

# **PARECER N° , DE 2014**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2013, tendo como primeiro signatário o Senador Ricardo Ferraço, que “insere o § 1º ao art. 105, da Constituição Federal, e renomea o parágrafo único como § 2º”.



SF/14468.02755-78

**RELATOR: Senador JORGE VIANA**

## **I – RELATÓRIO**

Esta Comissão examina a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 17, de 2013, cujo primeiro signatário é o Senador Ricardo Ferraço, que propõe o acréscimo de § 1º ao art. 105 da Constituição Federal, renomeando como § 2º o atual parágrafo único, para exigir a demonstração da relevância das questões de direito federal infraconstitucional controvertidas como requisito de admissibilidade do recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Na justificação da matéria, os autores alegam que o uso irracional e muitas vezes protelatório do recurso especial congestionou o STJ, subtraindo-lhe qualquer possibilidade de cumprir o mandamento constitucional da razoável duração do processo. Necessária, por esse motivo, a reforma da disciplina recursal daquela corte com o propósito de reconduzi-la às condições ótimas de operação. Nesse sentido, o bem-sucedido instituto da repercussão geral do recurso extraordinário, no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), constitui experiência a ser replicada.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

## II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, emitir parecer sobre as propostas de emenda à Constituição em curso nesta Casa.

No que concerne aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade, constatamos, quanto à autoria, que o número de assinaturas supera o mínimo de um terço dos membros da Casa, atendendo, portanto, ao disposto no art. 60, inciso I, da Constituição Federal. Verificamos, ainda, que não há, no momento, limitações circunstanciais – vigência de estado de sítio, de estado de defesa ou de intervenção federal – ao poder de reforma constitucional. Ademais, a proposta em exame não pretende abolir ou vulnerar a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais. A matéria tampouco foi rejeitada ou havida por prejudicada na presente sessão legislativa.

A proposição atende, como se vê, aos pressupostos de constitucionalidade, seja de ordem material ou formal. Idêntico predicado se pode reproduzir acerca de sua juridicidade e correção regimental.

No que diz respeito à técnica legislativa, entendemos que a realização dos seguintes ajustes é essencial ao aprimoramento da proposta: *i*) substituição, **na ementa**, do termo “renomea”, pelo termo “renomeia”; *ii*) aclaramento do objeto e alcance da norma, igualmente **na ementa**, conforme dispõe o art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998; e *iii*) acréscimo da “cláusula de vigência”, como **art. 2º**, a teor do disposto no art. 8º da referida Lei Complementar nº 95, de 1998.

No mérito, impende observar que, como esclarecido na justificação da matéria, a ideia de instituir um mecanismo de filtragem do recurso especial, semelhante à repercussão geral existente no Supremo Tribunal Federal para o recurso extraordinário, é fruto do trabalho desenvolvido por comissão interna criada para esse fim no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, sob a presidência do Ministro Teori Zavascki, hoje membro do Supremo Tribunal Federal. O resultado desse esforço foi o anteprojeto que deu origem à PEC nº 209, de 2012, apresentada em 23 de agosto de 2012 na Câmara dos Deputados. Registre-se que, naquela Casa, a matéria já obteve parecer pela admissibilidade da Comissão de

SF/14468.02755-78

Constituição, Justiça e de Cidadania e, atualmente, aguarda manifestação da Comissão Especial destinada ao seu exame.

Impõe-se notar, todavia, que, embora assemelhadas em linhas gerais, a PEC nº 209, de 2012, ora em tramitação na Câmara dos Deputados, e a PEC nº 17, de 2013, sob análise, guardam importante distinção, concernente ao órgão competente para recusar o recurso especial sob o argumento da irrelevância da questão de direito federal infraconstitucional discutida.

Na PEC nº 209, de 2012, propõe-se atribuir competência para recusar o recurso especial ao órgão incumbido do julgamento do próprio recurso – ou seja, as turmas do Superior Tribunal de Justiça –, decidindo pelo quórum de dois terços. Isso significa dizer que, sendo as turmas daquela Corte de Justiça compostas cada uma por cinco membros, apenas três ministros, num universo dos trinta e três que compõem o tribunal, teriam o poder de decidir pela recusa.

Já a PEC nº 17, de 2013, atribui essa competência ao órgão máximo do Superior Tribunal de Justiça, a Corte Especial, formada pelos quinze ministros mais antigos do tribunal e dirigida por seu presidente.

Dessa forma, a nosso juízo, o texto da PEC nº 17, de 2013, indubitavelmente aprimora o sistema de filtragem alvitrado em face da ideia original formulada no anteprojeto do Superior Tribunal de Justiça, conferindo mais legitimidade e segurança jurídica à decisão de recusa do recurso especial. Realmente, o quórum de dois terços da Corte Especial implica a manifestação de pelo menos dez dos quinze ministros mais antigos da Corte no sentido da inadmissibilidade do apelo, evitando a pulverização do poder decisório decorrente da PEC nº 209, de 2012, capaz de comprometer a homogeneização jurisprudencial que se espera de uma corte da estatura do Superior Tribunal de Justiça.

Cumpre notar, a esse respeito, que a Corte Especial já é o órgão do Superior Tribunal de Justiça com competência para julgar o incidente de uniformização de jurisprudência e para prevenir divergência nas questões jurídicas relevantes, de acordo com o regimento interno do tribunal.

Avançando no exame, imperioso reconhecer que a demonstração da relevância das questões de direito federal

SF/14468.02755-78

infraconstitucional discutidas no recurso especial, à semelhança do que já ocorre com o recurso extraordinário, constitui iniciativa digna de nota, na medida em que, ao conferir mais racionalidade e economia ao funcionamento do Superior Tribunal de Justiça, permitirá reconduzi-lo à sua verdadeira vocação, consistente em proferir decisões sobre a eficácia, inteireza e uniformidade hermenêutica do direito objetivo, sempre que os temas levados à discussão tiverem relevância para a nação (essa a acertada posição de Teresa Arruda Alvim Wambier, *in* “Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo”, vol. 19, jan/2007, p. 368).

Vale observar que se trata de um sistema de filtragem também adotado satisfatoriamente em diversos outros países, como Estados Unidos, Argentina, Japão, Alemanha e Espanha.

Convém dizer mais: diante da alternativa, tantas vezes vislumbrada, de aumentar o número de membros do Superior Tribunal de Justiça como forma de fazer frente ao crescente abarrotamento de seus escaninhos e prateleiras (hoje figura de linguagem, mas bastante ilustrativa, em tempos de “processo eletrônico”), a microrreforma engendrada pela proposta de emenda à Constituição em apreço possui ampla e inequívoca vantagem. Não apenas sob a evidente ótica financeira – porquanto a ninguém é dado ignorar os impactos financeiros da ampliação do número de ministros, com todos os seus consectários administrativos, humanos e materiais –, mas também sob o aspecto jurídico e socioeconômico: a ampliação do número de ministros da corte em questão, com o consequente aumento da quantidade de turmas e seções, acabaria por comprometer, reversamente, o papel de uniformizador do entendimento acerca do direito infraconstitucional que a Constituição outorgou ao STJ, em prejuízo da segurança jurídica e da previsibilidade que se devem esperar das decisões judiciais (algo que vulnera a confiabilidade do País perante cidadãos e investidores, nativos ou estrangeiros). Sequer haveria a garantia de que o tribunal, ampliado, seria capaz de enfrentar, apenas com a expansão de sua capacidade laboral imediata, um cenário de incremento constante da quantidade de processos instaurados perante as instâncias inferiores.

Considere-se, nessa direção, que a mecânica proposta permitirá que o Superior Tribunal de Justiça deixe de atuar como mera instância revisora com *status* especial, condição que só tem contribuído para o desprestígio das instâncias inferiores e ineficiência da jurisdição daquela Corte de Justiça, cujo funcionamento se encontra à beira de um colapso.

SF/14468.02755-78

Apenas para ilustrar, o STJ, com apenas trinta e três ministros, recebeu, em 2012, 441.750 processos, segundo o relatório estatístico daquele ano, sendo que 289.524 foram processos distribuídos, dos quais 65.556 recursos especiais. Foram julgados 371.618 processos em 2012, o que representa 17,19% a mais do que no ano anterior. Como o número de processos não para de crescer, temos a convicção de que a saída não pode ser a incessante ampliação física do tribunal e o aumento dos seus membros e servidores.

Adicione-se, por outro lado, que, embora tenha sido dado provimento a 38,71% dos recursos especiais no ano de 2012, a manutenção da atual sistemática não se justifica, até porque, como pondera Ovídio Baptista, a busca do “justo absoluto” apenas contribui para tornar o procedimento civil um calvário, já que ninguém poderá assegurar que o resultado final será necessariamente mais perfeito ou mais justo do que o anterior. Pondera o saudoso jurista que, “na verdade, uma longa tradição, exacerbada pelo Código [de Processo Civil] de 1973, ‘viciou-nos’ em recursos, sendo indispensável que passemos por um processo de ‘desintoxicação’, para afinal recuperar o autêntico sentido de remédio excepcional que o instituto deve preservar, abandonando o caminho, hoje amparado e estimulado pelo sistema, que o transformou em expediente natural, a ser livremente – sem qualquer ônus adicional – utilizado pelo sucumbente” (“A Função dos Tribunais Superiores”, in “STJ 10 anos: obra comemorativa 1989-1999: Superior Tribunal de Justiça, 1999, p. 156).

Nessa toada, é lícito concluir, com Mantovanni Colares Cavalcanti, que “o rigoroso sistema de acesso à instância especial – a começar pelas reduzidas hipóteses de cabimento dos recursos excepcionais – é, na verdade, uma garantia do próprio litigante de que sua causa terá o julgamento pleno nas instâncias ordinárias, encarregadas constitucionalmente de analisar de forma exaustiva os aspectos fáticos, probatórios e jurídicos da causa”, tendo em vista que “o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça têm sua razão de existir como órgãos de vital importância na interpretação do direito brasileiro, e por isso mesmo não se pode deixar de lhes atribuir as condições para que exerçam suas funções de maneira intelectualmente digna, daí porque se mostra fundamental a criação de uma fase prévia de escolha das causas que mereçam julgamento, e nesse caso a atividade há de ser discricionária” (“A Lei 11.672/2008 e o Novo Processamento de Recursos Especiais com Identidade de Matérias, em Confronto com a Feição Transindividual do Recurso Extraordinário”, Revista de Processo, vol. 163, Set/2008, p. 179).

SF/14468.02755-78

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a redução da *largura da via* de acesso à corte empreendida pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que passou a exigir a demonstração da “repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso”, foi bastante exitosa em termos de diminuição do número de recursos em trâmite na corte e por ela julgados. Em termos numéricos, basta verificar que, em 2006, ano da publicação da Lei nº 11.418, de 19 de dezembro, que regulamentou o instituto da “repercussão geral”, 54.575 recursos extraordinários foram distribuídos na mais alta corte do País. No ano seguinte, 49.708; em 2008, 21.531; em 2009, 8.348; em 2010, 2011 e 2012, foram, respectivamente, 6.735, 6.388 e 6.042; e, até setembro de 2013, 3.805 processos dessa classe haviam sido distribuídos. Comparando os números de 2006 e 2012, a redução havia sido de 88,92%. Isso significa, na prática, mais tempo e energia disponíveis para classes de processo mais acordes com a missão do tribunal de guarda da Constituição.

Finalmente, é preciso considerar que, aprovado o texto do novo Código de Processo Civil – providência necessária e que, felizmente, se avizinha, considerando o caminhar de passos largos que a matéria tem tido nesta Casa –, o Superior Tribunal de Justiça, mais especificamente seus ministros e servidores, será ainda mais exigido, tendo em vista as novas incumbências recebidas, entre as quais sobressaem o **incidente de resolução de demandas repetitivas**, previsto no art. 930 e seguintes do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 166, de 2010 (“Código de Processo Civil”), e no art. 988 e seguintes do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados; o **agravo de admissão**, disciplinado no art. 996 do PLS nº 166, de 2010 (chamado de “agravo extraordinário” pelo substitutivo da Câmara, que o alocou no art. 1.055); e o **incidente de assunção de competência**, novidade introduzida na proposição pela Câmara dos Deputados (art. 959 do substitutivo ao PLS nº 166, de 2010). Tais atribuições tornam ainda mais premente a aprovação da PEC nº 17, de 2013, sob pena de o funcionamento do STJ restar inviabilizado, em prejuízo da sociedade civil e do Estado brasileiro.

### III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela **aprovação** da PEC nº 17, de 2013, com as seguintes emendas:

**EMENDA N° – CCJ (DE REDAÇÃO)**

Dê-se a seguinte redação à ementa da PEC nº 17, de 2013:

“Acrescenta § 1º ao art. 105 da Constituição Federal, renomeando o atual parágrafo único como § 2º, para criar a exigência da demonstração da relevância como critério de admissibilidade do recurso especial”.

**EMENDA N° – CCJ**

Acrescente-se à PEC nº 17, de 2013, art. 2º com a seguinte redação:

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/14468.02755-78