

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 11.270, DE 2018

Altera a Lei nº 9.868 de 1999 e a Lei nº 9.882, do mesmo ano, modificando as regras para concessão de decisões monocráticas de natureza cautelar na ação direta de inconstitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Autor: Deputado JOÃO CAMPOS

Relator: Deputado FELIPE FRANCISCHINI

I - RELATÓRIO

Encontra-se, no âmbito desta Comissão, o Projeto de Lei nº 11.270, de 2018, de iniciativa do Deputado João Campos, que cuida de alterar as Leis nºs 9.868, de 10 de novembro de 1999, e 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para dispor sobre a concessão, mediante decisões monocráticas, de medidas de natureza cautelar em sede de ação direta de inconstitucionalidade e de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Por intermédio da referida proposição, busca-se, de um lado, restringir a possibilidade de decisões monocráticas de natureza cautelar em sede de ação direta de inconstitucionalidade (ADI).

Nesse sentido, é previsto que a concessão de medida cautelar, nas ações constitucionais da referida natureza, dependerá, via de regra, de decisão da maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal.

Ao lado disso, é previsto, todavia, que, em período de recesso e em caso de excepcional urgência, o Presidente do Tribunal – e apenas este – poderá conceder a medida cautelar *ad referendum* do Pleno, que deverá examinar a questão até a sua oitava sessão após a retomada das atividades.

CD 19685451100

Já no que tange à concessão de medida liminar em arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), as modificações propostas cuidam de prever apenas duas exceções à regra geral que determinaria que a decisão respectiva seja tomada pela maioria absoluta dos membros do Tribunal.

Cuida-se admitir, no período de recesso e em caso de excepcional urgência, a concessão, pelo Presidente do Tribunal, de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) *ad referendum* do Tribunal Pleno, que deverá examinar a questão até a sua oitava sessão após a retomada das atividades.

Também em caso de extrema urgência e perigo de lesão grave, o relator também poderá conceder, na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), a medida liminar *ad referendum* do Tribunal Pleno –, sendo estipulada ainda, no projeto de lei em comento, a necessidade de fundamentação dos motivos aptos a ensejar tal concessão. Mas a concessão em tela não poderá mais se verificar, segundo o que se prevê, simplesmente apenas em razão de recesso.

É alvitrado, ademais, no bojo do projeto de lei em comento, que será inadmissível a concessão monocrática de medida cautelar em sede de ação direta de inconstitucionalidade (ADI), arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) e outras ações dessas mesmas naturezas de matéria idêntica ou correlata que já tenham tido decisão colegiada em sentido contrário.

Ao final, é indicado, no âmbito da referida proposição, que a lei almejada entrará em vigor na data de sua publicação oficial.

No âmbito da justificação oferecida à matéria pelo respectivo autor, é assinalado que decisões com fundamento nos artigos 10 da Lei nº 9.868, de 1999, e 5º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999, que possibilitam a concessão, de modo monocrático, de medidas de natureza cautelar em ações diretas ou em arguições de descumprimento de preceito fundamental pelo simples fato do recesso judiciário fragilizariam o princípio da colegialidade, trazendo riscos indesejáveis à segurança jurídica.

CD 19685451100

Por despacho da Mesa Diretora desta Câmara dos Deputados, a aludida proposição foi distribuída para análise e parecer a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania nos termos do que dispõem os artigos 24 e 54 do Regimento Interno desta Casa a fim de tramitar em regime ordinário, sujeitando-se à apreciação conclusiva pelas Comissões.

Consultando os dados relativos à tramitação da referida matéria legislativa no âmbito desta Comissão, observa-se que o prazo concedido para oferecimento de emendas se esgotou sem que qualquer uma tenha sido ofertada em seu curso.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre o projeto de lei em tela quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito nos termos regimentais.

O referido projeto de lei se encontra compreendido na competência privativa da União para legislar sobre direito processual, sendo legítima a iniciativa legislativa e adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria nele versada (Constituição da República de 1988: Art. 22, *caput* e inciso I, Art. 48, *caput*, Art. 61, *caput*). Vê-se, pois, que tal proposição obedece aos requisitos constitucionais formais exigidos para a espécie normativa.

Além disso, ela não contraria, à evidência, normas de caráter material erigidas pela Carta Magna, bem como os princípios e fundamentos que informam o nosso ordenamento jurídico.

No que diz respeito à técnica legislativa empregada no projeto de lei em análise, é de se verificar que se encontra de acordo com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações

CD 196854451100

introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Vale, contudo, aprimorar o respectivo texto e sua ementa.

Passemos ao exame da proposta legislativa quanto ao aspecto de mérito nos termos regimentais.

Cabe observar que o projeto de lei em exame se alinha impecavelmente ao disposto no Art. 97 da Constituição da República, de acordo com 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, havida como cláusula de reserva de plenário, é de elevada importância para que se impor limites ao controle de constitucionalidade das normas infraconstitucionais, as quais gozam de presunção de constitucionalidade até que decisão nos termos ali previstos seja adotada.

Afigura-se, aliás, inaceitável que um diploma normativo exaustivamente analisado, discutido e, ao final, aprovado pelas Casas do Congresso Nacional e, a depender do caso, posteriormente sancionado pelo chefe do Poder Executivo ou promulgado por este Poder Legislativo possa, de modo repentina, ter seus efeitos suspensos por medida cautelar em decisão de um único ministro do Supremo Tribunal Federal e esse quadro então perdure por longo período, sem que a decisão seja levada ao referendo do Plenário.

Com efeito, é nas mencionadas ações constitucionais, mais do que em quaisquer outras, que a sistemática deveria ser, por imperativo de segurança jurídica, a da tomada de decisão de forma colegiada, mesmo quando se trata de medidas de natureza cautelar.

Entretanto, isso não é o que tem sido observado. Apesar de todas as censuras que são realizadas, tem sido crescente a quantidade de decisões monocráticas em ações constitucionais.

Veja-se que, segundo levantamento objeto de matéria jornalística divulgado por sítio eletrônico especializado (artigo publicado no portal Jota, de 15/01/2019, disponível em https://www.jota.info/paywall?redirect_to=/www.jota.info/stf/do-supremo/stf-recorde-monocraticas-acoes-constitucionais-2018-15012019), foram 650 (seiscentos e cinquenta) em 2018,

CD 19685451100

565 (quinhentos e sessenta e cinco) em 2017, e 323 (trezentos e vinte e três) em 2016.

Pode-se até alegar que parcela dessas decisões talvez seja justificável pelo incremento das demandas dirigidas ao Supremo Tribunal Federal e por tratarem de assuntos corriqueiros, mas o que se verifica é que, tal como na atuação daquele Tribunal como um todo, também nas ações constitucionais se avoluma o desprestígio da colegialidade com o natural incremento da atuação monocrática dos ministros.

E muitas das decisões monocráticas nessas ações constitucionais têm elevado impacto jurídico, econômico e social, envolvendo temas de grande relevância, podendo-se citar, como exemplos, as relativas ao tabelamento do frete rodoviário (ADI 5.956), à transferência de controle acionário de empresas públicas (ADI 5.624) e à criação de novos tribunais regionais federais (ADI 5.017). De fato, é surpreendente que, em temas de tal importância, as decisões cautelares hajam perdurado durante meses, sem que tenham sido ratificadas ou não pelo Plenário.

Não se cuida, pois, apenas de indesejável morosidade judicial, mas especialmente do evidente “apoderamento” transitório de uma competência do Plenário, posto que a decisão monocrática de ministro passa a substituir, no tempo e no mérito, a decisão colegiada requerida por nossa Lei Maior. E situações dessa natureza corroboram que o sistema de controle de constitucionalidade se encontra diante de verdadeira anomalia funcional suscetível a afetar sua legitimidade e segurança.

Nesse compasso, afigura-se judiciosa a solução alvitrada no bojo do projeto de lei em exame.

Portanto, é de se explicitar, no âmbito das leis que regulam a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), que a medida de natureza cautelar, via de regra, somente poderá ser concedida por decisão da maioria absoluta dos Ministros, em conformidade com o previsto no Art. 97 da Carta Magna.

Também é de se prever, como única exceção a essa regra no tocante a ações diretas de inconstitucionalidade, que, durante o recesso, o Presidente do Supremo Tribunal Federal – e apenas este – poderá conceder,

CD 19685451100

em caso de excepcional urgência, a medida cautelar *ad referendum* do Plenário, que deverá examinar a questão até a sua oitava sessão após a retomada das atividades em virtude do encerramento do período de recesso.

Já no que refere à adoção de medida liminar em arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), impende prever as exceções propostas à regra geral de sua concessão apenas mediante decisão tomada pela maioria absoluta dos membros do Tribunal.

Nesse sentido, é de se admitir, no período de recesso e em caso de excepcional urgência, essa concessão, pelo Presidente do Tribunal, de medida liminar 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.

Ao lado disso, é de se manter a previsão já existente no sentido de que, em caso de extrema urgência e perigo de lesão grave, o relator também poderá conceder a aludida liminar *ad referendum* do Tribunal Pleno. Quanto à exigência pretendida de motivação da decisão judicial, tal providência se mostra, contudo, desnecessária face às disposições constitucionais existentes sobre o tema (em especial o disposto no Art. 93, caput e respectivo inciso IX) e à disciplina das sentenças e decisões judiciais presente no âmbito do art. 489 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015). Portanto, descabe acolhê-la.

Ademais, é de se vedar, de modo absoluto, a concessão monocrática de medida de natureza cautelar em sede de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) ou arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) e em outras ações dessas naturezas de matéria idêntica ou correlata que já tenham tido decisão colegiada em sentido contrário.

Cumpre registrar, finalmente, que uma matéria legislativa semelhante à ora sob exame já foi anteriormente aprovada nesta Câmara dos Deputados e posteriormente remetida, para a apreciação respectiva, ao Senado Federal. Trata-se do Projeto de Lei nº 7.104, de 2017, cuja redação final alberga as mesmas previsões veiculadas na proposição em análise sem, contudo, manter a possibilidade excepcional de concessão, em caso de

CD 19685451100

extrema urgência e perigo de lesão grave, da medida liminar em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) pelo relator, bem como estipular a vedação para se conceder monocraticamente medida de natureza cautelar na ação direta de inconstitucionalidade (ADI), na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) e em outras ações dessas naturezas de matéria idêntica ou correlata que já tenham tido decisão colegiada em sentido contrário.

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 11.270, de 2018, nos termos do substitutivo ora oferecido cujo teor segue em anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI
Relator

CD 196854451100

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 11.270, DE 2018

Altera as Leis nºs 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”, e 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”.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera as Leis nºs 9.868, de 10 de novembro de 1999, e 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para dispor sobre a concessão de medida de natureza cautelar em ação direta de inconstitucionalidade e 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 as seguintes alterações:

“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 se pronunciar no prazo de cinco dias.

.....

.....

§ 4º No período de recesso, em caso de excepcional urgência e perigo de lesão grave, apenas 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.

§ 5º É inadmissível a concessão monocrática de medida cautelar em ações diretas ou em outra ação direta de matéria

CD 19685451100

idêntica ou correlata que já tenham tido decisão colegiada em sentido contrário.” (NR)

Art. 3º O art. 5º da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“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, ressalvadas as hipóteses de que tratam o §§ 1º e 5º deste artigo.

§ 1º Em caso de extrema urgência e perigo de lesão grave devidamente fundamentados, poderá o relator conceder a liminar *ad referendum* do Tribunal Pleno.

.....

.

§ 5º No período de recesso, em caso de excepcional urgência e perigo de lesão grave, o Presidente poderá conceder medida liminar 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.

§ 6º É inadmissível a concessão monocrática de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental ou em outra arguição de descumprimento de preceito fundamental de matéria idêntica ou correlata que já tenham tido decisão colegiada em sentido contrário.” (NR)

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

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI
Relator

CD 196854451100