C0069058A

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 7.104-A, DE 2017

(Do Sr. Rubens Pereira Júnior)

Altera os artigos 10 da Lei 9.868/99, o artigo 5º caput e suprime o § 1º do artigo 5º da Lei 9.882/99 deste mesmo artigo; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. PEDRO CUNHA LIMA).

DESPACHO:
À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIAÇÃO:
Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:
- Parecer do relator
- Substitutivo oferecido pelo relator
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão

CONFERE COM O ORIGINAL AUTENTICADO

O Congresso Nacional decreta:

Artigo 1º. O artigo 10 da Lei 9.868/99 passa a vigorar com o seguinte texto:

“Art. 10. Poderá ser concedida medida cautelar na ação direta, exclusivamente, por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.”

Artigo 2º. O artigo 5º da Lei 9.882/99 passa a vigorar com o seguinte texto:

“Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, exclusivamente, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Artigo 3º. Fica revogado o § 1º do artigo 5º da Lei 9.882/99

Artigo 4º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O sistema de controle de constitucionalidade brasileiro é um dos mais complexos do mundo, tendo em vista seus nuances, procedimento e, especialmente, em face dos resultados oriundos de suas decisões de mérito ou mesmo cautelares e liminares.pç

Estamos em um momento de extensa e profunda judicialização em todos os aspectos da sociedade, especialmente no que tange as questões políticas.

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.

Tal medida, ao nosso julgo, é extremamente necessária visto que dessa forma se impede decisões liminares de natureza monocrática nas aludidas ações o que tem, ao nosso ver, o condão de evitar maiores traumas na ordem jurídica.

Modos que nobres pares, a proposta que ora apresentamos vem

no sentido de evitar danos de grande monta no que tange a própria segurança jurídica, nesse sentido o julgamos importante e esperamos contar com a aquiescência de Vossas Excelências para sua aprovação.

Sala das Sessões, em 14 de março de 2017.

Deputado Rubens Pereira Júnior

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

LEI Nº 9.868, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1999

Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

CAPÍTULO II
DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

.....

Seção II
Da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade

Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

§ 1º O relator, julgando indispensável, ouvirá o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, no prazo de três dias.

§ 2º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato, na forma estabelecida no Regimento do Tribunal.

§ 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

Art. 11. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo solicitar as informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, observando-se, no que couber, o procedimento estabelecido na Seção I deste Capítulo.

§ 1º A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito *ex nunc*, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa.

§ 2º A concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação anterior acaso

existente, salvo expressa manifestação em sentido contrário.

.....

.....

LEI Nº 9.882, DE 3 DE DEZEMBRO DE 1999

Dispõe sobre o processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na argüição de descumprimento de preceito fundamental.

§ 1º Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, ad referendum do Tribunal Pleno.

§ 2º O relator poderá ouvir os órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, bem como o Advogado-Geral da União ou o Procurador-Geral da República, no prazo comum de cinco dias.

§ 3º A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da argüição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada.

§ 4º (VETADO)

Art. 6º Apreciado o pedido de liminar, o relator solicitará as informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado, no prazo de dez dias.

§ 1º Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a argüição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

§ 2º Poderão ser autorizadas, a critério do relator, sustentação oral e juntada de memoriais, por requerimento dos interessados no processo.

.....

.....

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em tela busca alterar o art. 10 da Lei nº 9.868, de 1999, o *caput* do art. 5º da Lei nº 9.882, de 1999, e suprimir o § 1º deste mesmo artigo, de forma a impedir que sejam concedidas decisões de natureza cautelar 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.

Em suas justificações, alega que país está convivendo com uma

extensa e profunda judicialização de atos políticos, sendo necessário evitar que decisões cautelares tomadas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de ação direta e arguição de descumprimento de preceito fundamental sejam efetivadas de maneira monocrática, gerando situações conturbadas e insegurança em seu alcance.

Trata-se de proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões, cabendo a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o exame do mérito e art. 54, RICD.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Inexiste qualquer objeção quanto aos pressupostos de constitucionalidade do projeto, que não apresenta qualquer vício em relação à Constituição Federal.

Foram obedecidos os requisitos de constitucionalidade formal e material, bem como a iniciativa legislativa.

Encontra-se também de acordo com o sistema vigente, sendo de se reconhecer sua juridicidade.

A técnica legislativa necessita de alguns aperfeiçoamentos para a devida adequação aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998, o que efetuaremos por meio de substitutivo.

No tocante ao mérito, é nossa opinião que a matéria merece aprovação.

Reza o art. 97 da Constituição Federal de 1988 que: "*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.*

Assim, pelo disposto na norma constitucional, declaração de inconstitucionalidade *de lei ou ato normativo do Poder Público só pode ocorrer* com o voto da maioria absoluta da totalidade dos membros do órgão judicial competente, como leciona, inclusive, o mestre Pontes de Miranda, ao discorrer sobre dispositivo similar contido na Constituição de 1967: "*levantada pela parte, ou de ofício, a*

questão da inconstitucionalidade, só a maioria do Supremo Tribunal Federal (ou de outro Tribunal) a pode resolver (*Comentários à Constituição de 1967: com a Emenda n. 1 de 1969.* tomo III, Forense, 1987, p. 606).

Tal exigência constitucional, assentada na presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos emanados do poder público e introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Constituição de 1934, é conhecida por cláusula de reserva de plenário *(full bench*), representando um importante instrumento de limitação ao controle de constitucionalidade de normas infraconstitucionais.

Esse preceito foi, inclusive, reafirmado pela Alta Corte com a edição da Súmula Vinculante nº 10/2008, que assim dispôs: "*viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte*".

Mas, o que vemos hoje em nosso país é um aumento indiscriminado do número de decisões monocráticas proferidas por ministros do Supremo Tribunal Federal, que concedem medida cautelar em sede de ações específicas do controle de constitucionalidade, gerando uma grande insegurança jurídica.

Como forma de ilustrarmos tal afirmação, citaremos, apenas como exemplo, a decisão monocrática tomada pela Ministra Cármen Lúcia, em 18 de março de 2013, que deferiu medida cautelar na ADI 4.917 para suspender, *ad referendum* do Plenário, os efeitos de dispositivos que criavam novas regras de distribuição dos *royalties* do petróleo contidas na Lei nº 12.734/2012. Essa decisão, mais de quatro anos depois, ainda não foi examinada pelo órgão colegiado.

Tal situação, inclusive, vem causando espécie na doutrina nacional, como podemos depreender do seguinte artigo de André Rufino do Vale, publicado em janeiro de 2015, no Observatório Constitucional, que reproduzimos em parte:

> *"Nos últimos anos, tem aumentado o número de decisões monocráticas de ministros do Supremo Tribunal Federal que concedem medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. O fenômeno passou a ser mais perceptível a partir de 2009, quando se tornou recorrente a prática dessas decisões. Elas são proferidas, comumente, em dias que antecedem os períodos de recesso e férias do tribunal (próximos aos dias 19 de dezembro e 1º de julho). O motivo alegado normalmente como justificativa — nem sempre exposto na fundamentação das decisões — é o de que o conhecido*

> *congestionamento da pauta de julgamentos do Plenário da Corte não tem permitido, ou pelo menos não tornou possível no semestre específico a que faz referência, o julgamento da medida cautelar nas sessões ordinárias e extraordinárias realizadas pelo tribunal todas as quartas e quintas-feiras. Assim sendo, a solução encontrada é a decisão monocrática, lançada dias antes das pausas nas atividades judicantes do tribunal, quando a competência para proferir esse tipo de decisão é então assumida (legitimamente) pelo Presidente da Corte.*
>
> *Em artigo publicado em edição anterior do Observatório Constitucional, no ano de 2012, escrito em conjunto com o professor e ministro do STF Gilmar Ferreira Mendes, já alertávamos para a ilegalidade (porque descumpre patentemente a Lei 9.868/1999) e, sobretudo, para a* ***inconstitucionalidade (porque viola claramente a regra constitucional da reserva de plenário, artigo 97) das decisões monocráticas que, sem estar justificadas por alguma circunstância jurídica muito excepcional, suspendem a vigência de leis e atos normativos****. Em tempos mais recentes, em sua coluna publicada nesta ConJur (em 4 de dezembro de 2014), o professor Lenio Streck também denunciou essa prática, ressaltando o frequente descumprimento, por parte do STF, da Lei 9.868/1999 e da regra do full bench prevista no artigo 97 da Constituição". (grifos nossos)*
>
> *(http://www.conjur.com.br/2015-jan-31/observatorio-constitucional-cautelares-adi-decididas-monocraticamente-violam-constituicao)*

E, conforme mencionado no artigo acima, esse também é o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes sobre o tema (*Observatório de Jurisdição Constitucional*. Brasília: IDP, Ano 5, 2011/2012. ISSN 1982-4564):

> *"Faça-se esse registro da questão, portanto, para que fique bem claro que medidas liminares decididas de forma monocrática são em regra ilegais, por violação à Lei 9.868/99 (art. 10), e inconstitucionais, por afronta ao art. 97 da Constituição. As hipóteses excepcionalíssimas deveriam ser bem delimitadas e definidas no Regimento Interno do Tribunal. O quadro atual assim o exige e, dessa forma, é preciso regulamentar o uso do poder geral de cautela pelo Relator nas ações do controle abstrato de constitucionalidade". (https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/661/4540)*

Nessa mesma linha, é o nosso entendimento, pois, que, para concedermos à norma constitucional insculpida no art. 97 plena eficácia, é necessário que seja coibida essa proliferação de decisões monocráticas de ministros do Supremo Tribunal Federal concedendo medidas cautelares, notadamente em

sede de ação direta.

Por tais motivos, então, parece-nos de bom alvitre a aprovação da presente proposição, que restringe a concessão de medida cautelar na ação direta e na arguição de descumprimento de preceito fundamental apenas ao Pleno do Tribunal, por decisão da maioria absoluta dos seus membros.

Consideramos, todavia, que deve haver uma ressalva para hipótese em que seja necessária a concessão de medida de urgência pela Alta Corte em períodos de recesso, motivo pelo qual propomos que o Presidente possa, em tais períodos, conceder medida cautelar *ad referendum* do Tribunal Pleno, sendo que, nesse caso, o Plenário deverá examinar a questão até a sua oitava sessão após *a* retomada das atividades da Corte. Tal aperfeiçoamento será consubstanciado na proposição através de Substitutivo do Relator.

Assim, pelo exposto, apresentamos o voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa deste PL nº 7.104, de 2017, na forma do Substitutivo do Relator, bem como, no mérito, pela sua aprovação, também na forma do Substitutivo.

Sala da Comissão, em 28 de setembro de 2017.

Deputado PEDRO CUNHA LIMA
Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.104, DE 2017

Altera dispositivos da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999 e da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera dispositivos da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999 e da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, regulamentando a concessão de decisões monocráticas de natureza cautelar na ação direta de inconstitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Art. 2º O art. 10 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

"*Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação*

direta será concedida exclusivamente por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

.....

§ 4º No período de recesso, em caso de excepcional urgência, o Presidente poderá conceder medida cautelar na ação direta ad referendum do Tribunal Pleno, que deverá examinar a questão até a sua oitava sessão após a retomada das atividades".

Art. 3º O artigo 5º da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

"*Art. 5º Apenas por decisão da maioria absoluta de seus membros, o Supremo Tribunal Federal poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.*

§ 1º No período de recesso, em caso de excepcional urgência, o Presidente poderá conceder medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental ad referendum do Tribunal Pleno, que deverá examinar a questão até a sua oitava sessão após a retomada das atividades.

....."

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 28 de setembro de 2017.

Deputado PEDRO CUNHA LIMA
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, do Projeto de Lei nº 7.104/2017, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Pedro Cunha Lima.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Daniel Vilela - Presidente, Hildo Rocha - Vice-Presidente,

Alessandro Molon, Antonio Bulhões, Arnaldo Faria de Sá, Betinho Gomes, Chico Alencar, Clarissa Garotinho, Covatti Filho, Delegado Edson Moreira, Evandro Roman, Fábio Trad, Fausto Pinato, Félix Mendonça Júnior, Genecias Noronha, Herculano Passos, Janete Capiberibe, Jorginho Mello, José Carlos Aleluia, Júlio Delgado, Jutahy Junior, Lelo Coimbra, Leonardo Picciani, Marcelo Delaroli, Maria do Rosário, Osmar Serraglio, Paulo Magalhães, Ronaldo Fonseca, Rubens Bueno, Rubens Pereira Júnior, Subtenente Gonzaga, Tadeu Alencar, Thiago Peixoto, Aliel Machado, Bacelar, Celso Maldaner, Delegado Éder Mauro, Efraim Filho, Elizeu Dionizio, Felipe Bornier, Felipe Maia, Flaviano Melo, Gilberto Nascimento, Gonzaga Patriota, Gorete Pereira, Lincoln Portela, Lucas Vergilio, Nelson Marquezelli, Nilto Tatto, Pauderney Avelino, Pedro Cunha Lima, Sandro Alex, Sergio Souza e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 22 de maio de 2018.

Deputado DANIEL VILELA
Presidente

SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA CCJC
AO PROJETO DE LEI Nº 7.104, DE 2017

Altera dispositivos da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999 e da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º Esta lei altera dispositivos da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999 e da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, regulamentando a concessão de decisões monocráticas de natureza cautelar na ação direta de inconstitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Art. 2º O art. 10 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

> *"Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida exclusivamente por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.*
>
> *.....*
>
> *§ 4º No período de recesso, em caso de excepcional urgência, o Presidente poderá conceder medida cautelar na ação direta ad referendum do Tribunal Pleno, que deverá examinar a questão até a sua oitava sessão após a retomada das atividades".*

Art. 3º O artigo 5º da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, passa a vigorar

com a seguinte redação:

> *“Art. 5º Apenas por decisão da maioria absoluta de seus membros, o Supremo Tribunal Federal poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.*
>
> *§ 1º No período de recesso, em caso de excepcional urgência, o Presidente poderá conceder medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental ad referendum do Tribunal Pleno, que deverá examinar a questão até a sua oitava sessão após a retomada das atividades.*
>
> *.....”*

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 22 de maio de 2018.

Deputado DANIEL VILELA
Presidente

FIM DO DOCUMENTO