

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2020

Altera a Constituição Federal para dispor sobre os pedidos de vista, declaração de inconstitucionalidade e concessão de medidas cautelares nos tribunais.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes modificações:

“**Art. 93.**

.....

XVI – formulado pedido de vista, esta deve ser concedida coletivamente a todos os membros do colegiado, pelo prazo estabelecido na lei processual, não superior a seis meses, assegurada uma única nova concessão de vista pelo prazo de até três meses no curso dos julgamentos em que houver divergência entre os votos já proferidos.

Parágrafo único. Em caso de não conclusão do julgamento no prazo do inciso XVI:

I - o processo será incluído automaticamente em pauta, sobrestando o julgamento do colegiado sobre todos os demais da mesma natureza, salvo por motivo justificado, assim reconhecido por dois terços de seus membros;

II – serão sobrestados todos os julgamentos do colegiado após um ano da expiração do prazo do inciso XVI do *caput*.” (NR)

“**Art. 97.**

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se igualmente às cautelares ou outras decisões de qualquer natureza, sendo vedada a concessão de decisão monocrática, que suspenda:

I - a eficácia de lei ou ato normativo com efeitos *erga omnes*, com ou sem redução de texto, sob pena de nulidade;



II – ato do Presidente da República, do Presidente do Senado Federal, do Presidente da Câmara dos Deputados ou do Presidente do Congresso Nacional.

§ 2º Formulado, durante período de recesso, pedido de cautelar ou de qualquer outra decisão cujo atendimento implique, com ou sem redução de texto, a suspensão da eficácia de lei ou ato normativo nos termos do § 1º, o Presidente do Tribunal, no caso de grave urgência ou perigo de dano irreparável, poderá decidir monocraticamente, devendo o Tribunal decidir sobre essa decisão no prazo de 30 dias corridos após o reinício dos trabalhos judiciais, sob pena de perda de eficácia da decisão concedida.” (NR)

“Art. 102.

I -

p) o pedido de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade, ações declaratórias de constitucionalidade, arguições de descumprimento de preceito fundamental ou nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 97;

§ 4º Deferido o pedido de cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental ou ação direta de inconstitucionalidade por omissão, o respectivo mérito deve ser apreciado em até seis meses.

§ 5º Não concluído o julgamento no prazo de que trata o § 4º, o processo deve ser automaticamente incluído na pauta do Plenário, com preferência sobre todos os demais, respeitada a ordem cronológica para apreciação, caso exista mais de um processo com prazo vencido, sob pena de perda de eficácia da decisão cautelar.

§ 6º Somente na forma dos §§ 1º e 2º do art. 97 pode ser proferida decisão em processo em andamento no Supremo Tribunal Federal que, alternativamente:

I – suspenda a tramitação de proposição legislativa que viole as normas constitucionais do devido processo legislativo; ou

II – em caráter geral:

a) afete políticas públicas; ou

b) crie despesas para qualquer Poder, inclusive as decorrentes de concessão de aumentos ou extensão de vantagens ou pagamentos de qualquer natureza.



§ 7º Às decisões de que trata o § 6º aplica-se o disposto nos §§ 4º e 5º”. (NR)

“Art. 125.

.....

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão, respeitadas, no que cabível, as regras do art. 97 e dos parágrafos do art. 102.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Emenda à Constituição entra em vigor após cento e oitenta dias da data de sua publicação, aplicando-se, inclusive, aos pedidos de vista pendentes e às decisões cautelares proferidas nos processos em que ainda não houve julgamento de mérito.

Parágrafo único. No caso de pedidos de vista pendentes ou decisões cautelares proferidas nos processos em que ainda não houve julgamento de mérito, os prazos de inclusão em pauta e julgamento de mérito previstos nesta Emenda à Constituição serão reiniciados na data da sua entrada em vigor nos termos do *caput*.

JUSTIFICAÇÃO

É chegada a hora de rediscutir tema de grande importância para o equilíbrio das instituições no Brasil. Não se pode mais conviver com um modelo em que decisões judiciais individuais e precárias determinem o futuro de questões de grande relevância nacional.

A presente Proposta de Emenda à Constituição (PEC) é inspirada na PEC nº 82, de 2019, que foi – lamentavelmente – rejeitada no ano passado pelo Plenário do Senado. Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a PEC foi aprimorada e aprovada. As alterações foram devidamente incorporadas no presente texto com ajustes de redação.

No Brasil, são enormes os riscos à separação de Poderes e ao Estado de Direito provocados pelo ativismo irrefletido, pela postura errática,



desconhecedora de limites e, sobretudo, pela atuação atentatória ao princípio da colegialidade verificado no Supremo Tribunal Federal (STF).

Não à toa, e com verdadeiro espanto, a academia se debruça, há alguns anos, na observação dos movimentos da Suprema Corte brasileira. Seu diagnóstico não é nada animador. A **supremocracia**, termo cunhado por Oscar Vilhena em 2008 (*Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, p. 441-464), para designar o aumento do protagonismo político do STF, dá hoje lugar a novas e maiores preocupações. Se essa perigosa assunção de papéis que deveriam ser desempenhados por outros atores estatais já se revelava, por si só, perigosa, o que não dizer quando tudo isso passa a ser obra individual dos integrantes da Corte, cada qual com sua própria visão de mundo e convicções políticas, muitas vezes extraíndo a fôrceps da Constituição aquilo que só mesmo sob tortura o texto poderia dizer. E, o que é pior, a supremocracia converte-se na **ministrocracia** de que falam Diego Arguelhes e Leandro Ribeiro (*Novos Estudos Cebrap*, v. 37, n. 1, 13-32, 2018).

Os números revelados por esses pesquisadores são surpreendentes, ao indicarem o grau a que chegou a prática da substituição, no controle concentrado de constitucionalidade, das decisões cautelares do Plenário pela atuação do relator: no período de 2012 a 2016, foram tomadas 883 decisões cautelares monocráticas, numa média anual de 80 decisões por ministro. Na última década, mais de 90% das decisões liminares em controle concentrado foram monocráticas. E, para agravar ainda a mais o quadro, considerado o período de 2007 a 2016, o tempo médio entre a decisão individual concessiva de liminar em ações de controle concentrado de constitucionalidade e a primeira oportunidade de manifestação do Plenário é de 797 dias. Ou seja, na média, passam-se mais de dois anos até que o relator submeta o processo ao Plenário, após ter concedido a cautelar. Muitas vezes, o tempo decorrido e a perspectiva de que um pronunciamento colegiado contrário à cautelar monocrática gere instabilidade decisória e insegurança jurídica estimulam a criação de um fato consumado. O colegiado composto por maioria que diverge do ponto de vista do relator é por ele emparedado. Não é preciso muito refletir para perceber o absurdo dessa situação, que contrasta com as práticas adotadas em outros países.

Nos principais países europeus objeto de estudo, simplesmente inexistente a possibilidade de concessão de medidas cautelares monocráticas, na jurisdição constitucional, que suspendam a vigência ou eficácia de atos normativos de estatura legal.

O reconhecimento, na jurisdição constitucional, de poderes cautelares para a suspensão da eficácia de leis está longe de constituir algo comum. Já a atribuição de tais poderes de forma individual aos integrantes da corte constitucional é verdadeiro exotismo do Brasil, o qual talvez tenha chegado ao ápice com a suspensão, por decisão de um único Ministro do STF, da eficácia de uma Emenda Constitucional (EC). Trata-se da EC nº 73, de 2013, que criava 4 novos tribunais regionais federais. A liminar foi concedida em 2013, durante o recesso regimental, apenas um dia após ter sido protocolada a ADI nº 5.017. A agilidade que se teve ao proferir-se a decisão cautelar desapareceu com relação à submissão da liminar a referendo do Plenário. Já são passados quase 6 anos sem que o Plenário do STF tenha tido a oportunidade de se pronunciar sobre a cautelar monocrática.

A vigência indefinida de decisões monocráticas é um problema mesmo quando elas são colegiadamente tomadas. Medidas que deveriam ter um caráter de garantia do processo ou do efeito útil de futura decisão final assumem feições de verdadeira antecipação dos efeitos do julgamento de mérito. A perpetuação desses efeitos permite que inúmeras relações jurídicas sejam constituídas sob a vigência da cautelar. O ônus de reverter esse estado de coisas em uma decisão final em sentido diverso da cautelar é tão grande que esta última acaba assumindo ares de decisão definitiva.

Em seu *III Relatório Supremo em Números – o Supremo e o Tempo*, de 2013, a Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, a partir de uma base de dados que abrangia o período desde a promulgação da Constituição de 1988 até 31 de dezembro de 2013, trouxe relevantes informações sobre a duração média de eventos processuais no STF. Especificamente quanto aos pedidos de vista, conquanto tenham eles sido feitos em apenas 2,2% dos processos, somente em 22,6% dos casos o prazo para devolução dos autos foi cumprido. Sua duração média, considerados apenas aqueles em que já havia ocorrido devolução na data da pesquisa, foi de 1.095 dias. Em pedidos formulados no âmbito de ADIs, a vista teve duração média de 1,2 ano. Considerando exclusivamente os casos em que o processo ainda não havia sido devolvido para julgamento em 31 de dezembro de 2013, o prazo médio da vista em ADIs era de 3,7 anos.

Os pedidos de vista não podem servir a propósitos protelatórios das decisões das cortes. A forma como o Poder Judiciário tem aplicado as normas processuais permite o uso estratégico, por membros dos tribunais, do pedido de vista, para impedir a conclusão de julgamentos nos quais integrarão a minoria. Trata-se de um expediente de gravidade ímpar, pois obstaculiza o regular

funcionamento do Tribunal no caso concreto em que é utilizado. A extrema permissividade nos pedidos de vista possibilita até mesmo que, conhecedor da posição de outros Ministros sobre uma dada matéria, o seu autor mantenha consigo o processo durante período suficiente a que alterações na composição da corte criem condições para que a sua posição prevaleça. Noutros casos, o adiamento da decisão, dá ensejo a que fatores extraprocessuais liquidem qualquer possibilidade de uma decisão efetiva do colegiado. Com a perda de objeto, não há mais o que a corte decidir. O pedido de vista representa verdadeiro poder de veto sobre a agenda do colegiado, que pode se prestar a finalidades alheias àquela que motivaram a sua instituição. Políticos podem adotar comportamentos estratégicos. Nos processos judiciais, as partes também o podem. Juiz não é parte. Manipular a pauta de julgamentos com motivações inconfessáveis é algo que deveria ser severamente punido. Deveria mesmo constituir crime de responsabilidade do magistrado.

Esse diagnóstico – que não se aplica apenas ao STF, mas também à maioria dos tribunais brasileiros, especialmente em relação aos pedidos de vista – nos dá a certeza de que alguma medida precisa ser adotada, com urgência, para coibir as distorções identificadas. Alterações na legislação infraconstitucional podem não ser mais capazes de solucionar o problema. Ademais, é imprescindível estabelecer sanções para a inobservância dos prazos processuais e da colegialidade nos julgamentos. Tribunais existem para que as decisões sejam tomadas coletivamente e não para que os seus integrantes se isolem em ilhas decisórias, cada qual fazendo as vezes do órgão colegiado para impor, de forma individual, sem debate, sem justificação intersubjetiva, suas próprias posições.

Entende-se que a proposição não atenta contra qualquer cláusula pétrea. Ela trata de normas processuais, que não se sujeitam à reserva de iniciativa, não se podendo então falar em ofensa ao princípio da separação de Poderes. A própria Constituição determina que, na elaboração de seus regimentos, os tribunais observem as normas de processo (art. 96, I, *a*). Se a lei processual deve ser observada, com maior razão ainda o deve ser a própria Carta Magna. De resto, no julgamento da medida cautelar na ADI nº 5.296 (DJ de 11.11.2016), o STF concluiu que as regras de reserva de iniciativa não se impõem ao poder constituinte derivado.

Ao dispor que decisões cautelares suspensivas da eficácia de lei só possam ser adotadas pelo plenário dos tribunais incumbidos do controle concentrado de constitucionalidade (STF e tribunais de justiça dos Estados), a proposição, além de explicitar algo que já era extraível do art. 97 da Carta

Magna, presta homenagem ao princípio democrático e à colegialidade, a qual constitui manifestação do princípio do juiz natural.

A imposição de maiores exigências com respeito ao prazo de julgamento de ações de controle de constitucionalidade ou nas quais seja concedida tutela provisória em face de atos ou omissões dos órgãos e autoridades de cúpula do Estado se justifica dada a enorme repercussão das decisões do Poder Judiciário em sede de controle concentrado, bem como as agudas implicações que as liminares podem ter sobre o funcionamento dos outros Poderes estatais ou sobre as políticas públicas.

Recentemente, presenciamos novas decisões monocráticas do STF em diversos tipos de processo que efetivamente criaram grande insegurança jurídica, por suspenderem atos de outros Poderes, sendo posteriormente objeto de controvérsia dentro do próprio Tribunal.

Em caso recente e emblemático, houve decisão cautelar monocrática na ADI nº 6.363 (DJ 06/04/2020), em que se deu interpretação conforme ao art. 11, § 4º, da Medida Provisória nº 932, de 2020, que instituiu o *Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda*, para fixar que o sindicato da categoria deveria se manifestar previamente à entrada em vigor do acordo para redução da jornada ou suspensão de contrato de trabalho durante a presente crise do coronavírus. Durante mais de dez dias, viveu-se verdadeiro caos trabalhista no Brasil: diversos acordos individuais foram firmados, sem saber-se se seriam válidos ou não, em face da decisão monocrática do STF. Em sessão de 17 de abril de 2020, a decisão foi cassada pelo Pleno, tendo em vista a situação absolutamente excepcional vivenciada e que exige medidas céleres de negociação entre empregadores e empregados, sem prejuízo da função fiscalizatória dos sindicatos.

Outro exemplo recente foi a decisão monocrática que suspendeu a eficácia de Decreto de 27 de abril de 2020, do Presidente da República, que nomeava um novo Diretor-Geral da Polícia Federal (Mandado de Segurança nº 37.097). Uma decisão de um único Ministro do STF, na prática, suspendeu os efeitos de um ato do Presidente da República, sem ter havido a possibilidade de que os demais Ministros se manifestassem a respeito.

Destaca-se que no próprio STF surgiu proposta de emenda do Regimento Interno do STF, para determinar que somente o Plenário tenha competência para conhecer de pedido de tutela de urgência em face de atos do Poder Executivo ou do Poder Legislativo. Nesse sentido, foi acrescentada

disposição no inciso II do parágrafo único do art. 97 da Constituição, de modo a proibir-se, fora dos períodos de recesso, as medidas cautelares monocráticas contra atos dos Presidentes dos Poderes.

A proposta tem o cuidado de prever que as novas regras entrem em vigor em cento e oitenta dias. No caso de pedidos de vista ou decisões cautelares pendentes, esse prazo será integralmente contado a partir da entrada em vigor da futura Emenda Constitucional.

É chegada a hora de enfrentar com coragem esse importante tema e, em decorrência dos recentes e relevantes eventos ocorridos no Brasil, aprovar a presente PEC significa o aperfeiçoamento das relações entre os Poderes com inegáveis ganhos de harmonia institucional e segurança jurídica.

Sala das Sessões,

Senador ORIOVISTO GUIMARÃES



LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

.....
XV a distribuição de processos será imediata, em todos os graus de jurisdição.

Art. 97. 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.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

.....
.....
§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

.....
§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

.....

