

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2018 (PL nº 7104/2017), do Deputado Rubens Pereira Júnior, que *altera as Leis nºs 9.868, de 10 de novembro de 1999, e 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para disciplinar a concessão de decisões monocráticas de natureza cautelar na ação direta de inconstitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental.*



Relator: Senador **ORIOVISTO GUIMARÃES**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 79, de 2018 (Projeto de Lei nº 7.104, de 2017, na Casa de origem), do Deputado Federal RUBENS PEREIRA JÚNIOR, que *altera as Leis nºs 9.868, de 10 de novembro de 1999, e 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para disciplinar a concessão de decisões monocráticas de natureza cautelar na ação direta de inconstitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental.*

O art. 1º do Projeto enuncia seu objeto, que é disciplinar a concessão de decisões monocráticas de natureza cautelar na ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Para tanto, altera as leis que regulam essas ações, típicas do controle concentrado de constitucionalidade, para restringir a possibilidade de decisão monocrática somente pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), no período de recesso. Nos demais casos, a cautelar dependerá da decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal.

Efetivamente, o art. 2º do Projeto altera a Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, que *dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade*

*perante o Supremo Tribunal Federal. É modificada a redação do caput do art. 10, para dispor que a concessão da cautelar se dará exclusivamente por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, e é acrescido o § 4º a esse dispositivo, para prever a possibilidade do Presidente do STF, em caso de excepcional urgência, no período do recesso, conceder a cautelar, ad referendum do Pleno, que deverá examinar a questão até a sua oitava sessão após a retomada das atividades.*

O art. 3º do Projeto altera a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que *dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal*. É modificado o *caput* do art. 5º, para dispor que *apenas* por decisão da maioria absoluta de seus membros, o STF poderá deferir pedido de medida liminar, e o § 1º do mesmo artigo, para prever que no período de recesso, em caso de excepcional urgência, o Presidente do Tribunal poderá conceder a cautelar, *ad referendum* do Pleno, que deverá examinar a questão até a sua oitava sessão após a retomada das atividades.

O art. 4º estabelece que a Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Na justificação da proposição, seu autor informa que a apresenta na intenção de *evitar danos de grande monta no que tange à própria segurança jurídica*, e explicita sua motivação, conforme se pode verificar no seguinte trecho:

Temos recentemente um sem número de decisões em sede de ações específicas do controle de constitucionalidade que geraram situações conturbadas de imenso alcance.

E o maior complicador é que tais decisões se efetivam, via de regra, em sede de decisões cautelares, precárias por sua própria natureza jurídica o que, indubitavelmente, gerou uma maior insegurança em seu alcance.

O presente Projeto de Lei, visa basicamente, impedir que se conceda decisões de natureza cautelar, liminar ou similares nas ações do controle concentrado de constitucionalidade que não pelo próprio pleno do Supremo Tribunal Federal e por quórum de maioria absoluta dos seus membros.

Lido no Senado em 8 de agosto de 2018, o Projeto vem a esta CCJ e será depois apreciado pelo Plenário. Não foram apresentadas emendas à proposição.

## II – ANÁLISE

No tocante à sua constitucionalidade formal, a matéria encontra arrimo no art. 22, I, da Constituição Federal (CF), que atribui competência à União para legislar sobre direito processual. Além disso, não se insere entre aquelas reservadas à iniciativa de outro Poder (art. 61, § 1º, ou art. 96, CF), de modo que é franqueada a apresentação da proposição por parlamentar.

Com respeito à juridicidade e à regimentalidade do Projeto, de igual modo, não vislumbramos qualquer imperfeição que possa configurar obstáculo à implantação de suas disposições.

Sobre o mérito, opinamos que o Projeto merece aprovação. Nesse sentido, somos inteiramente de acordo com a manifestação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, que identificou virtudes e aprimorou o projeto.

É de se observar, ainda, que o Projeto se encontra em perfeita consonância com o disposto no art. 97 da CF, segundo o qual *somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público*. Tal disposição, referida como cláusula de reserva de plenário, é de fundamental importância para impor limites ao controle de constitucionalidade das normas infraconstitucionais, que gozam de presunção de constitucionalidade até que decisão nos termos ali delineados seja adotada.

Aliás, parece-nos inadmissível que um ato normativo exaustivamente analisado, discutido e finalmente aprovado necessariamente por duas Casas do Congresso Nacional, contendo ao todo 594 parlamentares, e posteriormente sancionado pelo chefe de outro Poder, o Poder Executivo, encarnado pelo Presidente da República, possa repentinamente ter seus efeitos suspensos por medida cautelar em decisão monocrática de um único Ministro do STF. E assim permanecer durante longo período, sem que a decisão seja levada ao referendo do Plenário.

Nas ações constitucionais, mais do que em quaisquer outras, a lógica deve ser a decisão colegiada, mesmo nas medidas cautelares. Não é isso, contudo, o que tem sido observado. Apesar de todas as críticas que são levantadas, tem sido crescente o número de decisões monocráticas em ações constitucionais. Segundo levantamento divulgado por sítio eletrônico especializado, foram 650 em 2018, 565 em 2017, e 323 em 2016 (matéria no

portal *Jota*, de 15/01/2019). Parte dessas decisões talvez seja justificável, pelo aumento da demanda do Tribunal e por se tratarem de despachos corriqueiros, mas o que se verifica é que – assim como na atuação do STF como um todo – também nas ações constitucionais avulta o desprestígio da colegialidade, e o consequente incremento da atuação individual dos Ministros.

O fato é que muitas dessas decisões monocráticas nas ações constitucionais têm elevado impacto jurídico, econômico e social, envolvendo temas de grande relevância. Basta lembrar de alguns exemplos, como o tabelamento do frete rodoviário (ADI 5.956), a transferência de controle acionário de empresas públicas (ADI 5.624), a criação de tribunais regionais federais (ADI 5.017), a vinculação de receitas para gastos em saúde (ADI 5.595) e a distribuição de royalties de petróleo (ADI 4.917).

Ou seja, são vários e significativos os exemplos, assim como é de impressionar que, em temas de tal relevância, as decisões cautelares tenham perdurado durante meses, sem que tenham sido ratificadas, ou não, pelo Pleno. A questão aqui não é somente a morosidade judicial, mas também a usurpação transitória da competência do Plenário, pois a decisão monocrática substitui, no tempo e no mérito, a decisão colegiada, requerida pela Constituição. Esse problema se configura, enfim, como uma verdadeira disfuncionalidade do nosso sistema de controle de constitucionalidade, a afetar sua legitimidade e segurança.

É meritória, portanto, a solução veiculada pelo Projeto, que se conjuga em três disposições. A primeira é deixar explícito nas leis que regulam a ADI e a ADPF que a medida cautelar somente poderá ser concedida por decisão da maioria dos Ministros, em conformidade com o art. 97 da CF. A segunda é excepcionar essa regra apenas durante o recesso, caso em que o Presidente do STF poderá decidir sobre a cautelar, *ad referendum* do Plenário, em caso de excepcional urgência. E a terceira é estipular que, nesse último caso, o Pleno do Tribunal deverá examinar a questão até a sua oitava sessão após a retomada das atividades.

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 79, de 2018, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19353.61809-97