

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 10.042, DE 2018

Altera a Lei n.º 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; Altera a Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, bem como a Lei n.º 12.016, de 7 de agosto de 2009, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo.

Autor: Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO

Relator: Deputado CHICO ALENCAR

I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe altera as Leis n.º 9.868/1999, n.º 9.882/1999, e n.º 12.016/2009, estabelecendo prazo de 180 dias para julgamento do mérito, após a concessão de medida cautelar, nas ações diretas de inconstitucionalidade, na arguição de descumprimento de preceito fundamental e nos mandados de segurança.

Justificando sua iniciativa, o autor aponta que o Poder Judiciário tem ignorado a separação dos Poderes ao conceder medidas liminares que ganham validade indeterminada, sem posterior julgamento do mérito pelos tribunais plenos, e sem qualquer observância do seu caráter excepcionalíssimo. O objetivo da presente iniciativa é, portanto, solucionar esse problema, fixando um prazo de 180 dias de validade para esses provimentos jurisdicionais.

A proposição é sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, em regime de tramitação ordinário.

Esgotado o prazo regimental de cinco sessões, não foram oferecidas emendas ao projeto, conforme atesta a Secretaria desta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 32, IV, a, do Regimento Interno, pronunciar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto, bem como quanto ao seu mérito.

No que toca à constitucionalidade formal, foram obedecidos os ditames constitucionais relativos à competência legislativa da União (CF, art. 22, I), sendo atribuição do Congresso Nacional dispor sobre a matéria, com posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 48), mediante iniciativa legislativa concorrente (CF, art. 61, *caput*). Não há, de outra parte, qualquer violação a princípios ou normas de ordem material na Constituição de 1988.

Nada temos a opor quanto à juridicidade da proposição, sua redação ou sua técnica legislativa.

No mérito, o projeto é oportuno e adequado, merecendo a aprovação deste Órgão Colegiado. Com efeito, a concessão monocrática de liminares, sem o rápido julgamento do mérito pelo Plenário da Corte, tem se mostrado uma grave distorção no exercício da função jurisdicional, perpetuando decisões que, por definição, devem ser precárias. Urge a intervenção do Poder Legislativo, único competente para legislar sobre a matéria e solucionar o problema.

No Supremo Tribunal Federal (STF), os julgamentos colegiados corresponderam, em 2016, a apenas 12% do total – o menor patamar desde 2010. Nesse ano, marcado por atritos entre os Poderes, o STF tomou 18% menos decisões coletivas que em 2015, acentuando uma tendência histórica de

individualização, em detrimento dos pronunciamentos colegiados.¹ O resultado é claramente prejudicial ao funcionamento das instituições: como aponta Joaquim Falcão, da FGV-RJ, "a estratégia do Supremo de fragmentação, com a existência de 11 Supremos decidindo, tem criado crises políticas. Mas não tem aumentado a eficiência operacional".²

O problema do prolongamento das liminares é particularmente grave no controle concentrado de constitucionalidade, função que se revela a mais influente dentre todas as realizadas por nossa Corte Suprema. O trabalho "III Relatório Supremo em Números", diagnóstico realizado pela Fundação Getúlio Vargas, mostra que a média geral de duração das liminares já confirmadas ou derrubadas nas ações diretas de inconstitucionalidade é de 6,2 anos. Consideradas apenas as liminares ainda vigentes nessa classe de ação, o tempo médio alcança absurdos 13,5 anos. Numa verdadeira aberração, a liminar na ADI nº 491, ajuizada pelo Governador do Amazonas em 1991, vigorou por longos 22 anos e meio.³

O quadro geral, se menos grave, não deixa de ser menos preocupante. Segundo o citado Relatório, a média geral de duração das liminares no STF, quando consideradas todas as classes processuais, é de 653 dias, ou quase dois anos.⁴ Evidentemente, tal situação é incompatível com a natureza temporária das decisões monocráticas liminares, subtraindo ao plenário da corte o exercício de sua competência precípua e subvertendo profundamente o exercício da função jurisdicional a ela atribuído pela Constituição de 1988.

As situações teratológicas são frequentes. Dentre elas, sobressai o caso do pagamento do auxílio-moradia à toda a magistratura nacional, graças à liminar do Ministro Luiz Fux – que ademais manteve o caso

¹ BILENKY, Thais. Supremo tem 18% menos decisões coletivas no ano. *Folha de São Paulo*, 26 dez. 2016, p. A4.

² *Idem*.

³ FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar Alberto Martins; CHAVES, Vitor Pinto. *III Relatório Supremo em Números*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014, p. 40 *et seq.*

⁴ *Idem*.

parado em seu gabinete por três anos.⁵ O impacto dessa decisão unipessoal sobre as finanças públicas foi gigantesco, como informa o Estadão:

*“(...) levantamento realizado pela Consultoria do Senado aponta que o custeio de auxílio-moradia subiu de R\$ 75 milhões em 2010, nos três Poderes, para R\$ 814 milhões no ano passado em valores reais. **O aumento mais significativo ocorreu, principalmente, entre os anos de 2014 e 2015, quando o ministro Fux concedeu a liminar beneficiando todos os magistrados. Em 2014, a União gastava R\$ 363 milhões, mas em 2015 subiu para aproximadamente R\$ 820 milhões.**”*⁶

Uma das principais consequências desse quadro anormal é a profunda insegurança trazida pelo STF ao nosso ordenamento jurídico e às instituições. Nesse sentido, O professor da FGV-SP Carlos Ari Sunfeld constata sem rodeios que a Corte Suprema brasileira deixou de ser uma fonte de estabilidade e se tornou “um fator de criação de crises”.⁷

Tal situação se liga ao novo papel ocupado atualmente pela Corte na arquitetura institucional do País. Para Ari Sunfeld, “o Supremo hoje é um tribunal em que os 11 ministros têm suas agendas individuais. Eles fazem grandes mudanças por meio de liminares, decisões que não são alcançadas por meio de consensos”. Vê-se hoje “um aguçamento das decisões individuais, que os ministros usam para impor e destacar suas agendas”, comportando-se como “deuses se digladiando com teses diferentes, com visões de mundo diferentes”.⁸ A expansão da influência do tribunal – que hoje intervém em todo e qualquer assunto, decidindo muitas vezes *contra legem* ou no vazio da norma – agravou consideravelmente os perigos dessa atuação fragmentária, midiática e individualista de seus membros. Semelhante quadro demanda correção urgente por este Parlamento.

⁵ FOLHA DE SÃO PAULO. Judiciário faz lobby e pressiona governo a aumentar salários da magistratura. 29 jun. 2018. Disponível em <https://painel.blogfolha.uol.com.br/2018/06/29/judiciario-faz-lobby-e-pressiona-governo-a-aumentar-salarios-da-magistratura/>. Acesso em: 29 jun. 2018.

⁶ TRUFFI, Renan; CARDOSO, Daiene. Auxílio-moradia custa R\$ 817 mi à União. *O Estado de S. Paulo*. 3 fev. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,auxilio-moradia-custa-r-817-mi-a-uniao,70002176117>. Acesso em: 29 jun. 2018.

⁷ AMENDOLA, Gilberto. Supremo virou fator de criação de crises. *Estado de S. Paulo*. 21 dez. 2017, Política, p. A9.

⁸ *Idem*.

De outra parte, a gestão do tempo, e a conseqüente escolha sobre a oportunidade da tomada de decisão definitiva pela Corte, inserem-se no núcleo do exercício do poder que lhe é outorgado – e do qual seus membros têm plena consciência. Nesse sentido, vale particularmente o alerta do prof. Joaquim Falcão: “a manipulação do tempo é um dos núcleos da incerteza. Quanto mais incerteza gerada, mais poder”.⁹

Finalmente, cumpre destacar que o tema em análise, por sua importância, já repercute na doutrina estrangeira. Em artigo recentemente publicado na revista *Global Constitutionalism*,¹⁰ da *Cambridge University Press*, Diego Arguelhes e Leandro Ribeiro analisam esse comportamento “atomizado” dos Ministros do STF, contrastando-o com os cânones da teoria constitucional, que tem como premissa a decisão colegiada. “Como podemos justificar a possibilidade de liminares concedidas por poucos ou um só juiz, mesmo por breves períodos, quando intervenções judiciais podem alterar completamente o cenário político em favor de uma parte ou de outra?”, é a pergunta lançada pelos autores. A resposta a essa questão crucial é dada pelo presente projeto.

Ante o exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 10.042, de 2018, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado CHICO ALENCAR
Relator

2018-6852

⁹ FELÍCIO, Cesar. “O Supremo é o CEO das incertezas”, diz Falcão. Valor Econômico, 26 fev. 2018, Especial, p. A16.

¹⁰ WERNECK Arguelhes, D.; MOLHANO Ribeiro, L. ‘The Court, it is I’? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory. *Global Constitutionalism*, vol. 7, nº 2, jul. 2018, p. 236-262. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/global-constitutionalism/article/court-it-is-i-individual-judicial-powers-in-the-brazilian-supreme-court-and-their-implications-for-constitutional-theory/35AB97FDA81EE87B36A13F0414288464/share/21c484a5f1f0779383222153141cfe36b47293ac> Acesso em: 29 jun. 2018.