidade e da eficiência que se espera do Congresso Nacional.

É preciso, entretanto, que o Tribunal se mantenha atento às alterações ditas de redação, notadamente diante daquilo que se tem identificado, em âmbito doutrinário, como um uso estratégico da emenda de redação para evitar o retorno da proposição à Casa Iniciadora, tendo em vista que, em algumas situações, pode ficar caracterizada uma inconstitucionalidade formal. Paulo Fernando Mohn e Souza alerta que, ao lançar mão desse recurso estratégico,

"em vez de permitir a participação da Casa de origem na solução de eventual divergência, a Casa de revisão opta por fazer prevalecer o seu texto modificado, com as alterações pretendidas, e remetê-lo diretamente à sanção ou promulgação. (...) No caso das leis e das medidas provisórias, isso pode configurar uma forma de evitar a regra de atribuição da última palavra à Casa iniciadora, tal como previsto no modelo bicameral estabelecido no art. 65 da Constituição, conferindo maior força de decisão à Casa revisora." (SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. *Processo legislativo bicameral no Brasil: como as câmaras resolvem suas divergências na elaboração legislativa?* Rio de Janeiro: GZ, 2024, p. 344)

Em conclusão: o que se mostra relevante perquirir, diante de uma emenda apresentada pela Casa Revisora, é se ela possui, ou não, aptidão para modificar a proposição jurídica originalmente encaminhada pela Casa Iniciadora. Caso se compreenda que a Casa Revisora introduziu emenda que implica alteração, supressão ou complementação de conteúdo, mostra-se **indispensável** o retorno à Casa Iniciadora para análise e deliberação, sendo certo que o eventual encaminhamento direto à sanção presidencial representaria uma inconstitucionalidade incontornável.

### **3) Análise específica da situação ora em exame**

Entendo, com o devido respeito às compreensões em sentido

contrário, que o procedimento adotado pelo Senado Federal, na espécie, transgrediu o devido processo legislativo e, de forma absolutamente ilegítima, impediu a Câmara dos Deputados de exercer adequadamente suas funções constitucionais (CF, art. 65, parágrafo único).

É preciso reconhecer – e quanto a isso não existem quaisquer dúvidas, como exposto anteriormente – que o PL 2.949/2011, aprovado pela Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal, nada versava a respeito da dispensabilidade, em relação às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social, da apresentação de comprovante de domicílio ou de inscrição no cadastro no Sistema Único de Saúde (SUS) para obter atenção integral à saúde.

A bem da verdade, o dispositivo a prever tal norma somente foi inserido no Plenário do Senado Federal, sendo inequívoco que, a despeito de seu caráter inovador, complementando o conteúdo do projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados – que, nesse caso, atuava como Casa Iniciadora –, não se procedeu à remessa devida para análise.

O descompasso entre o quanto aprovado pela Casa Iniciadora e quanto encaminhado à sanção pela Casa Revisora fica evidente no seguinte quadro:

PL 2.949/2011 – redação final aprovada pela Câmara dos Deputados	PLC 112/2014 (PL 2.949/2011) – redação final aprovada pelo Senado Federal
Art. 1º O art. 6º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º e 5º:  Art. 6º.....  § 4º Cabe à instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social normatizar e padronizar o emprego e a divulgação da identidade visual do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.	Art. 1º O art. 6º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 , passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º e 5º:  Art. 6º.....  § 4º Cabe à instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social normatizar e padronizar o emprego e a divulgação da identidade visual do Suas.
§ 5º A identidade visual do Suas deverá prevalecer na identificação de unidades públicas estatais, entidades e organizações de assistência social, serviços, programas, projetos e benefícios vinculados ao Suas.	§ 5º A identidade visual do Suas deverá prevalecer na identificação de unidades públicas estatais, entidades e organizações de assistência social, serviços, programas, projetos e benefícios vinculados ao Suas.
Art. 2º Esta Lei entra em vigor na	Art. 2º O art. 19 da Lei nº 8.742, de

data de sua publicação.	<p><b>7 de dezembro de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:</b></p> <p><b>Art. 19.....</b></p> <p><b>Parágrafo único.</b> A atenção integral à saúde, inclusive a dispensação de medicamentos e produtos de interesse para a saúde, às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, dar-se-á independentemente da apresentação de documentos que comprovem domicílio ou inscrição no cadastro no Sistema Único de Saúde (SUS), em consonância com a diretriz de articulação das ações de assistência social e de saúde a que se refere o inciso XII deste artigo.</p> <p>Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>
-------------------------	---

Parece evidente, a partir da análise comparativa acima exposta, que a emenda introduzida pelo Senado Federal modificou significativamente o projeto de lei encaminhado pela Câmara dos Deputados. Não se pode, com o devido respeito, banalizar a questão e tratá-la como se fosse menor sob o ponto de vista constitucional. Na realidade, a emenda implementada está longe de ser caracterizada como uma de índole meramente formal, assumindo, isso sim, feição substancial.

Não vislumbro como a emenda apresentada no Senado Federal possa ser caracterizada como uma emenda redacional. Não sucedeu, na hipótese, saneamento de vício de linguagem, de incorreção de técnica legislativa, de lapso, defeito ou erro manifesto, tampouco ocorreu aprimoramento redacional para explicitar o que já se continha no projeto original. Isso porque o exame da emenda permite constatar que houve complementação de substância da proposição original.

Cabe reafirmar, nesse contexto, conforme pontifica José Afonso da Silva, que o princípio prevalecente em nosso bicameralismo é de que um projeto de lei somente pode ser considerado aprovado quando acolhido por ambas as Casas do Congresso Nacional. Assim, uma emenda substancial implementada pela Casa Revisora apenas será adotada se

aprovada na Casa Iniciadora, de modo a evidenciar que o projeto de lei passou com proposições jurídicas idênticas em ambas as Casas (SILVA, *op. cit.*, p. 296-298).

Desse modo, tratando-se de emenda apresentada pela Casa Revisora modificativa do conteúdo – alteração, supressão ou complementação – da proposição jurídica do projeto de lei encaminhado pela Casa Iniciadora, independentemente de seu teor, há de se proceder conforme estabelece o parágrafo único do art. 65 do texto constitucional.

Na hipótese, como muito bem pontuado pela Câmara dos Deputados, a modificação implementada no Senado Federal impacta diretamente o significado e o conteúdo da legislação em referência:

**“18. A inovação introduzida pela Casa Revisora, ao contrário do que poderia ser interpretado como simples modificação formal, revela-se significativa tanto na forma quanto no conteúdo. A criação de um novo artigo, sem que este seja a melhoria técnica-legislativa da reprodução de texto já existente, transcende, de maneira clara, o âmbito de mero acerto redacional, configurando verdadeira alteração substancial na matéria em exame.**

19. Essa inovação, ao introduzir nova norma, não se limita a um ajuste técnico ou à correção de eventuais incorreções de linguagem; ela traz consigo modificação de conteúdo que impacta diretamente o significado e o alcance da legislação em questão. Essa distinção é fundamental para compreender a natureza da alteração promovida, pois uma mudança desse tipo não pode ser tratada como questão de forma, mas sim intervenção material no texto legal.

20. Ao criar novo artigo, a Casa Revisora insere no projeto de lei regulamento inédito, cuja aprovação, por sua natureza, requer o devido exame e deliberação pela Casa Iniciadora. Esse procedimento é indispensável para preservar a integridade do processo legislativo bicameral, que se baseia na premissa de que ambas as Casas do Congresso Nacional devem participar, de maneira equitativa e coordenada, na elaboração das leis.

21. Tratar alteração dessa magnitude como se fosse mero acerto redacional seria um erro, pois tal entendimento negligenciaria a função revisora e deliberativa que é própria do bicameralismo. Este modelo exige que qualquer inovação substancial, como a criação de artigo novo dissidente –

**distante da conformação textual apresentada preteritamente –, seja objeto de análise e votação por ambas as Casas, garantindo que o texto final reflita um consenso obtido por intermédio de processo deliberativo democrático e transparente.**

22. Portanto, a inovação promovida pelo Senado, ao criar um novo artigo com conteúdo normativo próprio, não pode ser subestimada como simples ajuste de forma. Trata-se de modificação de caráter material, que demanda, conforme os princípios constitucionais que regem o processo legislativo, o retorno à Casa Iniciadora para que esta possa cumprir seu papel de análise e decisão sobre a proposta legislativa em sua totalidade.” (eDOC. 50, p. 6-7)

Ainda que se trate de emenda que visa à maximização da Constituição Federal ou mesmo emenda que, de alguma forma, materialize interpretação passível de ser extraída do texto constitucional ou ainda emenda que signifique o adimplemento de um mandamento constitucional, mostra-se indispensável, para se tornar validamente norma jurídica, aprovação por ambas as Casas do Congresso Nacional.

Não se pode perder de perspectiva, nesse contexto, as considerações lançadas por Ernst Forsthoff em desfavor de posturas hermenêuticas que abordam o fenômeno da criação legislativa como um problema de implementação, de realização imediata e necessária de algo mais geral. Dizia ele que, ao se prosseguir nessa senda, “*no conceito de discricionariedade legislativa é a legislação que se torna implementação da Constituição*”.

E tais posturas revelam-se limitadas – adverte Forsthoff – quando ignoram que “*há uma grande diferença entre admitir que o legislador seja vinculado à Constituição e possuir a opinião de que sobre o legislador incida um dever de implementar a Constituição*”. Ao se reduzir a atividade legislativa a uma simples declaração daquilo que já está no texto constitucional (ainda que de forma “velada”), a consequência não seria outra: “*Deste modo, a Constituição se transforma, para o universo jurídico, numa espécie de ‘ovo primordial’ (Weltenei) do qual tudo está destinado a brotar: do Código Penal à lei sobre termômetros para aferir a febre*” (FORSTHOFF, Ernst. *Lo Stato della società industriale*. Ed. de Alessandro Mangia. Milão: Ed. Giuffrè, 2011, p. 161).

Assim, conforme registrado pela Ministra Rosa Weber, não se deve supor que “*tudo deriva e desabrocha magicamente do texto da Constituição*,

como se todos os aspectos da vida estivessem lá à espera da descoberta pelo legislador e pelo intérprete. Seria como se a Constituição tivesse uma resposta prévia e imediata a respeito de todas as particularidades e circunstâncias, presentes e futuras, da vida política e jurídica do país", o que, segundo Sua Excelência, com inteira correção, significa um absurdo (ADI 5.795-MC, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 22.8.2022, DJe 29.8.2022).

Desse modo, mesmo quando se observa em determinada atividade legiferante um claro cumprimento a um dever previsto na Constituição na tarefa de concretizar a norma constitucional, o legislador não age com perda de sua autonomia de determinação. Daí o oportuno ensinamento de Canotilho, quando alerta que *"é preciso não confundir a ideia do direito constitucional como direito paramétrico, positivo e negativo, dos outros ramos do direito, com a ideia do direito legal ou ordinário como simples derivação e execução das normas constitucionais"* (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993, p. 139).

Daí porque, munido das lições doutrinárias acima mencionadas, tenho para mim que não se revela lícito o procedimento adotado pelo Senado Federal, na medida em que, atuando como Casa Revisora, promoveu emenda que, em alguma dimensão, criou direito novo, caracterizando-se, pois, como de natureza substancial. Tal circunstância torna-se ainda mais evidente quando se considera que, do fato de o direito à saúde ser um direito de todos e que o acesso deve ser universal e igualitário, não decorre impossibilidade de estabelecer normas infraconstitucionais de procedimento e organização, que nem por isso representam, por si sós, restrições indevidas.

A questão relevante a ser analisada, *data venia*, não é se a emenda consubstancia um reforço a normas jurídicas pré-existentes, mas, sim, se, no âmbito daquele projeto de lei específico, a emenda aprovada pela Casa Revisora caracteriza, ou não, alteração da substância da proposição originalmente encaminhada pela Casa Iniciadora. Nesse sentido, extraio do parecer do PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA o seguinte fragmento:

*"In casu, a proposição, na forma como foi aprovada pelo Senado Federal e submetida à sanção da Presidência da República, disciplinou direito e criou obrigação até então não veiculados na proposição legislativa aprovada pela Câmara dos Deputados.*

Até então, a referida proposição restringia-se ao objeto do art. 1º, que buscava alterar a Lei 8.742/1993, para dispor sobre a

responsabilidade de normatizar e padronizar a identidade visual do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

O exame da emenda de Plenário do Senado Federal, que deu ensejo à positivação do art. 2º da Lei 13.714, de 24.8.2018, para incluir o parágrafo único ao art. 19 da Lei 8.742/1993, revela que houve acréscimo de conteúdo substancial à proposição legislativa que antes havia sido aprovada na Câmara dos Deputados.

Enquanto a redação do projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados não visava a incluir parágrafo único ao art. 19 da Lei 8.742, de 7.12.1993, o Senado Federal inseriu tal dispositivo normativo à proposição, tendo sido aprovado na Casa Legislativa e sancionado pelo Presidente da República (...)

**Sob a ótica do art. 65, parágrafo único, da CF/1988, a norma impugnada criou direito novo passível de caracterizar, por si, efetiva modificação material e substancial na proposição legislativa.**

Assim, apesar da louvável teleologia do dispositivo acrescentado, constata-se ter ocorrido subtração da prerrogativa da Câmara dos Deputados de atuar como Casa revisora.

(...)

Sob a perspectiva constitucional, portanto, presente a criação de direito novo, vislumbra-se, na espécie, efetiva aptidão para violar o núcleo essencial do parâmetro de controle constitucional invocado, na medida em que, *prima facie*, usurpou-se a competência revisional da Câmara dos Deputados.” (eDOC. 28, p. 6-10)

Na realidade, a mim me parece, com o devido respeito às posições em sentido diverso, que acolher a argumentação deduzida pelo Senado Federal nestes autos levaria a consequências inimagináveis e, ao fim e ao cabo, implicaria no desprezo das finalidades próprias do bicameralismo e na prevalência quase irrestrita da Casa Revisora, em nítida violação à Constituição Federal.

Além disso, bem vistas as coisas, a prevalência da posição sustentada pelo Senado Federal nesta ADI significaria reconhecer que um dado projeto, por supostamente ser decorrente direto da Constituição Federal, pode se tornar lei com a aprovação de apenas uma das Casas do Congresso Nacional, quando, na verdade, sabe-se bem que, em nosso sistema bicameral – por força do art. 65 do texto constitucional –, uma proposição somente se torna lei pela aprovação de ambas as Casas que

compõem nosso Parlamento.

Trata-se, assim, de entendimento que, ao mesmo tempo, preserva a dignidade e a centralidade do devido processo legislativo, enquanto assegura o respeito às prerrogativas constitucionais atribuídas a ambas as Casas do Congresso Nacional. Além disso, estamos a reafirmar a importância da atuação harmônica e independente entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, para, garantindo a legitimidade e a juridicidade dos atos normativos produzidos, resguardar não apenas a higidez do processo legislativo, mas também a estabilidade institucional e a confiabilidade das normas editadas pelo Parlamento.

Nesses termos, nada obstante a nobreza da intenção legislativa e a excelência do voto do eminente Ministro Cristiano Zanin, Relator, entendo que o art. 2º da Lei 13.714/2018 padece de inconstitucionalidade formal, na medida em que, embora tenha sido apresentada emenda, no Senado Federal, alterando a substância da proposição jurídica, o projeto de lei não foi remetido à Casa Iniciadora – no caso, a Câmara dos Deputados – para sua apreciação.

Penso, por fim, que, embora o art. 2º da Lei 13.714/2018 seja, de fato, inconstitucional, se revela inadequada a declaração de nulidade da lei, tendo em vista que esta vigora há quase 7 (sete) anos e sua invalidação *ipso jure* poderia levar a verdadeiro caos jurídico, social e administrativo. A retroatividade decorrente da nulidade traria consigo consequências que, hoje, já não podem ser desfeitas.

É inimaginável o retorno ao *status quo* anterior quando se tem presente que a dispensação de medicamentos e produtos de saúde a indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal possui altíssima irreversibilidade, sob os mais diversos ângulos.

Não há dúvida, portanto, de que o Tribunal deve adotar uma fórmula que, reconhecendo a inconstitucionalidade da lei impugnada, resguarde na maior medida possível os efeitos por ela produzidos.

Desse modo, comprehendo que, na espécie, se mostra necessária a adoção de uma das *técnicas decisórias intermediárias* – expressão mediante a qual Gustavo Zagrebelsky e Valeria Marcenò agrupam estilos de decisões e técnicas processuais, cujo traço comum está em conferir à jurisdição constitucional possibilidades outras que não o binário “lei constitucional e portanto válida” *versus* “lei inconstitucional e portanto nula” (ZAGREBELSKY, Gustavo; MARCENÒ, Valeria. *Giustizia Costituzionale*. Bolonha: il Mulino, 2012, p. 337-420).

Assim, entendo que a declaração de inconstitucionalidade, sem a

pronúncia de nulidade, com a concessão de prazo para adequação legislativa (Lei 9.868/1999, art. 27), tendo em vista a benfazeja intenção subjacente à norma tida como formalmente incompatível com a Constituição Federal, bem assim a imprescindibilidade de conferir segurança jurídica à espécie, é a medida pertinente à espécie.

#### *4) Conclusão*

Ante o exposto, acompanho o eminente Ministro Cristiano Zanin, Relator, para, conhecer, em parte, da presente ação direta de inconstitucionalidade. Peço vênia, contudo, para, no mérito, divergir, de modo a, na parte conhecida,  julgar procedente o pedido formulado na petição inicial, em ordem a declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 2º da Lei 13.714/2018, mantendo sua vigência pelo prazo de 18 (dezoito) meses, lapso temporal razoável dentro do qual poderá o legislador reapreciar o tema.

**É como voto.**