

PARECER Nº , DE 2005

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 72, de 2005, que *dá nova redação aos arts. 523 e 527 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, relativos ao agravo de instrumento e ao agravo retido.*

RELATOR: Senador **EDISON LOBÃO**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 72, de 2005, que *dá nova redação aos arts. 523 e 527 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, relativos ao agravo de instrumento e ao agravo retido*, de iniciativa da Presidência da República.

O art. 1º da proposição tem por objetivo, mediante atribuição de nova redação ao § 3º do art. 523 do Código de Processo Civil (CPC), tornar obrigatória a utilização, nas audiências de instrução e julgamento, do agravo retido oral, que deverá “constar do respectivo termo (art. 475), nele expostas sucintamente as razões do agravante”.

O dispositivo proemial altera também o § 4º do art. 523 do CPC, para dispor que será “retido o agravo das decisões: *i*) não suscetíveis de causar à parte lesão grave e de difícil reparação; *ii*) posteriores à sentença, salvo nos casos de não admissão da apelação ou relativos aos efeitos em que a apelação é recebida”.

O inciso II do art. 527 do estatuto processual, por sua vez, nos termos que lhe confere o art. 1º da proposição, torna obrigatória a conversão do agravo de instrumento em retido, “nos casos previstos nos incisos I e II do

§ 4º do art. 523 desta Lei”, determinando, ainda, a remessa dos respectivos autos ao juiz da causa.

O inciso V do artigo em exame tem a redação modificada apenas para consignar que o patrono do agravado deverá juntar aos autos, em lugar das “**cópias das peças** que entender convenientes”, “**a documentação** que entender conveniente”.

O inciso VI, também do art. 527, passa a adstringir a intervenção do Ministério Público à ultimação das providências previstas nos incisos III, IV e VI do mesmo dispositivo (atribuição de efeito suspensivo ao recurso ou deferimento de tutela; requisição de informações ao juiz da causa; intimação do advogado do agravado para responder ao recurso).

O art. 1º do PLC ainda acresce um parágrafo único ao art. 527 do CPC, determinando que “a decisão liminar proferida nos casos dos incisos II e III [...] somente [será] passível de reforma no momento do julgamento do agravo, salvo se o próprio relator a reconsiderar”.

O art. 2º, por fim, dispõe sobre a vigência da Lei em que eventualmente se convolar o projeto noventa dias após a data de sua publicação.

Na justificação que acompanha a proposta, elaborada pelo Ministério da Justiça, argúi-se que, “sob a perspectiva das diretrizes estabelecidas para a reforma da Justiça, faz-se necessária a alteração do sistema processual brasileiro, com o escopo de conferir racionalidade e celeridade ao serviço de prestação jurisdicional, sem, contudo, ferir o direito ao contraditório e à ampla defesa”.

Argumenta-se, ademais, que o objetivo da proposição é tornar “regra o agravo retido, [...] reservando o agravo de instrumento para as decisões suscetíveis de causar à parte lesão grave e de difícil reparação”, além de limitar o cabimento do agravo interno, “sem prejuízo da faculdade de o relator reconsiderar sua decisão”.

Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea *d*, do Regimento Interno desta Casa, cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos, bem assim, no mérito, sobre direito processual.

Os requisitos formais e materiais de constitucionalidade, por sua vez, são atendidos pelo Projeto de Lei da Câmara nº 72, de 2005, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito processual, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF), bem como por não ter sido vulnerada cláusula pétrea alguma. Além disso, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, em conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, sendo livre a iniciativa de Deputados e Senadores.

No que concerne à juridicidade, a proposta se afigura irretocável, porquanto *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado, *ii*) a matéria nela vertida *inova* o ordenamento jurídico, *iii*) possui o atributo da *generalidade*, *iv*) se afigura dotada de potencial *coercitividade* e *v*) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Quanto à técnica legislativa, detectamos a necessidade de ajustar-se, a proposição, aos ditames da Lei Complementar (LC) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”.

Assim, deve ser modificada a ementa do projeto, para conferir-lhe a precisão exigida pelo rigor da técnica legislativa.

Ademais, a fim de se preservar a sistematicidade com que são disciplinados os agravos no CPC, cumpre transpor a alteração produzida no § 4º do art. 523 para o *caput* do art. 522, conservando-se a topologia da **cláusula geral** do **cabimento** e do **prazo**. Correlativamente, a redação atribuída ao inciso II do art. 527 do Código deve ser adaptada, bem como revogado o mencionado § 4º do art. 523.

Cumprе, ainda por razões de técnica legislativa, suprimir a grafia cardinal dos prazos constante do art. 527, incisos V e VI, do CPC (nos termos do art. 1º do da proposição), e do art. 2º do PLC.

Destacamos, por oportuno, que todos os ajustes cuja implementação se propõe – nos termos das emendas apresentadas ao final deste relatório – são de meramente redacionais, não implicando modificação de fundo na proposta.

No mérito, acedemos por inteiro à iniciativa do Poder Executivo. É que, conquanto tenha a Lei nº 10.352, de 26 de dezembro de 2001, tornado a prestação jurisdicional mais célere e econômica – ao conferir maiores poderes diretores ao relator do agravo de instrumento, entre os quais nos interessam, no particular, os de, recebido o recurso, negar-lhe seguimento ou, de outro modo, convertê-lo em agravo retido, quando não for urgente o pronunciamento jurisdicional –, com a sua edição não se logrou, de modo efetivo, desobstruir a pauta das Cortes ordinárias do crescente número de agravos de instrumento, um dos principais fatores relacionados à morosidade do Poder Judiciário.

Realmente, a norma em referência não satisfaz as expectativas da comunidade jurídica, porquanto os desembargadores, diante da singela **faculdade** instituída em favor da jurisdição (art. 527, II, do CPC, com a redação dada pela Lei nº 10.352, de 2001), tem revelado excessiva cautela na apreciação dos casos que demandam “urgência” ou encerram potencialidade de “dano de difícil e de incerta reparação” (§ 4º do art. 523 do CPC, com a redação que lhe atribuiu a Lei nº 10.352, de 2001), deixando, assim, de determinar a baixa do agravo de instrumento em muitos casos em que o recurso cabível é o agravo retido.

Dessarte, a **obrigatória** conversão recursal preconizada pelo art. 1º do Projeto de Lei em apreço – nos termos da nova redação conferida art. 527, II, do CPC, combinada com a modificação dirigida ao art. 523, § 4º, do mesmo Código – atende aos legítimos reclamos dos operadores do direito, à medida que inverte a práxis forense, tornando o agravo retido, sem espaço para dúvida, o *recurso-regra* contra decisões interlocutórias, e desafoga as cortes ordinárias da excessiva quantidade de agravos de instrumento manejados.

Ressalte-se, pela oportunidade, que a medida vislumbrada não viola o poder de apreciação dos magistrados, que conservam competência hermenêutica para decidir sobre o que se deve haver por “provimento jurisdicional de urgência”.

No mesmo bom caminho da reforma dos arts. 523, § 4º, e 527, II, do CPC, mostra-se inovação dirigida ao § 3º do art. 523 do mesmo Código, no que diz respeito ao célere andamento dos feitos judiciais. Realmente, se o juiz se sentir à vontade para resolver, na própria audiência de instrução e julgamento, determinado incidente, nada mais escorreito que determinar, ao advogado da parte que se der por prejudicada, que interponha, oralmente, o competente agravo retido. Nem se alegue, com isso, ofensa ao princípio da ampla defesa: primeiro porque, caso a questão apresente insofismável complexidade, dificilmente a decidirá o magistrado de plano, isto é, na própria audiência; em segundo lugar porque, caso se trate de hipótese hábil a causar “dano grave e de difícil reparação”, a parte poderá, desde logo, aviar o competente e necessário agravo de instrumento.

A redação atribuída ao inciso V do art. 527 codificado se afigura igualmente salutar, porquanto torna expressa a possibilidade de juntada ao instrumento, pelo agravado, da “**documentação** que entender conveniente”, e não apenas das “**cópias das peças** que entender convenientes”. Com efeito, a expressão em vigor conduz a incorreta inteligência, qual seja, a de que somente se pode anexar ao instrumento a reprodução de peças já apresentadas no feito principal, reduzindo demasiadamente o espectro da defesa do recorrido.

A limitação das hipóteses de oitiva do Ministério Público (inciso VI do art. 527) também se revela de bom alvitre. Realmente, não há porque, em vista do postulado da celeridade, manter a possibilidade de invocação, pelo magistrado, do pronunciamento institucional do *Parquet* em todos os casos do art. 527 do CPC – até porque este se daria, no particular, após a prolação das decisões a que se referem os incisos I e II do dispositivo sob exame, em óbice ao regular andamento do processo.

Finalmente, resta analisar a mais importante alteração preconizada pelo PLC nº 72, de 2005 (parágrafo único adicionado ao art. 527 do CPC), consistente no estabelecimento, **por via transversa**, da irrecurribilidade da decisão monocrática que *i*) converte em retido o agravo de

instrumento, lhe *ii*) atribui efeito suspensivo ou *iii*) defere a tutela recursal, no todo ou em parte. Trata-se de tema que demanda maior detenção.

É que a razão da existência dos recursos reside, por uma parte, na natureza irremediável do ser humano diante de situações – no caso, decisões – adversas, e, por outra, na falibilidade inata aos órgãos que exercitam a jurisdição.

Realmente, por mais que justa seja a decisão exarada, dificilmente conformar-se-á o indivíduo, sobretudo se o provimento for único. Humberto Theodoro Junior, a propósito, afirma, resgatando ensinamento de Gabriel Rezende Filho, que “psicologicamente, o recurso corresponde a uma irresistível tendência humana”, acrescentando que, “na verdade, é intuitiva a inconformação de qualquer pessoa diante do primeiro juízo ou parecer que lhe é dado. Naturalmente, busca-se uma segunda ou terceira opinião.” (**Processo de conhecimento**. Vol. I, p. 488).

Como bem acentuou Lino Enrique Palacio, “a razão de ser dos recursos reside na falibilidade do juízo humano e na conseqüente conveniência de que, por via do reexame, as decisões judiciais se adaptem, na maior medida possível, às exigências da justiça” (**Manual de derecho procesal civil**, p. 570, *tradução livre*).

Essa possibilidade de revisão dos provimentos judiciais, mais que uma possibilidade jurídica e uma faculdade deferida aos jurisdicionados, afigura-se decorrente de uma inapelável necessidade de autocorreção do sistema judicial, tendente a evitar os tantos erros de julgamento e de procedimento em que incorrem os magistrados, ora por incúria, ora por má-fé. Nesse sentido, a prerrogativa do duplo grau de jurisdição, *verbi gratia*, revela-se uma garantia essencial à boa justiça.

É preciso ter em conta, no entanto, que a persecução da justiça e da conformação do sucumbente não pode ser incessante, pena de se eternizarem os litígios, causando inconveniente insegurança jurídica e gerando, inevitavelmente, injustiça.

Com efeito, devem ser conciliados, tanto quanto possível, os fins **jurídico** – substanciado na prolação de decisões efetivas e seguras – e **social**

da jurisdição, isto é, a pacificação por meio da eliminação judicial dos conflitos, o que demanda economia e celeridade.

Eis aí o maior problema do processualista e, pois, do legislador: equilibrar esses dois aspectos da jurisdição.

Não obstante o ideal fosse a justaposição das duas decisões, de sorte que a segunda reafirmasse, sempre, a certeza da primeira, ou que se repetissem ambas até a obtenção da dupla conformidade, injunções de ordem prática, fundadas na economia e na necessidade de breve restauração da paz coletiva, afetada pelos litígios, com as quais deve o legislador transacionar, aconselham ora a forma transacional de prevalência do segundo julgado, ora a estipulação da irrecorribilidade de determinado provimento, a fim de se evitar a ilimitada repetição do pleito, o que, além de não assegurar, no seu resultado último, certeza absoluta de justiça, encarece desmedidamente o custo da prestação jurisdicional, em prejuízo do interesse público de estabilidade dos direitos (Miguel Seabra Fagundes. **Dos recursos ordinários em matéria civil**, p. 13, nota 18).

Por essa razão, impõe-se a limitação do número de recursos, a fim de se evitar, mediante decisões protegidas pela preclusão ou pela coisa julgada, o prosseguimento nocivo das controvérsias. Tal necessidade era já observada por Eduardo Coutore, ao consignar que “à medida que o tempo passa, vai-se restringindo a possibilidade de recorrer. Em nosso país, toda a legislação posterior à codificação de 1879 não é outra coisa senão um processo de supressão e cerceamento dos recursos tradicionais. A tendência de nosso tempo é aumentar os poderes do juiz e diminuir o número de recursos: é o triunfo de uma justiça pronta e firme sobre a necessidade de uma justiça boa, mas lenta” (**Fundamentos del derecho procesal civil**, p. 349, *tradução livre*).

Na mesma esteira, Humberto Theodoro Júnior assevera que o legislador brasileiro deve ter coragem de “inovar o sistema recursal como um todo, reduzindo o número de recursos e os casos de respectivo cabimento. Não há processo civil algum, no direito contemporâneo dos povos cultos, que contemple uma gama tão ampla de possibilidade de acesso à via recursal como a do Código brasileiro” (**O processo civil brasileiro: no limiar do novo século**, p. 191).

Diante dessas asserções, é possível inferir que permitir a recorribilidade da decisão monocrática que antecipa a tutela recursal, confere efeito suspensivo ao agravo de instrumento, ou, inversamente, converte-o em agravo retido, é uma questão, mais que técnica, de política judiciária, em que o aspecto da segurança (escopo jurídico) ocupa papel primordial, devendo, todavia, conciliar-se com os objetivos de celeridade e efetividade processuais (fim social da jurisdição).

Nesse panorama, a opção adotada pela proposição revela-se-nos a mais adequada à realidade brasileira. Devemos, realmente, perseguir a celeridade processual, até porque, após a edição da Lei nº 10.352, de 2001, aumentou, em muitos casos, o trabalho das cortes ordinárias, em vista da constante interposição de agravos internos (ou *regimentais*) das decisões que determinam a conversão do agravo de instrumento, em detrimento da economia almejada.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 72, de 2005, com as seguintes emendas, meramente de redação:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se à ementa do PLC nº 72, de 2005, a seguinte redação:

Altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), para conferir nova disciplina ao cabimento dos agravos retido e de instrumento, e dá outras providências.

EMENDA Nº 2 – CCJ

Dê-se ao art. 1º do PLC nº 72, de 2005, a seguinte redação:

Art. 1º Os arts. 522, 523 e 527 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 522. Das decisões interlocutórias caberá agravo, no prazo de dez dias, na forma retida, salvo quando se tratar de decisão suscetível de causar à parte lesão grave e de difícil reparação, bem como nos casos de inadmissão da apelação e nos relativos aos efeitos em que a apelação é recebida, quando será admitida a sua interposição por instrumento.

.....(NR)
R)

Art.
523......

§ 3º Das decisões interlocutórias proferidas na audiência de instrução e julgamento caberá agravo na forma retida, devendo ser interposto oral e imediatamente, bem como constar do respectivo termo (art. 457), nele expostas sucintamente as razões do agravante. (NR)

Art.
527......

.....
....

II – converterá o agravo de instrumento em agravo retido, salvo quando se tratar de decisão suscetível de causar à parte lesão grave e de difícil reparação, bem como nos casos de inadmissão da apelação e nos relativos aos efeitos em que a apelação é recebida, mandando remeter os autos ao juiz da causa.

.....
....

V – mandará intimar o agravado, na mesma oportunidade, por ofício dirigido ao seu advogado, sob registro e com aviso de recebimento, para que responda no prazo de dez dias (art. 525, § 2º), facultando-lhe juntar a documentação que entender conveniente, sendo que, nas comarcas sede de tribunal e naquelas em que o expediente forense for divulgado no diário oficial, a intimação far-se-á mediante publicação no órgão oficial.

VI – ultimadas as providências referidas nos incisos III a V do *caput* deste artigo, mandará ouvir o Ministério Público, se for o caso, para que se pronuncie no prazo de dez dias.

Parágrafo único. A decisão liminar, proferida nos casos dos incisos II e III do *caput* deste artigo, somente é passível de reforma no momento do julgamento do agravo, salvo se o próprio relator a reconsiderar. (NR)

EMENDA Nº 3 – CCJ

Dê-se ao art. 2º do PLC nº 72, de 2005, a seguinte redação:

Art. 2º Esta Lei entra vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

EMENDA Nº 4 – CCJ

Acrescente-se ao PLC nº 72, de 2005, um art. 3º, com a seguinte redação:

Art. 3º Fica revogado o § 4º do art. 523 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil).

Sala da Comissão, 31 de agosto de 2005.

, Presidente

, Relator