



PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.943, de 2019, da Senadora Simone Tebet, que *altera a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para estabelecer a necessidade de demonstração da existência de controvérsia constitucional relevante e atual como condição de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental*.

Relator: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

Vem à análise terminativa desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 3.943, de 2019. De autoria da Senadora Simone Tebet, Presidente do nosso Colegiado, a proposição visa a alterar a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999 (Lei da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF), com dupla finalidade: a) passar a exigir a demonstração de controvérsia *constitucional* relevante para o ajuizamento da ação; e b) permitir ao Supremo Tribunal Federal (STF) que, por maioria dos seus membros, negue a admissibilidade da ação, quando ausente tal requisito.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.



SF/19721.97871-57



II – ANÁLISE

A ADPF é a única das ações de controle concentrado de constitucionalidade cujas regras processuais — cabimento, admissibilidade, legitimidade, etc. — não estão claramente delimitadas em nível constitucional. O § 1º do art. 102 da Constituição Federal (CF) prevê apenas que a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição deve ser processada e julgada pelo STF, *na forma da lei*. Trata-se daquilo que o ilustre professor José Afonso da Silva denomina norma de eficácia limitada de princípio institutivo, a qual, além de só produzir a integralidade dos seus efeitos após a devida regulamentação, também atribui ao legislador um amplo espaço de discricionariedade (aquilo que parte da doutrina designa como *liberdade de conformação*).

Tanto assim que, antes da promulgação da Lei nº 9.882, de 1999, as leituras sobre o possível delineamento da ADPF eram múltiplas e às vezes destoantes. José Afonso da Silva a defendia como algo próximo da queixa constitucional alemã (*Verfassungsbeschwerden*) ou do *juicio de amparo* mexicano (isto é, um mecanismo de jurisdição constitucional das liberdades). Por outro lado, o PL que deu origem à Lei, de autoria da então Deputada Sandra Starling, previa a ADPF como forma de judicializar o controle de respeito aos regimentos internos das Casas Legislativas, o que foi completamente alterado, por influência dos professores Gilmar Mendes e Ives Gandra da Silva Martins, para, por meio do Substitutivo Prisco Vianna, dar à ADPF sua feição atual. Trata-se, hoje, de uma ação de controle concentrado (competência originária do STF) e abstrato ou concreto (uma vez que serve para questionar leis e atos normativos, mas também atos de efeitos concretos, como decisões judiciais).



SF/19721.97871-57



É certo, no entanto, que a ADPF, até mesmo por seu cabimento subsidiário (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999), passou a ser manejada, muitas vezes, como “remédio universal” para levar ao STF qualquer tipo de controvérsia, muitas vezes desapegada do objeto original de tutela de preceitos *fundamentais* da CF. Demais disso, é preciso notar, também, que praticamente todas os Tribunais Constitucionais — expressão aqui usada em sentido amplo, como defende o professor André Ramos Tavares — dispõem de algum mecanismo de seleção de casos mais relevantes, que justifiquem o acesso à jurisdição constitucional. Por isso, aliás, em 1929 Hans Kelsen já alertava (em sua célebre obra *Jurisdição Constitucional*), para os riscos de um acesso direto e muito aberto à Corte Constitucional.

Em relação à ADPF, que já tem seu cabimento subsidiário fixado em lei, e que permite ao legislador conformá-la amplamente, justifica-se, a nosso ver, o estabelecimento de um ônus ao autor, a fim de que demonstre a relevância da questão constitucional discutida no caso. Não se exige necessariamente que haja uma controvérsia *judicial* ou *judicializada* (como ocorre em relação à Ação Declaratória de Constitucionalidade), mas tão-somente que o autor da ADPF demonstre que se trata de uma controvérsia *constitucional* relevante. Na mesma linha, atribui-se ao STF a possibilidade de — por maioria absoluta — negar seguimento à ADPF, se entender que não está presente a *relevante questão constitucional*.

Consideramos que, com esse regramento, encontra-se um ponto de equilíbrio entre a necessidade de acesso à Justiça e a garantia da supremacia da Constituição, de um lado, e a preservação da funcionalidade do STF, de outro.



Isso porque não se pode esquecer que diversos estudos mostram que o STF já é o Tribunal Constitucional com mais processos por ano, em todo o Mundo. E, se é verdade que a maioria de tais ações são recursos extraordinários, também não se pode olvidar que a Corte tem demandado muito tempo — individual e coletivamente — para julgar ADPFs. Tudo isso significa, em nossa visão, o reconhecimento do mérito da proposição, que merece aprovação desta CCJ, em caráter terminativo.

Resta, porém, analisar-lhe a admissibilidade, já que o mérito é incontestado. Em relação à constitucionalidade formal e à juridicidade, nada há a opor, uma vez que a matéria pode ser tratada mediante lei ordinária (CF, art. 102, § 1º), inova o ordenamento jurídico e, embora afete o funcionamento do Judiciário, não se enquadra entre as taxativas hipóteses de reserva de iniciativa atribuída a esse Poder.

Quanto à constitucionalidade material, também nos parece adequada a proposição. As normas jurídicas propostas no PL resultam de uma precisa e cuidadosa ponderação entre dois princípios constitucionais, quais sejam, o acesso à Justiça e à ordem jurídica justa, de um lado (CF, art. 5º, XXXV), e a garantia de efetividade do funcionamento do STF, de outro. Aliás, a possibilidade de não se admitir um instrumento processual de controle de constitucionalidade por decisão de uma parcela dos Ministros, por ausência de relevância da questão, já foi inclusive criada até mesmo em relação ao recurso extraordinário (CF, art. 102, § 3º, incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 31 de dezembro de 2004), o que é um argumento irrefutável de compatibilidade desse mecanismo de admissibilidade com nosso ordenamento constitucional.



SF/19721.97871-57



Relembre-se, ademais, que praticamente todas as demais Cortes Constitucionais do Globo têm algum mecanismo de “filtragem” dos casos que a elas chegam. Na Alemanha, menos de 10% das queixas constitucionais são admitidas a julgamento, e, nos Estados Unidos, a Suprema Corte possui até mesmo um direito discricionário de escolha dos casos que vai julgar (o *writ of certiorari*). O PL de autoria da Senadora Simone Tebet não vai tão longe, uma vez que exige a demonstração da controvérsia constitucional relevante apenas em sede de ADPF, e ainda assim tem uma espécie de presunção de admissibilidade, já que a recusa exige a manifestação da maioria absoluta do Tribunal. Dessa forma, compatibiliza-se plenamente com nosso sistema constitucional, não havendo que se falar, a nosso juízo, em qualquer espécie de inconstitucionalidade.

Por fim, em relação à técnica legislativa, o PL está de acordo com os mandamentos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Estamos apresentando apenas uma pequena emenda de redação, para modificar o tempo verbal do § 3º que se pretende inserir no art. 4º da Lei – de futuro do presente para presente. Isso porque, apesar de a citada Lei Complementar aceitar a utilização do futuro, todas as recomendações mais modernas de Legística nos países de Língua Portuguesa apontam para a preferência do uso do presente.

III – VOTO

Por todo o exposto, votamos pela **constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PL nº 3.943, de 2019, e, no mérito, por sua **aprovação**, com a seguinte emenda de redação:



SF/19721.97871-57



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Substitua-se, no § 3º que o Projeto de Lei nº 3.943, de 2019, pretende inserir no art. 4º da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, a expressão “analisará” por “deve analisar”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19721.97871-57