



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a PEC nº 8, de 2021, do Senador Oriovisto Guimarães e outros, que *altera a Constituição Federal para dispor sobre os pedidos de vista, declaração de inconstitucionalidade e concessão de medidas cautelares nos tribunais.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

I – RELATÓRIO

Vem à análise deste Colegiado, para os fins do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 8, de 2021, cujo primeiro signatário é o Senador Oriovisto Guimarães.

A proposição resgata, em suma, a versão final da PEC nº 82, de 2019, que tramitou neste Senado Federal e, tendo recebido parecer favorável desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), foi emendada e apreciada em Plenário. Naquela ocasião, lamentavelmente, a PEC – colocada em votação de forma peculiar, com quórum baixíssimo, de apenas 55 Senadores – terminou recebendo 38 votos “sim”, apenas 15 “não” (além de uma abstenção e do Presidente), sendo então considerada rejeitada e, por conseguinte, arquivada.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Na sessão legislativa seguinte, o Senador Oriovisto Guimarães apresentou nova PEC, com o mesmo conteúdo, como dissemos, da última e mais madura versão da PEC nº 82, de 2019, para suscitar novo debate da questão. Esta proposição dispõem, em resumo, que:

a) os pedidos de vista nos processos em tribunais devem ser coletivos, limitados a seis meses e, em caso de excepcional renovação, a três meses, sob pena de inclusão automática do processo em pauta, com preferência sobre os demais (nova redação sugerida para o art. 93 da Constituição Federal – CF);

b) é vedada a concessão de decisão monocrática que suspenda a eficácia de lei ou ato normativo com efeitos *erga omnes* (gerais), ou ato de Chefe de Poder, admitindo-se excepcionalmente a cautelar monocrática quando houver urgência e risco de dano irreparável durante o recesso, devendo o tribunal apreciar a questão em até trinta dias após o retorno dos trabalhos judiciais (nova redação proposta para o art. 97 da CF);

c) se deferida cautelar em ações de controle abstrato de constitucionalidade, o mérito da ação deve ser julgado em até seis meses, sob pena de inclusão em pauta com preferência sobre os demais processos, submetendo-se à restrição às decisões monocráticas os julgados que interfiram em políticas públicas com efeitos gerais, suspendam a tramitação de proposição legislativa ou criem despesas para outros Poderes (nova redação proposta para o art. 102 da CF).

Estabelece-se ainda a aplicação das mesmas normas no âmbito do controle de constitucionalidade estadual (CF, art. 125), sendo certo que as regras da PEC, inclusive seus prazos, serão aplicáveis apenas após cento e oitenta dias de *vacatio legis* (art. 2º da PEC).

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ manifestar-se sobre a admissibilidade (constitucionalidade formal e material, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa), assim como sobre o mérito da PEC, nos termos do citado art. 356 do RISF.

Por motivos de celeridade processual, relembro as senhoras Senadoras e os senhores Senadores que este mesmo colegiado, na legislatura passada, aprovou o Parecer nº 62, de 2019, do qual tive a honra de ser relator, e que considerou **constitucional, regimental, jurídica, de boa técnica legislativa** e quanto ao mérito **positiva** a PEC nº 82, de 2019, ora retomada em sua redação mais amadurecida (isto é, incorporando-se as Emendas nºs 1 a 5-CCJ e 6 a 9-PLEN).

Em complementação, registro que a PEC é **constitucional**, do ponto de vista **formal**, uma vez que apresentada por 32 Senadores, patamar que atende ao requisito do inciso I do art. 60 da CF. Não incide a limitação circunstancial do § 1º do mesmo artigo, assim como a PEC não se amolda a óbice do § 5º do art. 60, uma vez que sua rejeição – por razões circunstanciais, repita-se, ocorreu em sessão legislativa anterior àquela em que a nova Proposta foi apresentada.

Quanto à constitucionalidade **material**, a PEC nº 8, de 2021, obviamente não tende a abolir a separação de poderes, cláusula pétrea explícita nos termos do inciso III do § 4º do art. 60 da CF. Não se está impedindo que os membros dos tribunais exerçam sua prerrogativa de pedir vistas: apenas se traz um regramento e uma racionalização do exercício desse instituto. Da mesma forma, não se está proibindo *tout court* as cautelares monocráticas, antes se traz um regime que compatibiliza a celeridade da prestação jurisdicional com a garantia da colegialidade dos tribunais, a segurança jurídica e a própria separação de poderes. Aliás, algumas das alterações previstas na PEC constam inclusive do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (STF) e estão agora sendo positivadas e constitucionalizadas.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Em relação à **regimentalidade**, a PEC tem obedecido fielmente o disposto nos arts. 354 e seguintes do RISF, assim como, quanto à **juridicidade**, seu conteúdo inova o ordenamento jurídico e é dotado de coercitividade. Quanto à **técnica legislativa**, a PEC coaduna-se ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (Lei Brasileira de Legística Formal), inclusive incorporando os melhoramentos redacionais aprovados nesta CCJ em relação à PEC nº 82, de 2019.

No que diz respeito ao mérito, é inegável que a PEC aperfeiçoa o sistema de processo constitucional brasileiro, conforme reconhecido por juristas dos mais variados campos do espectro ideológico.

Diego Werneck e Leandro Molhano, por exemplo, alertam que os excessivos poderes monocráticos e de ilimitados pedidos de vista de Ministros do STF frequentemente convertem esses magistrados em atores capazes de influenciar a arena política. O “monocratismo” chega ao exagero de gerar mesmo uma “jurisprudência pessoal” de cada Ministro (**O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político**. *In*: Direito, Estado e Sociedade, v.46, 2015).

Estudos empíricos confirmam que, infelizmente, a decisão monocrática deixou de ser a exceção para se tornar presente na quase totalidade dos julgados do STF. Nesse sentido, Ivar Alberto Martins Hartmann e Livia da Silva Ferreira alertam que:

“Desde 2000, portanto, as decisões monocráticas de mérito são a regra no controle difuso. Nos últimos anos, porém, a prática de decidir monocraticamente tem contaminado também, e cada vez mais, o controle abstrato de constitucionalidade – isto é, os processos nos quais o tribunal enfrenta, diretamente e sem análise de um caso concreto, uma questão constitucional.

(...) No mérito e nas liminares, há crescente delegação de poder decisório individual para os ministros. As explicações para essa monocratização da jurisdição constitucional ainda não estão claras. Mas, se esperamos que o Supremo decida – como corte constitucional – questões constitucionais trazidas pela sociedade, essa delegação precisa ser problematizada. O volume de recursos



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

parece ter tornado a monocratização do controle concreto um fato consumado; quanto tempo até que percamos a sensibilidade para esse mesmo problema no caso do controle abstrato?” (**Ao Relator, Tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo.** *In*: R. Opin. Jur., Fortaleza, ano 13, n. 17, p.268-283, jan./dez. 2015, pp. 275-7).

Pesquisas ainda mais recentes – e que captam o agravamento do problema em tempos recentes – confirmam esse diagnóstico preocupante. Em artigo publicado em 2020, Carolina Berri e Hellen Fernandes advertem:

“entre 2007 e 2016 a duração de uma decisão monocrática (liminar) era de 1.278 dias, isto é, a decisão perdurava por aproximadamente três anos e meio até a apreciação pelo plenário. Logo, em vários momentos importantes –praticamente o período de uma legislatura presidencial –o cenário nacional, em boa medida, foi moldado e julgado de forma individual, segundo a cognição sumária de um ministro.

(...) Sob essa perspectiva, o que se percebe é que o elevado número de decisões monocráticas acaba por macular o propósito do Supremo Tribunal Federal: a maturação e discussão de questões relevantes para a sociedade por meio da colegialidade das decisões.

(...) Sem diálogo, discussão e debate na esmagadora maioria de suas decisões, tem-se instaurado 11 Supremos Poderes Individuais Federais, deixando de se discutir as questões fundamentais pelos ministros em conjunto, como deve se esperar de uma Corte, ainda mais Corte Constitucional, os quais atualmente conduzem seu maior papel de forma eremítica e isolada, tanto em decisões de cunho formalista quanto meritórias.

Com o prejuízo claro ao diálogo interno –entre os ministros do STF –, nem pode se pensar em diálogos institucionais com os demais poderes, muito menos com a sociedade, o que novamente retoma a ilegitimidade democrática da configuração atual da Suprema Corte, desnaturando o estado Democrático de Direito. É preciso ter em mente que a atividade jurisdicional deve estabilizar as expectativas, trazendo a previsibilidade e a segurança jurídica aos jurisdicionados, no intuito de buscar a proteção dos direitos constitucionalmente garantidos, uma vez ser essa a razão maior de ser do Supremo Tribunal Federal, o que lamentavelmente fora esquecido pelas 11



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

ilhas do arquipélago.” **(O agigantamento do poder das 11 ilhas da suprema corte nas decisões monocráticas.** *In:* Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020, pp. 240-45).

Essa preocupação, a propósito, nem é nova nem tem natureza político ideológica. Tanto assim que, em 2017, o Deputado Federal Rubens Pereira Júnior (hoje filiado ao PT e à época membro do Pcdob) já apresentara o Projeto de Lei (PL) nº 7.104, justamente para vedar a concessão de liminares monocráticas em ações de controle abstrato de constitucionalidade. Interessante notar, aliás, que para muitos autores sequer haveria autorização constitucional para liminares monocráticas em demandas como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), no que a presente PEC estaria apenas regravando melhor a questão, ao explicitar essa regra. Esse entendimento é adotado, entre outros, por Miguel Gualano de Godoy, *in verbis*:

“A Constituição, aliás, foi expressa ao estabelecer que apenas a maioria absoluta dos ministros pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou norma (art. 97, CRFB/88) e que compete ao Supremo Tribunal Federal (órgão colegiado) processar e julgar o pedido de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade (art. 102, I, p, CRFB/88). A Constituição não autoriza medida cautelar monocrática em ADI, portanto.” **(O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transação da constitucionalidade e o silêncio do Plenário.** *In:* Revista Direito e Práxis. 12 (2), abril/junho.2021).

O mesmo autor alerta, inclusive, para o singelo e curioso caso da Emenda Constitucional nº 73, de 2016:

“A EC 73 foi fruto da aprovação da PEC 544, que tramitou por mais de 10 anos no Congresso Nacional e quando de sua aprovação teve votações majoritárias significativas.

(...) uma associação que congrega parte dos procuradores federais do Brasil propôs, em 17 de julho de 2013, uma ADI contra a EC 73. (...) Como a Ação Direta foi ajuizada durante o recesso do mês de julho, no entanto, a análise do pedido liminar ficou a cargo do Presidente do STF (art. 10, *caput*, Lei 9.868/99; art. 13, VIII,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

RISTF). Assim, o então presidente do Supremo, ministro Joaquim Barbosa, deferiu no dia 18 de julho de 2013 o pedido e concedeu medida cautelar, sujeita ao referendo do Plenário, para suspender os efeitos da EC 73 e, conseqüentemente, sustou a criação dos novos TRFs.

Desde 18 de julho de 2013 até hoje temos então uma Emenda Constitucional aprovada em dois turnos de votação por maioria absoluta tanto na Câmara quanto no Senado, promulgada pelo Congresso Nacional, mas suspensa pela decisão cautelar monocrática de um único ministro do STF. Decisão cautelar monocrática jamais levada ao referendo do Plenário do Supremo.

Se a atuação monocrática de ministros é a marca do STF nos últimos anos, o Plenário mudo parece ser a outra face do que Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro chamaram de ‘ministrocracia’” (idem, ibidem, sem grifos no original).

O próprio Ministro Luiz Fux, quando presidiu a Corte vivenciou essa problemática e defendeu sua resolução:

“O Supremo do futuro é um Supremo que sobreviverá sempre realizando apenas sessões plenárias. Será uma Corte em que a sua voz será unívoca. (...) Em breve, nós 'desmonocratizaremos' o Supremo Tribunal Federal para que as suas decisões sejam sempre colegiadas em uma voz uníssona daquilo que a Corte entende sobre as razões e os valores constitucionais” (Entrevista à Revista Consultor Jurídico, 16.10.2020).

Isso se faz necessário e urgente porque, ainda uma vez mais citando Miguel Godoy,

“Esse modo de ser dos ministros e de existência do STF corrói sua autoridade e legitimidade do Supremo, fragiliza a Constituição e coloca em risco a própria democracia. Essas afirmações, apesar de fortes, não são exageradas. Os três casos aqui analisados (medidas cautelares monocráticas em ADI; conciliação em ADI e o silêncio do Plenário) colocam em evidência esse cenário, que não pode ser naturalizado. E por isso, em soma às pesquisas sobre o STF, é preciso



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

mostrar as violações normativas e o que essas violações desvelam sobre os ministros do Supremo, o Plenário e próprio STF.

A ministrocracia, o judicial review individual, o Supremo como tribunal de solistas colocam abaixo as qualidades e benefícios de um órgão colegiado e que deve(ria) deliberar – trocar razões, desafiar argumentos, construir consensos. Esse modo de atuar viola as normas do processo constitucional, desnatura o STF ao violar a colegialidade e a regra da maioria que deveria o reger e, por fim, socava a própria democracia que deveria proteger.

(...) Já temos 11 ilhas, 11 estados soberanos, 11 solistas, 11 votos. Não podemos ter 11 processos. Mudar é possível. E necessário.”

Em relação especificamente aos pedidos de vista, a necessidade de sua limitação foi tanta que motivou o próprio STF a alterar seu Regimento Interno, já sob a presidência da Ministra Rosa Weber, adotando sistemática bastante semelhante à que a PEC agora busca constitucionalizar – e que teve apoio de notáveis especialistas, como o Virgílio Afonso da Silva, professor titular de Direito Constitucional da Universidade de São Paulo. Com efeito, a partir da Emenda Regimental nº 58, de 2022, os pedidos de vista devem ser devolvidos em até 90 dias, sob pena de inclusão automática do processo em pauta. Em sentido semelhante, a Emenda Regimental nº 54, de 2020, já positivara a regra que impõe “a necessidade de submeter ao referendo do Plenário decisões monocráticas sobre pedidos de tutela de urgência contra atos dos presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do próprio Tribunal” (ABBOUD, Georges; MENDES, Gilmar Ferreira. **Da monocratização à deferência ao Plenário: um ensaio sobre os critérios para a concessão de medidas liminares no controle abstrato de constitucionalidade.** *In*: Revista de Processo, vol. 312, fev. 2021). Mais à frente, inclusive, concluem os autores que:

“a deferência ao Plenário e uma percepção clara quanto à necessidade de critérios objetivos para que liminares possam ser concedidas monocraticamente mostram-se exercícios de humildade, a serem realizados individualmente por Ministro [pois] a legitimidade outorgada pela Carta de 1988 para a interferência nos demais poderes, quando imperativo à preservação da ordem



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

constitucional, foi conferida ao Tribunal, e não aos Ministros individualmente considerados.” (idem, *ibidem*).

Diante de todos esses posicionamentos e estudos empíricos – aqui citados apenas a título exemplificativo, para não cansar os membros desta Comissão –, verifica-se o inquestionável mérito que a PEC nº 8, de 2021, possui, ao tentar solucionar diversos e graves problemas do processo constitucional brasileiro e, por que não dizer, do próprio relacionamento entre os Poderes do Estado.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **constitucionalidade formal e material, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa** da PEC nº 8, de 2021; e, no mérito, por sua **aprovação**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator