STF vai reunir pedidos de ADI e ADC em ação de controle concentrado

Na sessão plenária de 21 de maio, o Supremo Tribunal Federal — como já amplamente divulgado — concedeu medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.316, que impugna disposições da Emenda Constitucional 88/2015 — a *PEC da Bengala*. Entretanto, em sede preliminar, a Corte fixou nova tese, que ainda não havia sido enfrentada pelo STF, pela qual se afirmou a possibilidade de cumulação de pedidos típicos de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) em uma única demanda de controle concentrado.

A petição inicial apresentada neste processo — ajuizada conjuntamente pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) e pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) — insurgia-se, inicialmente, apenas contra a expressão “*nas condições do artigo 52 da Constituição Federal*” contida no texto do artigo 100 do ADCT introduzido pelo artigo 2º da Emenda Constitucional 88/2015. Requeria-se, como se sabe, a suspensão cautelar da aplicação dessa parte do dispositivo e, no mérito, a sua declaração de inconstitucionalidade. Dias depois, porém, aditou-se a inicial para incluir novo pedido, pelo qual a AMB requeria que o STF, “*quando do julgamento da cautelar ou do pedido final da ação, confira interpretação ao artigo 100 do ADCT, (a) seja para dizer que o disposto no referido artigo não pode ser estendido aos Desembargadores dos Tribunais, até que seja editada lei complementar, (b) seja para dizer que a lei complementar mencionada na EC 88, quanto à magistratura, é a lei complementar da iniciativa desse eg. STF, de sorte a poder obstar a série de ações propostas nos Estados visando a ampliar indevidamente o limite de idade de aposentadoria de Desembargadores, antes da edição do novo Estatuto da Magistratura*”. Esse novo pedido — tanto que o aditamento se fundamentava na existência de “*controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória*”, tal como exigido pelo artigo 14, inciso III, da Lei 9.686/99 —, repare-se, é típico não de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, mas de uma Ação Declaratória de Constitucionalidade.

Já há, por certo, diversas decisões daquele tribunal que admite a fungibilidade entre as ações do controle concentrado de constitucionalidade, notadamente em relação à ADI e à ADC, dada a natureza dúplice das decisões delas decorrentes (constitucional/inconstitucional). O ponto aqui levantado, porém, é um pouco diferente porque não se discute se uma ação proposta como ADC, mas na qual se requer a declaração da inconstitucionalidade de ato normativo, poderia ser recebida como ADI. Discutiu-se, em verdade, a possibilidade de cumulação de pedidos distintos em uma mesma ação.

Surgiu, então, a seguinte discussão: seria possível, em sede de uma ação do controle concentrado de constitucionalidade, a cumulação de pedidos típicos de ADI e ADC em uma única demanda? A Advocacia-Geral da União, por exemplo, defendia em sua manifestação nos autos a impossibilidade desse fenômeno, sob a alegação de que “*não há como se aplicar ao caso o princípio da fungibilidade e admitir a inserção de pedido típico de Ação Declaratória de Constitucionalidade*”. O ministro Luiz Fux, porém, relator do processo e notório processualista brasileiro, bem conduziu a tese ao afirmar essa possibilidade, no que foi acompanhado pela ampla maioria do tribunal — ficou vencido apenas o ministro Marco Aurélio —, tal qual a seguir se expõe.

O Código de Processo Civil vigente (CPC/73) estipula no parágrafo 1º de seu artigo 292 quais são os requisitos para a admissão da cumulação de pedidos, exigindo que haja a compatibilidade dos pedidos, a competência do juízo para conhecer de ambos, bem como a adequação dos pedidos ao procedimento a ser seguido. As Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e a Declaratória de Constitucionalidade (ADC), por sua vez, são objeto de tratamento normativo específico pela Lei 9.868/99, possuindo ambos procedimentos bastante similares. Tal ato normativo, porém, nada discorre sobre a possibilidade ou impossibilidade da cumulação nas ações de controle concentrado. Diante desse não tratamento, defendeu-se, durante o julgamento, que, em se tratando de procedimento não-penal, aplica-se subsidiariamente à Lei 9.868/99 o Código de Processo Civil.

Não se ignora que o controle judicial de constitucionalidade de normas se dá, conforme o entendimento amplamente majoritário, por meio de um processo objetivo, no qual se afirma não haverem propriamente partes ou exatamente uma lide, como no clássico e sempre lembrado conceito formulado por Carnelutti. Entretanto, essa natureza objetiva do processo de controle de constitucionalidade — conceito de definição imprecisa — não pode servir, como bem lembrado pelo ministro relator, a que, conforme o subjetivismo do julgador, admita-se ou não a aplicação subsidiária de institutos processuais previstos no CPC no processo de controle concentrado de constitucionalidade. A medida parece ser também justificável sob outros parâmetros, tais como os princípios da instrumentalidade das formas, da celeridade processual, dentre outros, bem também em relação ao próprio objetivo do controle de constitucionalidade: o exame de compatibilidade entre determinado ato normativo e a ordem constitucional vigente, seja para declará-lo constitucional, seja para declará-lo inconstitucional.

A cumulação de pedidos no controle concentrado de constitucionalidade se mostra, portanto, não só legalmente defensável, mas como praticamente adequada. Mesmo porque, caso se entendesse em sentido diverso, a providência consequente seria a propositura de nova ação — dessa vez uma ADC — nos mesmos termos, e pela qual se levaria ao Tribunal a análise dos mesmos pontos. Ora, tal medida não parece se mostrar racional.

Assim, o que parece mais racionalmente defensável e mais processualmente correto — e foi o que decidiu o tribunal ao acolher a tese do ministro Fux — é admitir a possibilidade de cumulação de pedidos também em sede das ações de controle concentrado de constitucionalidade, ainda que cada um deles se mostre típico de ações diferentes (tais como de ADI e ADC).

Para tal admissão, porém, devem restar atendidos tanto os requisitos do Código de Processo Civil, quanto os que sejam exigidos por eventual legislação que especificamente dê tratamento ao

procedimento em questão. É o caso, por exemplo, do citado julgamento, que, para admitir a cumulação de pedidos típicos de ADI e ADC, exige-se não só o cumprimento dos requisitos estipulados pelo CPC, mas também os especificamente exigidos pelo procedimento da ADC, como é o caso da já citada existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória.

Agiu bem o Supremo Tribunal Federal. Admitir a tese da possibilidade de cumulação de pedidos típicos de ADI e ADC em uma única demanda de controle concentrado representa medida racional, processual e constitucionalmente irrefutável.

Date Created

03/06/2015