



## PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2121, de 2019 (PL nº 10042/2018), do Deputado André Figueiredo, que *altera as Leis nºs 9.868, de 10 de novembro de 1999, 9.882, de 3 de dezembro de 1999, e 12.016, de 7 de agosto de 2009, a fim de estabelecer prazo para julgamento do mérito após concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, em arguição de descumprimento de preceito fundamental ou em mandado de segurança.*

Relator: Senador ANTONIO ANASTASIA

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Projeto de Lei (PL) nº 2121, de 2019 (PL nº 10042/2018), do Deputado André Figueiredo, que *altera as Leis nºs 9.868, de 10 de novembro de 1999, 9.882, de 3 de dezembro de 1999, e 12.016, de 7 de agosto de 2009, a fim de estabelecer prazo para julgamento do mérito após concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, em arguição de descumprimento de preceito fundamental ou em mandado de segurança.*

O Projeto é constituído de cinco artigos.

O art. 1º do PL trata do objeto da Lei, em termos semelhantes à ementa antes transcrita.



SF/19573.29877-18



Os outros promovem modificações nos diplomas legais que regulam as ações mencionadas, da seguinte forma:

– o art. 2º do PL altera a Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade (ADI), acrescentando-lhe § 4º ao art. 10, para estabelecer que o Tribunal: publique, no prazo de 10 dias, em seção especial do Diário Oficial da União, a parte dispositiva da decisão que concede medida cautelar; e proceda ao julgamento da ação no prazo de 180 dias, sob pena de perda de eficácia daquela decisão, admitida uma única prorrogação, pelo mesmo prazo, desde que devidamente justificada;

– o art. 3º do PL altera a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), acrescentando-lhe § 5º ao art. 5º, para estabelecer que o Supremo Tribunal Federal: publique, no prazo de 10 dias, em seção especial do Diário Oficial da União, a parte dispositiva da decisão que concede medida cautelar; e proceda ao julgamento da ação no prazo de 180 dias, sob pena de perda de eficácia daquela decisão, admitida uma única prorrogação, pelo mesmo prazo, desde que devidamente justificada;

– os arts. 4º e 5º do PL alteram a Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, que disciplina o mandado de segurança, para modificar a redação do § 3º do art. 7º e acrescentar § 3º ao art. 22 (mandado de segurança coletivo), ambos para estabelecer que os efeitos de medida liminar concedida persistirão por 180 dias, salvo se revogada ou cassada, devendo o mérito ser julgado imediatamente, sob pena da perda de eficácia da decisão, admitindo-se uma única prorrogação por igual prazo, devidamente justificada.





O art. 6º do PL estipula a imediata vigência da Lei.

Na justificção da proposição, seu autor argumenta que, em muitos casos, as medidas cautelares podem gerar efeitos embaraçosos ou prejuízos para entes da federação e para a sociedade, especialmente quando são revogadas ou perduram por longo tempo. Após mencionar exemplos, alega que o Poder Judiciário tem corroborado para que as cautelares — algumas delas decididas monocraticamente — tenham validade *ad aeternum*, sem julgamento de mérito pelo Tribunal pleno em prazo razoável. Nesse sentido, afirma o autor, o PL tenta minimizar o que tem ocorrido, ao estabelecer o prazo de 180 dias para que seja deliberado o mérito da matéria, sob pena de perda de eficácia da cautelar.

O Projeto será analisado por esta Comissão e depois apreciado pelo Plenário. Até o momento, não foram oferecidas emendas.

## II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101, I e II, *d*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito da matéria.

O PL encontra fundamento no art. 22, I, da Constituição Federal (CF), que prevê a competência privativa da União para legislar sobre direito processual. Trata-se de matéria sobre a qual não recai qualquer reserva de iniciativa, de forma que é legítima a iniciativa parlamentar (art. 61, CF). Não identificamos, ainda, qualquer violação de índole material à Constituição, nem ressalvas à juridicidade e à regimentalidade do Projeto.



SF/19573.29877-18



No mérito, opinamos por sua aprovação, pois vem sanar grave disfuncionalidade no desempenho da função jurisdicional, qual seja, a projeção no tempo de medidas cautelares, cuja duração não deve se perpetuar indefinidamente, sob pena de afetar a legitimidade e segurança do sistema judicial.

Sob o ponto de vista histórico, cumpre recordar que a possibilidade de medidas cautelares no controle abstrato de constitucionalidade foi inaugurada com a Lei nº 2.271, de 1954, que regulou o processo da representação interventiva, prevista nos arts. 7º, VII, e 8º, parágrafo único, da Constituição de 1946. O art. 4º dessa Lei estipulava aplicar-se ao Supremo Tribunal Federal (STF), no caso, o rito do processo do mandado de segurança. Com isso, o Tribunal poderia deferir pedido liminar para suspender a aplicação do ato normativo impugnado.

Tal possibilidade teve status elevado e previsão expressa com a Emenda à Constituição (EC) nº 7, de 13 de abril de 1977, que acrescentou, na Constituição de 1967, então em vigência na forma da EC nº 1, de 1969, a alínea *p* do inciso I do art. 119, segundo o qual competia ao STF processar e julgar originariamente *o pedido de medida cautelar nas representações oferecidas pelo Procurador-Geral da República*.

A Constituição de 1988 repetiu essa fórmula, ao prever na alínea *p* do inciso I do art. 102, que compete ao STF processar e julgar, originariamente, *o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade*. Para regular a sistemática, foram descritos os procedimentos do pedido de medida cautelar na Lei nº 9.868, de 1999 (para a ADI e para a ADC), e na Lei nº 9.882, de 1999 (para a ADPF).





A prática de 20 anos dessa legislação acabou por trazer novos e instigantes desafios ao uso das cautelares na jurisdição constitucional. Dois deles são de elevada relevância.

Primeiro, o número de medidas cautelares aumentou de forma avassaladora, acompanhado de uma verdadeira deformação em sua sistemática, qual seja, a adoção gradativa de decisões monocráticas em detrimento das decisões tomadas pela maioria absoluta dos membros do Tribunal, exigida no art. 97 da CF (a chamada cláusula de reserva de plenário).

Segundo, em verdadeira interação deletéria, tem-se a ampliação do tempo de duração dessas decisões, que se estendem indefinidamente, do que resulta grave e reiterada insegurança jurídica.

Em trabalhos acadêmicos, os próprios ministros do STF reconhecem esses indesejados efeitos da prática do Tribunal. Sobre o tempo, o Ministro Luís Roberto Barroso afirma:

A Constituição prevê expressamente a possibilidade de pedido cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade. Trata-se de providência de caráter excepcional, como ensina a melhor doutrina, à vista da presunção de validade dos atos estatais, inclusive os normativos. Na prática, contudo, devido ao congestionamento da pauta do Supremo Tribunal Federal, a suspensão liminar da eficácia da norma impugnada adquire maior significação: seu indeferimento remete a apreciação da matéria para um futuro, que pode ser incerto; e seu deferimento, embora provisório por natureza, ganha, muitas vezes, contornos definitivos, pela prolongada vigência da medida liminar. (*O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 230).

Sobre a impropriedade das decisões cautelares monocráticas, o Ministro Gilmar Mendes ensina:





[...] se a decisão cautelar, tal qual a decisão de mérito, produz efeitos sobre a vigência normativa, justifica-se que também o julgamento da medida cautelar seja atribuído à competência exclusiva do Plenário da Corte Constitucional. Esse é o *ethos* da regra da reserva de plenário também para as medidas cautelares no direito brasileiro.

.....  
O fato é que o quadro atual revela um perceptível crescimento do número de decisões cautelares monocráticas em ações diretas de inconstitucionalidade, muitas delas cabalmente descabidas, o que demonstra a necessidade de regras regimentais mais claras e incisivas sobre o tema.

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 9.869/99 (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 (O uso de medidas cautelares no controle abstrato de constitucionalidade. In: *Separação de poderes: aspectos contemporâneos da relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário*. Salvador: JusPodium, 2018, p. 187-207.)

Nesse sentido, o art. 10 da Lei nº 9.868, de 1999 (Lei da ADI e da ADC), reserva ao Plenário do STF a competência para apreciar a medida cautelar, salvo no período de recesso, no qual o Presidente do Tribunal poderá decidir sobre ela, com base no art. 13, VIII, do Regimento Interno do STF (RISTF), que lhe permite decidir sobre questões urgentes. Nesse caso, porém, a cautelar deverá ser levada, pelo relator designado para o processo, a referendo do Pleno tão logo termine o recesso (art. 21, IV e V, RISTF).

Portanto, a possibilidade de o relator, fora do período de recesso, decidir sobre a medida cautelar, valendo-se de seu poder geral de cautela, deveria ser excepcionalíssima, sendo cabível somente nos casos em que sequer se pudesse esperar a sessão plenária.





Contudo, a Lei nº 9.882, de 1999 (Lei da ADPF), no § 1º do art. 5º, permite a decisão cautelar monocrática *em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave*. Isso bastou para que tal disposição pudesse ser utilizada analogicamente também no caso das ADIs, generalizando o uso das decisões monocráticas.

Isso contribuiu para que se avolumasse em grande medida o número de decisões monocráticas em ações constitucionais no STF.

Segundo levantamento, divulgado em 15 de janeiro de 2019, pelo portal JOTA, especializado em temas jurídicos, a evolução desses números é impressionante: em 2014, foram 227, em 2015, 285; em 2016, 323; em 2017, 565; e em 2018, 650. Por esses números é perceptível o incremento da atuação isolada dos ministros.

A gravidade da situação tem sido percebida pelos juristas. O Professor Conrado Hübner Mendes, em artigo disponível no site da revista Época (de 19 de dezembro de 2018), avalia que *todos os ministros contribuíram para uma Corte dominada pela obstrução individual*. Em sua avaliação, *sob o pretexto de exercer competência para tomar decisões liminares urgentes, cujo objetivo é prevenir danos a direitos, um ministro relator pode a qualquer momento dar decisão monocrática*. Também aponta para o perigo da *obstrução passiva*, quando um ministro sozinho impede a Corte de decidir. Conclui que *o desgoverno do poder democrático de ministros é uma forma de administrar estrategicamente o tempo da decisão*.

Em artigo científico, no qual analisam o que denominam *Ministrocracia*, Diego Arguelhes W. e Leandro M. Ribeiro, observam os impactos do tempo em uma decisão do Tribunal:





Quaisquer que sejam os mecanismos utilizados pelo tribunal para definir o que decidirá, modular o *timing* de uma decisão pode afetar o seu próprio resultado de ao menos três maneiras não excludentes:

1. alterando o contexto político de tomada de decisão e, com isso, a probabilidade de reação ou retaliação de partes derrotadas;
2. interagindo com os mecanismos de indicação para o tribunal, fazendo com que uma composição diferente (possivelmente com preferências diferentes) venha a decidir a questão;
3. por meio do simples silêncio judicial, produzindo fatos consumados e aumentando assim os custos de uma decisão judicial futura que contrarie esses fatos.

Para além dos seus efeitos sobre o conteúdo da decisão futura, porém, e independentemente dela, mecanismos de definição de agenda podem afetar o comportamento de atores políticos. Podem sinalizar a (falta de) disposição do tribunal em decidir sobre um determinado assunto, mantendo o *status quo* inalterado apesar dos protestos de uma minoria política. É nessa perspectiva—do seu impacto tanto sobre a substância da decisão futura quanto nos cálculos de atores fora do tribunal—que equiparamos o poder de definir a agenda ao poder de decidir. (*Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. Novos Estudos Cebrap, v. 37, n. 1, 13-32, 2018, p. 18).

A situação torna-se ainda mais complexa quando se observa a prática das decisões cautelares no Supremo Tribunal Federal. Os autores apontam:

[... O] controle pelo plenário não parece ser realmente eficaz para impedir que as decisões individuais se consolidem como *status quo*. O número de decisões liminares monocráticas, no Supremo, é hoje muito maior do que o número de decisões liminares colegiadas (Hartmann; Ferreira, 2015). Entre 2010 e 2017, foram 20.830 decisões monocráticas referentes a liminares, excluídas as do presidente, em uma média de 2.603 por ano - cerca de 260 por ministro/ano (Brasil, 2018). Considere, em contraste, que, no mesmo período, o plenário e as duas turmas do tribunal tomaram apenas 177 decisões liminares (Brasil, 2018). Isso é verdade inclusive para o controle concentrado de constitucionalidade - 883 decisões monocráticas liminares, incluindo presidência e vice-presidência entre 2012 e 2016, com uma média de oitenta por ministro/ano. Mais ainda, na última década, mais de 90% de *todas* as decisões liminares em controle concentrado foram monocráticas.







Nesse grande volume de decisões, e considerando o espaço limitado da pauta do STF, não é surpreendente que longos períodos de tempo se passem até que o plenário ou as turmas possam se manifestar sobre liminares monocráticas. Entre 2007 e 2016, passaram-se em média 1.278 dias entre uma decisão liminar monocrática, em controle concentrado, e a primeira oportunidade de manifestação colegiada no mesmo processo. Considerando-se apenas as decisões *concessivas* de liminares, a média é de 797 dias. [...] (*Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. Novos Estudos Cebrap, v. 37, n. 1, 13-32, 2018, p. 23-24).

O notório estudo *III Relatório Supremo em Números: O Supremo e o Tempo*, da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV), conduzido pelos Professores Joaquim Falcão, Ivar A. Hartmann e Vitor P. Chaves, publicado em 2014, fez relevante levantamento sobre o tempo das decisões no STF. O Sumário Executivo apresenta as seguintes conclusões sobre o tempo entre as liminares e o julgamento de mérito dos processos:

b) Quanto tempo permanecem vigentes as liminares que foram concedidas ou parcialmente concedidas?

**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.

No decorrer da publicação, os números das liminares até então (dezembro de 2013) vigentes são mais bem explicitados, fazendo impressionar o tempo de espera para decisão de mérito das ADIs:





Entre as liminares ainda vigentes percebem-se médias significativamente maiores. A média geral é de 2.416 dias – o equivalente a 6,6 anos. **A quarta colocada – ADI – tem média de 13,5 anos e um número relevante de processos.** Dentre as classes com número significativo de liminares, aquela com menor média de duração é o Mandado de Segurança: 4,2 anos. (Pág. 41).

Verifica-se, portanto, que é rigorosamente necessário estabelecer um limite de tempo entre a decisão cautelar e o julgamento de mérito das ações. Afinal, o deferimento da cautelar decorre não só da plausibilidade do direito (*fumus boni iuris*), mas também do possível prejuízo pelo retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*), da irreparabilidade dos danos decorrentes dos atos impugnados e da garantia da posterior eficácia da decisão de mérito. Se esses elementos estiveram presentes na oportunidade da concessão da cautelar, é porque também se afigura imprescindível — e com mais razão ainda — dar decisão definitiva à ação, de modo a estabilizar as relações jurídicas e obter a tão almejada segurança jurídica.

Com relação, especificamente, ao mandado de segurança, vale recordar que a Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, estabelecia que a medida liminar somente teria eficácia por 90 dias a contar da respectiva concessão, prorrogável por 30 dias em face do acúmulo de processos pendentes de julgamento. Disposição equivalente ainda consta do art. 204 do Regimento Interno do STF, mas aquela Lei foi revogada pela Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, a qual estipula apenas que os efeitos da liminar persistirão até a prolação da sentença, passando o processo a ter prioridade para julgamento (art. 7º, §§ 3º e 4º).

Com efeito, fica evidente a necessidade de se fixar um tempo entre a medida cautelar e a decisão de mérito.





Destarte, é de todo conveniente e oportuno o PL nº 2121, de 2019, ao estabelecer o prazo de 180 dias, prorrogáveis por igual período, para o julgamento de mérito após a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade ou em arguição de descumprimento de preceito fundamental, e para estipular que, no caso de mandado de segurança, os efeitos de medida liminar concedida persistam por aquele mesmo prazo, devendo o mérito da ação ser julgado imediatamente, admitindo-se uma única prorrogação por igual prazo, desde que devidamente justificada. Esse prazo fixado, de 180 dias, considerado ainda a possibilidade de prorrogação, parece-nos razoável para que se chegue à necessária solução definitiva da ação.

É necessário, entretanto, fazer um ajuste no Projeto. Os números demonstram que existe uma série de processos aguardando o julgamento definitivo após a concessão de medida liminar. Em razão de o PL introduzir regras de caráter processual, incide o art. 14 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), o qual estabelece que a norma processual será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada. Entendemos que as liminares concedidas antes da vigência da futura lei são consideradas “*atos processuais praticados*”, porém, uma interpretação apressada permitiria concluir pela aplicação imediata do prazo de 180 dias definido pelo projeto em tela, o que, inviabilizaria as futuras pautas dos Tribunais, notadamente a do STF.

Sugerimos, portanto, uma emenda de redação para deixar claro que a futura lei não se aplicará a medidas cautelares e medidas liminares concedidas antes de sua vigência.



SF/19573.29877-18



### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2121, de 2019, e, no mérito, pela sua **aprovação com a seguinte emenda de redação**:

#### **EMENDA Nº - CCJ (de redação)**

Insira-se o seguinte art. 6º ao Projeto de Lei nº 2121, de 2019, renumerando-se o atual art. 6º para art. 7º:

“**Art. 6º** O disposto nesta Lei não se aplica a medidas cautelares e medidas liminares concedidas antes de sua vigência.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19573.29877-18