



## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 2.568, DE 2015

Apensados: PL nº 1.749/2020 e PL nº 2.319/2020

Altera a Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, para determinar a perda da eficácia de medidas cautelares concedidas monocraticamente em ações diretas de inconstitucionalidade que impugnem emendas à Constituição, quando não forem referendadas pela maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal até a segunda sessão ordinária subsequente de seu Plenário.

**Autor:** Deputado RUBENS BUENO

**Relator:** Deputado FILIPE BARROS

## I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, de autoria do nobre Deputado RUBENS BUENO, introduz o § 4º no art. 10 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, para determinar a perda da eficácia de medidas cautelares concedidas monocraticamente em ações diretas de inconstitucionalidade que impugnem emendas à Constituição, quando não forem referendadas pela maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal até a segunda sessão ordinária subsequente de seu Plenário. Esse prazo será de quatro sessões para as mesmas medidas cautelares quando concedidas antes da entrada em vigor do Projeto, se convertido em Lei.

Justificando sua iniciativa, o autor aponta o crescimento do número de medidas cautelares concedidas monocraticamente, aduzindo que “nada justifica que tais decisões, que são adotadas em caráter precário, se



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Filipe Barros  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210991412900>





2

prolonguem no tempo sem a oportunidade de uma manifestação colegiada expedita”.

Esgotado o prazo regimental de cinco sessões, em 21 de outubro de 2015, não foram oferecidas emendas ao projeto, conforme atesta a Secretaria desta Comissão. A proposição foi arquivada em 31 de janeiro de 2019, porém retomou sua tramitação em 23 de março de 2019, nos termos do Artigo 105 do RICD, conforme despacho exarado no REQ-167/2019.

No dia 30 de março de 2021 foi reaberto o prazo para emendas ao Projeto, nos termos do Art. 166 do RICD. O prazo perdurou até 13 de abril, novamente sem emendas.

Em apenso, encontram-se dois Projetos:

- **Projeto de Lei nº 1.749, de 2020**, do Deputado GILSON MARQUES, que altera a Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, para dispor que, durante período de calamidade pública em função de pandemia, as medidas cautelares concedidas por decisão monocrática surtirão efeitos pelo prazo de 2 dias após a publicação. Decorrido esse prazo, o processo deverá entrar na pauta subsequente da sessão plenária ordinária de julgamentos do Tribunal, sob pena de sobrestamento da pauta;
- **Projeto de Lei nº 2.319, de 2020**, do Deputado JUNIO AMARAL, que determina que o Supremo Tribunal Federal somente poderá suspender cautelarmente atos administrativos praticados pelo Presidente da República, se a decisão for proferida por maioria absoluta do seu Plenário.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Filipe Barros  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210991412900>





Os Projetos foram distribuídos exclusivamente a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões, em regime de tramitação ordinária.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO FÁTICA E JURÍDICA

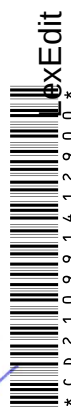
Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 32, IV, “a” e “e”, do Regimento Interno, pronunciar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa dos projetos, bem como quanto ao seu mérito.

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 regras de ordem material na Constituição de 1988.

Igualmente, nada temos a opor quanto à juridicidade das proposições.

No que concerne à redação e à técnica legislativa, observamos que o PL nº 2.568, de 2015, não utiliza a expressão “(NR)” ao final da alteração proposta para o texto do art. 10 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Ademais, a redação de seu art. 2º é ambígua, trazendo potenciais dificuldades para a interpretação do diploma, uma vez em vigor. Por essas razões, oferecemos, nesta oportunidade, substitutivo para aprimorar o texto e adaptá-lo aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto ao mérito, entendemos que a matéria merece aprovação. Como bem salienta o autor do PL nº 2.568/15, em sua justificação, a possibilidade excepcional de concessão monocrática de medidas cautelares





prevista pelo art. 10 da Lei nº 9.868/99 “tem feito multiplicar os casos de concessão de medidas cautelares no período de recesso. Além disso, têm surgido também – de forma ilegal e inconstitucional, é bom que se diga – decisões liminares monocráticas fora dos períodos de recesso, sem que tais medidas sejam, sequer, submetidas a referendo do pleno do Supremo Tribunal Federal”.

No mesmo sentido, o Ministro Gilmar Mendes já apontou, em artigo de doutrina, “um perceptível crescimento do número de decisões cautelares monocráticas em ações diretas de inconstitucionalidade, muitas delas cabalmente descabidas”, reconhecendo a necessidade da edição de normas mais claras e incisivas sobre esse tema.<sup>1</sup> O Ministro afirma que faz esse registro “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”, sendo necessário “regulamentar o uso do poder geral de cautela pelo Relator nas ações do controle abstrato de constitucionalidade”.<sup>2</sup>

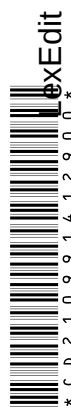
Um aumento exponencial das liminares concedidas monocraticamente no STF também é apontado pela imprensa jurídica, como se vê:

*“De 1989 até 2015, o retrato das liminares concedidas pelo Supremo Tribunal Federal se inverteu. Há 27 anos, 85% das decisões provisórias eram proferidas pelo Plenário ou pelas turmas, enquanto 15% eram ordens monocráticas. No ano passado, as liminares individuais de ministros representaram 99% desse tipo de decisão, contra 1% das coletivas. Os dados são do projeto Supremo em Números, da FGV Direito Rio, e foram divulgados pelo jornal Folha de S. Paulo.*

*O número de liminares concedidas pelo colegiado em 2015, no entanto, subiu pouco quando comparado ao de 1989: 26 contra 23 na época. Nesse intervalo, contudo, as cautelares coletivas*

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Questões atuais sobre as medidas cautelares no controle abstrato de constitucionalidade. **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Brasília: IDP, Ano 5, 2011/2012, p. 14.

<sup>2</sup> *Idem*.





*cresceram até 2004, quando chegaram a 225 no ano, antes de passarem a cair. Porém, a quantidade de decisões provisórias individuais explodiu: foi de 4 para 2.448. O ápice delas ocorreu em 2010, com 3.016 ordens monocráticas.*<sup>3</sup>

De outra parte, o trabalho “O Supremo e o Tempo”, produzido pela Fundação Getúlio Vargas, revela mais um elemento que requer a atenção desta Casa, expresso na excessiva duração das liminares concedidas por nosso mais alto tribunal judiciário:

*“Quanto ao tempo entre a decisão liminar e a posterior decisão de mérito que veio a confirmar ou derrubar a liminar, a média geral, quando considerados todos os tipos processuais, é de 653 dias. Nas ADIs a média de vigência de uma decisão liminar é de 6,2 anos. Dentre as classes processuais com número significativo de processos para contagem, aquela com a menor média de vigência é o Habeas Corpus: 286 dias.*

*Ao considerar as liminares ainda vigentes, percebem-se médias significativamente maiores. A média geral é de 2.416 dias – o equivalente a 6,6 anos de duração até dezembro de 2013.”*<sup>4</sup>

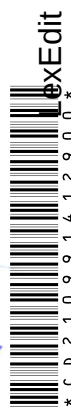
Nesse contexto, o jornal O Estado de São Paulo apropriadamente assinalou, em editorial:

*“O que é incompatível com a colegialidade do Supremo – e, a bem da verdade, com a própria natureza das decisões liminares – é a permanência dessas decisões ao longo do tempo, sem a devida revisão pelo órgão colegiado. São medidas de urgência e, assim, devem ser tratadas. Se a efetividade da Justiça exige que, às vezes, se tome uma decisão cautelar monocrática, a mesma efetividade deve levar a que o competente órgão colegiado revise essa decisão.”*<sup>5</sup>

<sup>3</sup> 99% das liminares no STF são concedidas individualmente por ministros. **Consultor Jurídico**, 26 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-dez-29/99-liminares-supremo-sao-concedidas-monocraticamente>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

<sup>4</sup> FALCÃO, Joaquim, HARTMANN Ivar A., CHAVES Vitor P. **Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014, p. 13.

<sup>5</sup> As liminares do STF. **O Estado de São Paulo**, 6 nov. 2020. Disponível em <<https://opinio.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes/as-liminares-do-stf,70003503086>>. Acesso em: 26 mar. 2021.





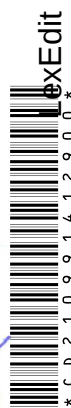
Cumprir destacar que o Congresso Nacional já se debruçou sobre a questão, aprovando o Projeto de Lei nº 10.042, de 2018, cujo texto estabelecia “o prazo de 180 dias para julgamento do mérito após a concessão de medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ou em Mandado de Segurança”. Esse projeto foi, entretanto, vetado integralmente pelo Presidente da República, segundo informa a Agência Câmara Notícias, sob o fundamento de que “a proposta fere o princípio da segurança jurídica, pois abre a possibilidade de liminar perder a validade apenas porque o mérito deixou de ser analisado pelo Supremo no prazo estipulado”. A mensagem presidencial afirma ainda que “essa situação prejudicaria a parte beneficiada pela liminar, ainda que ela não fosse responsável pela “demora para o julgamento de mérito”. Como, em consequência, perduram as dificuldades decorrentes das liminares concedidas pelo Supremo Tribunal Federal, a matéria reclama novamente a ação deste Parlamento.<sup>6</sup>

Além disso, percebe-se flagrante inconstitucionalidade das decisões monocráticas proferidas em Ações Diretas de Inconstitucionalidade e Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais, por violarem o princípio constitucional da Reserva de Plenário. O Princípio da Reserva de Plenário está previsto no Artigo 97 da Constituição Federal de 1988, com o seguinte teor:

*“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.”*

Em suma, o princípio infringido defende que a decisão que declare inconstitucionalidade de Ato Normativo ou Lei, tomada unilateralmente ou por órgão fracionário, fere o artigo 97 da Constituição Federal. Cabe

<sup>6</sup> Governo veta projeto que impõe prazo para julgar liminar no STF. **Câmara dos Deputados**. Agência Câmara Notícias, 12 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/569093-governo-veta-projeto-que-impos-prazo-para-julgamento-de-liminar-no-stf/>>. Acesso em: 30 mar. 2021.





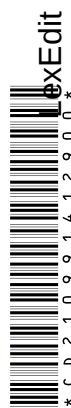
ressaltar que o Poder Legislativo é a representação mais fidedigna possível da vontade popular, pois seus membros são eleitos democraticamente pelo sistema proporcional, o qual busca representar a vontade de todos. Dessa forma, é incompreensível que a decisão de um só Ministro se sobreponha a decisões do Parlamento. Esse fato pode ser considerado uma ofensa grave à tripartição de poderes prevista na Constituição.

Nesse mesmo diapasão, notam-se dois problemas principais, além da possível inconstitucionalidade, das decisões monocráticas no ordenamento jurídico vigente.

A primeira problemática trazida pelo instituto é a eminente falta de excepcional urgência na adoção de grande parte das medidas. O texto da lei não traz clareza alguma em relação ao que seria excepcional urgência. Essa subjetividade prevista em lei tem banalizado o instituto. Já a segunda problemática a se enfrentar é a vigência *ad aeternum* das decisões monocráticas que não passaram por plenário. É inconcebível que decisões tomadas unilateralmente perdurem por meses, e até anos, sem a deliberação do Plenário. Os tribunais utilizam como justificativa a quantidade excessiva de recursos a serem deliberados em plenário, porém a legislação não pode permitir que decisões unilaterais vijam por tanto tempo sem serem revistas.

O Projeto de Lei 1749/2020, do Ilustre Deputado GILSON MARQUES, apensado ao Projeto de Lei 2568/2015, busca enfrentar a mesma problemática combatida pela proposição principal, mas em situações de calamidade pública decretada pelo governo federal. Se tal hipótese exige dos poderes executivo e legislativo federal e de todos os entes federados agilidade e eficiência nas respostas dadas a sociedade, o mesmo deve se exigir do poder judiciário.

Veja, mesmo na hipótese aventada pela proposição principal (as decisões monocráticas) já não é compatível com o Estado de Direito, com a República, com o Sistema de Freios e Contrapesos, assim como uma afronta ao Princípio da Colegialidade (razão primeira da existência da nossa Corte





Constitucional), tampouco pode ser na vigência de Estado de Calamidade Pública. Portanto, acatamos a proposição do Deputado GILSON MARQUES e a acrescentamos em nosso Substitutivo.

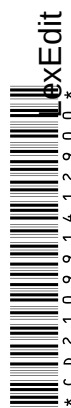
Em relação ao Projeto de Lei 2319/2020 do Ilustre Deputado JUNIO AMARAL, merece que também seja acatado em nosso Substitutivo. Por inúmeras razões, dentre as quais podemos destacar o ativismo judicial e a ideia de que as cortes superiores devem assumir posição contramajoritária, vivemos hoje uma ditadura do Judiciário - a chamada juristocracia, apontada por inúmeros estudiosos. Vemos, quase que semanalmente, o Supremo Tribunal Federal, em caráter monocrático, suspender atos do Poder Executivo Federal. A crise de legitimidade que o Supremo Tribunal Federal enfrenta atualmente possui inúmeras razões, contudo certamente os dois pontos destacados anteriormente (o ativismo judicial e a posição contramajoritária) é a principal causa, como previsto, inclusive, pelo próprio Ministro Barroso:

*“Você pode, eventualmente, ser contramajoritário, mas se repetidamente o Supremo não consegue corresponder aos sentimentos da sociedade, vai viver problema de deslegitimação e uma crise institucional.”<sup>7</sup>*

A criminalização da política, com o advento de um estado policaresco e a consequente deslegitimação dos poderes executivo e legislativo concedeu a todo o judiciário um excesso de protagonismo político não compatível com a separação dos Poderes e, portanto, com os Fundamentos da República. A Política deixou de ser exercida por representantes legítimos e eleitos pelo povo e passou a ser exercida por magistrados. Criou-se uma nova arena política, qual seja: o Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Conclui-se portanto, a necessidade e importância do projeto em apreço, de autoria do Deputado JUNIO AMARAL, como forma de fortalecer o princípio fundamental da República Federativa do Brasil, previsto no artigo 2º da nossa Carta Magna: O princípio da harmonia entre os poderes. Ampliamos ainda aos chefes do

<sup>7</sup> <https://www.conjur.com.br/2019-abr-02/barroso-stf-responder-aos-sentimentos-sociedade>





poder legislativo o regramento de forma a fazer valer o sistema de freios e contrapesos.

### III- VOTO DO RELATOR

Ante o exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei n.º 2.568, de 2015, bem como dos Projetos de Lei nº 1.749, de 2020, e nº 2.319, de 2020. Quanto ao mérito, posicionamo-nos favoravelmente a aprovação dos Projetos de Lei né 2.568, de 2015, assim como dos Projetos de Lei né 1.749, de 2020 e nº 2.319, de 2020, na forma do substitutivo apresentado.

*“A pior ditadura é a do Poder Judiciário.  
Contra ela, não há a quem recorrer.”*

*Ruy Barbosa*

Sala da Comissão, em 20 de abril de 2021.

Deputado **FILIPPE BARROS**  
**Relator**



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Filipe Barros  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210991412900>





## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.568, DE 2015

Altera a Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999 e a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, com vistas a estabelecer novos regramentos para a apreciação de decisões monocráticas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, e a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para submeter a referendo do Plenário do Supremo Tribunal Federal as medidas cautelares concedidas monocraticamente nas ações diretas de inconstitucionalidade, nas ações declaratórias de constitucionalidade, nas arguições de descumprimento de preceito fundamental e nas decisões do Tribunal que envolvam ato concreto praticado por Chefes do Poder Executivo ou Legislativo Federal.

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

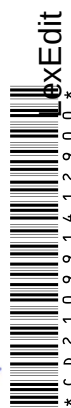
“Art. 10 .....

§ 4º A medida cautelar concedida monocraticamente perderá a eficácia se não for referendada pela maioria absoluta dos membros do Tribunal em até 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º A medida cautelar concedida monocraticamente durante Período de Calamidade Pública decretado pelo Governo Federal perderá a vigência se não for referendada pela maioria



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Filipe Barros  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210991412900>





absoluta dos membros do Tribunal no prazo de 2 (dois) dias após sua publicação.

§ 6º Em casos que envolvam diretamente atos dos Chefes dos Poderes Executivo ou Legislativo, a deliberação da medida cautelar se dará exclusivamente por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, sendo ineficaz medida cautelar concedida monocraticamente nesses termos. (NR)"

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

"Art. 5º .....

§ 1º Apenas em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, que deverá ser referendada pela maioria absoluta dos membros do Tribunal, em até 45 (quarenta e cinco) dias, sob pena de perda da eficácia.

.....  
§ 5º A liminar concedida monocraticamente durante Período de Calamidade Pública decretado pelo Governo Federal perderá a vigência se não for referendada pela maioria absoluta dos membros do Tribunal no prazo de 2 (dois) dias após sua publicação.

§ 6º Em casos que envolvam diretamente atos dos Chefes dos Poderes Executivo ou Legislativo, a deliberação da liminar se dará exclusivamente por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, sendo ineficaz medida cautelar concedida monocraticamente nesses termos. (NR)"

Art. 4º Acresce-se a Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, o artigo 7º-A, com a seguinte redação:

"Art. 7º-A. A liminar ou medida cautelar concedida monocraticamente por membro do Supremo Tribunal Federal durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública previsto nesta Lei perderá a vigência se não for referendada pela maioria absoluta dos membros do Tribunal no prazo de 2 (dias) após sua publicação.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Filipe Barros  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210991412900>



Art 5º As medidas cautelares atualmente vigentes, concedidas monocraticamente nas ações a que se refere o art. 1º, deverão ser referendadas pela maioria absoluta dos membros do Tribunal, em até 60 (sessenta) dias, a contar da entrada em vigor desta Lei, sob pena de perda da eficácia.

Art. 6º Revoga-se o § 3º do artigo 10 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 20 de abril de 2021.

Deputado **FILIPPE BARROS**  
**Relator**

