



# SENADO FEDERAL

## (\*) PARECER Nº 1.665, DE 2005

DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 72, de 2005 (nº 4.727/2004, na Casa de origem), de iniciativa do Presidente da República, 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

(\*) Republicado para correção na emenda do Parecer.

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 ultimate 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.

Cumpre, 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 prática 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 irrecorribilidade 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 irrisignável 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 consequente 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                    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)

**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:

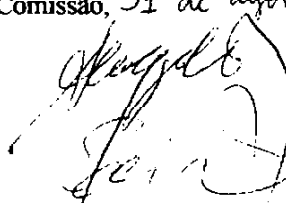
**Art. 2º** Esta Lei entra vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

### 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

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PCC Nº 42 DE 2005

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 31/03/2005, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <i>Edison Lobão</i>	
RELATOR: <i>Edison Lobão</i> Senador Edison Lobão	
BLOCO DA MINORIA (PFL e PSDB)	
ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES (Presidente)	1- ROMEU TUMA
CÉSAR BORGES <i>César Borges</i>	2- MARIA DO CARMO ALVES
DEMÓSTENES TORRES	3- JOSÉ AGRIPINO
EDISON LOBÃO (Relator)	4- JORGE BORNHAUSEN <i>Jorge Bornhausen</i>
JOSÉ JORGE	5- RODOLPHO TOURINHO <i>Rodolpho Tourinho</i>
ALMEIDA LIMA (PMDB) **	6- TASSO JEREISSATI
ALVARO DIAS <i>Alvaro Dias</i>	7- EDUARDO AZEREDO
ARTHUR VIRGÍLIO	8- LEONEL PAVAN
JUVÊNCIO DA FONSECA (PDT) *	9- GERALDO MESQUITA JUNIOR(*)
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, (**), PL e PPS)	
ALOIZIO MERCADANTE	1- DELCÍDIO AMARAL
EDUARDO SUPLICY	2- PAULO PAIM
FERNANDO BEZERRA <i>Fernando Bezerra</i>	3- SÉRGIO ZAMBIASI
MAGNO MALTA <i>Magno Malta</i>	4- JOÃO CAPIBERIBE
IDELI SALVATTI <i>Ideli Salvatti</i>	5- SIBÁ MACHADO
ANTONIO CARLOS VALADARES <i>Antonio Carlos Valadares</i>	6- MOZARILDO CAVALCANTI <i>Mozarildo Cavalcanti</i>
SERYS SLHESARENKO	7- MARCELO CRIVELLA
PMDB	
RAMEZ TEBET <i>Ramez Tebet</i>	1- NEY SUASSUNA <i>Ney Suassuna</i>
JOÃO BATISTA MOTTA <i>João Batista Motta</i>	2- LUIZ OTÁVIO
JOSÉ MARANHÃO <i>João Maranhão</i>	3- SÉRGIO CABRAL
ROMERO JUCÁ	4- (VAGO)
AMIR LANDO	5- LEOMAR QUINTANILHA
PEDRO SIMON	6- GARIBALDI ALVES FILHO
PDT	
JEFFERSON PÉRES <i>Jefferson Pêres</i>	1- OSMAR DIAS

Atualizada em: 18/08/2005

(\*) Vaga ocupada por cessão do PSDB.

(\*\*) O PTB deixou de integrar o Bloco de Apoio ao Governo em 08/06/2005.

(\*\*\*) O Senador Almeida Lima passou a integrar a bancada do PMDB em 18/08/2005.

## LEGISLAÇÃO CITADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....  
Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

.....  
Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;

IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;

VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas;

VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;

VIII - concessão de anistia;

IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal;

X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

XII - telecomunicações e radiodifusão;

XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

.....  
Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas a Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

.....

**LEI Nº 5.869, DE 11 DE JANEIRO DE 1973.**

Institui o Código de Processo Civil.

.....  
Art. 475. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença: (Redação dada pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001)

I – proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e fundações de direito público: (Redação dada pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001)

II – que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução de dívida ativa da Fazenda Pública (art. 585, VI). (Redação dada pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001)

§ 1º Nos casos previstos neste artigo, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, haja ou não apelação; não o fazendo, deverá o presidente do tribunal avocá-los. (Incluído pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001)

§ 2º Não se aplica o disposto neste artigo sempre que a condenação, ou o direito controvertido, for de valor certo não excedente a 60 (sessenta) salários mínimos, bem como no caso de procedência dos embargos do devedor na execução de dívida ativa do mesmo valor. (Incluído pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001)

§ 3º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do tribunal superior competente. (Incluído pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001)

.....  
Art. 522. Das decisões interlocutórias caberá agravo, no prazo de 10 (dez) dias, retido nos autos ou por instrumento. (Redação dada pela Lei nº 9.139, de 30.11.1995)

Parágrafo único. O agravo retido independe de preparo. (Redação dada pela Lei nº 9.139, de 30.11.1995)

Art. 523. Na modalidade de agravo retido o agravante requererá que o tribunal dele conheça, preliminarmente, por ocasião do julgamento da apelação. (Redação dada pela Lei nº 9.139, de 30.11.1995)

.....  
§ 3º Das decisões interlocutórias proferidas em audiência admitir-se-á interposição do agravo retido, a constar do respectivo termo, expostas sucintamente as razões que justifiquem o pedido de nova decisão. (Incluído pela Lei nº 9.139, de 30.11.1995)

§ 4º Será retido o agravo das decisões proferidas na audiência de instrução e julgamento e das posteriores à sentença, salvo nos casos de dano de difícil e de incerta reparação, nos de inadmissão da apelação e nos relativos aos efeitos em que a apelação é recebida. (Redação dada pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001)

.....

**LEI Nº 10.352, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2001.**

Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, referentes a recursos e ao reexame necessário.

.....

**LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 20 DE FEVEREIRO DE 1998**

Mensagem de veto

Vide Decreto nº 2.954, de 29.01.1999

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.

.....

Documento anexado pela Secretaria-Geral da Mesa, nos termos do art. 250, parágrafo único, do Regimento Interno.

## RELATÓRIO

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 ultimate 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, argui-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.

Quanto aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade, nada há a opor ao PLC 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 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 da proposta, para conferir-lhe a precisão exigida pelo rigor da técnica legislativa.

No que concerne à juridicidade, o projeto 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 nele vertida *inova* o ordenamento jurídico, *iii)* possui o atributo da *generalidade*, *iv)* se afigura dotado de potencial *coercitividade* e *v)* se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

No mérito, entretanto, o PLC nº 72, de 2005, conquanto louváveis as razões que presidiram sua apresentação, revela-se carente de aperfeiçoamento. Preliminarmente, *cumpr*e destacar que a inovação dirigida ao § 3º do art. 523 do Código de Processo Civil pode mais prejuízos que benefícios trazer para o bom e célere andamento dos feitos judiciais. É que, conforme a prescrição em vigor, admite-se o uso do agravo retido na forma oral para impugnar decisões interlocutórias proferidas em **quaisquer audiências** (de conciliação, preliminar ou de instrução e julgamento), e não apenas as pronunciadas em **audiência de instrução e julgamento**. A alteração acaba por restringir, segundo se vê, o alcance da norma em referência. Ademais, *é inegável* que, a depender da complexidade da causa, a obrigatoriedade de interposição oral do agravo retido, justamente em audiência destinada à produção de provas, poderá acarretar indesejável prejuízo para a defesa da parte que se houver por prejudicada – razão porque o estabelecimento de uma regra de tal teor não nos parece de bom alvitre.

A atual redação do § 4º do art. 523 do CPC também se mostra mais apropriada que a sugerida. Explica-se. A Lei nº 10.352, de 26 de dezembro de 2001, com o objetivo de proporcionar aos cidadãos uma prestação jurisdicional mais célere, econômica e, portanto, efetiva, houve por bem conferir maiores poderes diretores ao relator do agravo de instrumento (art. 527, incisos I e II, do CPC), entre

os quais nos interessam, no particular, os de, recebido o recurso, *negar-lhe seguimento* ou, de outro modo, *convertê-lo em agravo retido*, salvo quando houver risco de lesão de difícil ou incerta reparação para os interesses controvertidos na demanda (em outras palavras, quando o provimento jurisdicional não se revelar urgente).

A **possibilidade** (e não *obrigatoriedade*, como impõe o texto do PLC nº 72, de 2005) de conversão do agravo de instrumento em retido atendeu – registre-se – aos legítimos reclamos dos operadores do direito, pois teve em vista desafogar as cortes ordinárias do excessivo número de recursos interpostos, em especial o recurso de agravo.

Mas não foi só. De fato, a mencionada Lei nº 10.352, de 2001, a propósito de estimular a utilização do agravo retido – que, antes da reforma, era manejado segundo a livre convicção do agravante –, exigiu-o à condição de *recurso-regra* contra decisões interlocutórias, elastecendo seu campo de incidência e invertendo a praxis forense, que privilegiava, à exaustão, o aviamento do agravo de instrumento.

Esse o sentido que se deve extrair da prescrição contida na norma encerrada no § 4º do art. 523 do CPC:

**Art. 523.**.....

§ 4º Será retido o agravo das decisões proferidas na audiência de instrução e julgamento e das posteriores à sentença, salvo nos casos de dano de difícil e de incerta reparação, nos de inadmissão da apelação e nos relativos aos efeitos em que a apelação é recebida.

Releva ressaltar, ainda, que, em vista do arcabouço processual posto à disposição dos magistrados, a racionalização do uso dos agravos e, pois, a promoção da celeridade jurisdicional, depende, mais que de novas reformas legislativas, da efetiva aplicação do direito positivo. Dessarte, afigura-se-nos, salvo melhor juízo, inconveniente e, porque não dizer, *desnecessária* (porquanto parcialmente atendida pelo Código), a alteração destinada ao § 4º do art. 523 do CPC (art. 1º do PLC).

Por sua vez, o inciso II do art. 527 codificado, nos termos do art. 1º da proposição em exame, torna obrigatória (e não mais *possível*) a conversão do agravo de instrumento em retido, quando interposto fora dos casos em que é admitido (existência de risco de lesão grave e de difícil reparação, ou nas hipóteses

de inadmissão de apelação ou relativos aos efeitos em que se recebe a apelação). De modo bastante diverso determina a norma em vigor:

**Art. 527.** .....

.....  
II – **poderá** [o relator] converter o agravo de instrumento em agravo retido, salvo quando se tratar de provisão jurisdicional de urgência ou houver perigo de lesão grave e de difícil ou incerta reparação, remetendo os respectivos autos ao juízo da causa, onde serão apensados aos principais, cabendo agravo dessa decisão ao órgão colegiado competente;  
.....

Na atual sistemática – como se vê –, o desembargador que receber o agravo de instrumento está *autorizado* a convertê-lo em retido, salvo se for o caso “de inadmissão da apelação e [dos] efeitos em que a apelação é recebida” ou, ainda, se entender que não se trata de alguma das hipóteses de admissão previstas (provisão jurisdicional de urgência, existência de perigo de lesão grave e de difícil ou incerta reparação).

Procurou-se, em síntese, outorgar ao relator do agravo poderes para desobstruir a pauta das abarrotadas cortes ordinárias, mediante a diminuição do número de recursos processados. Cuida-se, acertadamente, de uma **faculdade**, e não de um dever, uma vez que, conforme as circunstâncias, o magistrado encarregado do exame poderá vislumbrar a conveniência de, desde logo, solucionar a questão processual pendente.

Cumpre pôr em claro que a análise do cabimento do agravo de instrumento comporta-se, com exclusividade, no juízo fundamentado do desembargador-relator, que poderá admiti-lo ou determinar o seu retorno à instância *a qua*. Ademais, mesmo se entender o julgador que não estão presentes os pressupostos de admissibilidade, poderá determinar o processamento do recurso na modalidade instrumental.

Consoante bem observou Leonardo José Carneiro da Cunha, “há casos [...] em que, mesmo não havendo urgência nem risco de lesão, impende que se mantenha o agravo de instrumento, não o convertendo na sua modalidade retida”, como no caso do “agravo interposto de decisão que aprecia a impugnação ao valor da causa [...] e, bem assim, nas hipóteses em que falece interesse recursal na modalidade retida” (*Inovações no Processo Civil: Comentários às Leis 10.352 e 10.358/2001*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 103).

Eis, em suma, os procedimentos que podem ser adotados quanto ao agravo de instrumento:

a) o relator analisa o agravo e, percebendo que não se trata de uma das conjecturas do art. 527, II, do CPC, determina a sua baixa e retenção nos autos. Dessa decisão cabe agravo regimental, no prazo de cinco dias, após os quais o magistrado (relator) o remeterá à decisão da Turma ou Câmara. Provido o agravo regimental, será reformada a decisão que determinou a transformação do recurso;

b) não havendo reforma da decisão que converteu o agravo de instrumento em retido (quer por não ter sido interposto o regimental, quer por ter-lhe sido negado provimento), materializar-se-á a convolação, devendo o agravante ratificar as razões do recurso, por ocasião da apelação;

c) o relator, mesmo em vista da não-incidência do instrumento em uma das hipóteses do art. 527, II, do CPC, pode recebê-lo e dar-lhe processamento (atendendo o disposto no art. 527, inciso III e seguintes, do CPC).

Mais uma vez, a solução já se encontra no ordenamento jurídico positivo, ainda carente – por razões internas do Poder Judiciário – de efetiva aplicação. Tais as razões que subsidiam, a nosso ver, a manutenção da vigente redação do inciso II, do art. 527, do CPC.

A redação atribuída ao inciso V do art. 527 codificado, de sua parte, parece-nos, à primeira vista, inócua, porquanto limitada à permuta da expressão “cópias das peças que entender convenientes” por “documentação que entender conveniente”; além disso, a utilização do vocábulo “documentação” pode facilmente conduzir o operador do direito a indesejável interpretação, segundo a qual o advogado do agravado deverá juntar aos autos do recurso documentos originais, em detrimento das respectivas cópias, consoante o permite a disposição em vigor.

A limitação das hipóteses de oitiva do Ministério Público (inciso VI do art. 527) não encontra, salvo melhor juízo, fundamento que lhe permita prosperar, por duas razões: primeiro porque os incisos I e II do art. 527 versam providências judiciais enérgicas – fundadas, muitas vezes, na apreciação subjetiva dos fatos contidos –, para as quais o magistrado pode entender indispensável o pronunciamento institucional do *Parquet*, ainda que *a posteriori*; segundo porque a manifestação do órgão ministerial se dará sempre a critério do juiz, conforme as circunstâncias do caso, não representando, portanto, 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 irrecorribilidade da decisão monocrática que *i)* converte em retido o agravo de instrumento, *IIe ii)* atribui efeito suspensivo ou *IIIi)* 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 *IIe* 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.

De fato, 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.

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 converte o agravo de instrumento em 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 em apreço revela-se-nos, em um primeiro momento, adequada, quanto à determinação da irrecorribilidade da decisão que determina a conversão em retido do agravo de

instrumento. Trata-se, com efeito, de questão em que o aspecto *segurança* pode, inequivocamente, ceder espaço ao aspecto *celeridade*. Entretanto, quanto à irrecorribilidade da decisão que atribui efeito suspensivo ao agravo, ou que defere, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, a proposta se mostra de todo inconveniente.

Realmente, se é irresponsável que devemos, no plano legislativo, prover, tanto quanto possível, condições para o alcance efetivo da celeridade processual – sobretudo 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 –, não menos correto é que não podemos, em nome dessa mesma celeridade, dispensar certos expedientes recursais essenciais à salvaguarda dos direitos postos em litígio.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 72, de 2005, na forma do seguinte substitutivo:

#### **PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 72 (SUBSTITUTIVO), DE 2005 – CCJ**

Altera o § 4º do art. 523 e o inciso II do art. 527 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), relativos ao cabimento e à disciplina dos agravos retido e de instrumento.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O § 4º do art. 523 e o inciso II do art. 527 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), passam a vigorar com a seguinte redação:

**Art. 523.** .....

§ 4º Será retido o agravo das decisões proferidas na audiência de instrução e julgamento e das posteriores à sentença, salvo nos casos de provisão jurisdicional de urgência, dano de difícil e de incerta reparação, nos de inadmissão da apelação e nos relativos aos efeitos em que a apelação é recebida. (NR)

**Art. 527.** .....

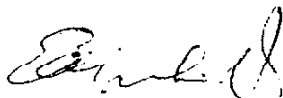
II – poderá converter o agravo de instrumento em agravo retido, salvo quando se tratar de provimento jurisdicional de urgência ou houver perigo de lesão grave e de difícil ou incerta reparação, remetendo a respectiva petição ao juízo da causa, onde será juntada aos autos principais, desprezadas as peças que formaram o instrumento, não cabendo recurso dessa decisão.

..... (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

Publicado no Diário do Senado Federal, /09/2005

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – DF

(OS: 16470/2005)