

PARECER N^º , DE 2017

SF/17503.13483-08

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2013, cujo primeiro signatário é o Senador Ricardo Ferraço, que *insere o § 1º ao art. 105, da Constituição Federal, e renomeia o parágrafo único como § 2º*, e sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2017, cuja primeira signatária é a Deputada Federal Rose de Freitas, que *acrescenta § 1º ao art. 105 da Constituição Federal e renumerá o atual parágrafo único*.

RELATOR: Senador **JOSÉ MARANHÃO**

I – RELATÓRIO

Submetem-se, nesta oportunidade, ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2013, cujo primeiro signatário é o Senador Ricardo Ferraço, e a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2017, cuja primeira signatária é a Deputada Federal Rose de Freitas. As duas proposições tramitam em conjunto desde o dia 23 de março de 2017 e buscam alterar o art. 105 da Constituição Federal, para dispor, cada uma a seu modo, sobre os requisitos de admissibilidade do recurso especial destinado a julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2017, foi apresentada, em 23 de agosto de 2012, pela Deputada Federal Rose de Freitas e, na Casa de origem, era identificada como Proposta de Emenda à Constituição nº 209, de 2012, havendo sido remetida ao Senado Federal, pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 21 de março de 2017.

A inovação alvitrada pela Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2017, é, nos termos do seu **artigo único**, aquela que busca incluir o § 1º ao art. 105 da Constituição Federal, renomeando-se o atual parágrafo único como § 2º, para dispor sobre os requisitos de admissibilidade do recurso

especial perante o Superior Tribunal de Justiça. Na alteração aprovada pela Câmara dos Deputados, a nova regulamentação do recurso especial tem por objeto impor ao recorrente, nos termos da lei, o dever de demonstrar a relevância da questão de direito federal infraconstitucional discutida no caso, cuja admissibilidade somente poderia ser recusada pela manifestação de dois terços dos membros do órgão competente para o julgamento do inconformismo recursal.

Na justificação da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2017, a então Deputada Rose de Freitas afirma que, no exercício da competência do STJ para julgar os recursos especiais, “soerguem-se problemas de congestionamento similares aos que suscitaram estabelecer, no âmbito dos recursos extraordinários (competência do Supremo Tribunal Federal), a introdução do requisito da repercussão geral à sua admissibilidade”. Segundo a autora, a introdução do requisito da repercussão geral para a admissibilidade do recurso extraordinário levou a uma diminuição radical do número de processos distribuídos àquela Corte.

Dessa forma, defende que seja estabelecido o mesmo requisito de admissibilidade no tocante ao recurso especial, que implique a exigência de demonstração da relevância da questão federal a ser decidida, considerando-se “a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa.”

Aduz-se, por fim, que “as alterações propostas serão de grande relevância ao bom funcionamento do Superior Tribunal de Justiça, na medida em que permitirá uma atuação mais célere e eficiente às muitas e importantes questões de direito federal que lhes são apresentadas”.

Por sua vez, a Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2013, cujo primeiro signatário é o Senador Ricardo Ferraço, foi apresentada no Senado Federal declaradamente em busca do mesmo objetivo da mencionada PEC nº 209, de 2012 (que à época tramitava na Câmara dos Deputados), qual seja, inserir como requisito de admissibilidade do recurso especial a demonstração da relevância da questão federal debatida.

No entanto, na proposta do Senado Federal, apesar da concordância quanto à necessidade de criação do requisito de admissibilidade, apresenta-se uma proposta alternativa quanto ao órgão competente no STJ para a apreciação dessa admissibilidade. Enquanto a PEC originária da Câmara permite a recusa da admissibilidade por ausência de relevância das questões

SF/17503.13483-08

federais pela manifestação de dois terços dos membros dos órgãos competentes para julgamento do recurso especial, a PEC apresentada no Senado defende que essa recusa se dê pela manifestação de dois terços dos membros da Corte Especial do STJ.

Segundo a justificação, caso a competência para recusar a admissibilidade por ausência de relevância seja estabelecida para o órgão competente para o julgamento do mérito do recurso especial, as turmas do STJ, compostas por cinco ministros cada uma, poderão ser competentes para decidir sobre a nova questão admissibilidade proposta. Assim, 3 dos 33 ministros do STJ (10%) poderiam barrar a matéria, enquanto no regime de repercussão geral exige-se a manifestação de mais de 70% dos membros do STF. Nas palavras do autor, “o problema é claro e se consubstancia em uma flagrante concentração de poder nas turmas do Superior Tribunal de Justiça”.

Seguindo na argumentação, a multiplicidade de órgãos que fariam o juízo de admissibilidade sobre recursos que têm como conteúdo uma mesma questão federal poderia gerar decisões contraditórias. Afirma-se, por fim, que “as taxas de reforma das decisões dos tribunais federais e de justiça mostram-se significativas, o que aconselha o uso ponderado e reflexivo do instrumento proposto na presente proposta de emenda à Constituição.”

A alternativa apresentada pela PEC nº 17, de 2013, é que a apreciação da admissibilidade por relevância das questões federais fique a cargo da Corte Especial do STJ, composta por 15 dos seus membros mais antigos, que atualmente já possui competência para julgar os incidentes de uniformização de jurisprudência em caso de divergência na interpretação do direito entre as Seções, ou quando a matéria for comum a mais de uma Seção. Segundo o autor, essa solução evitaria a concentração de poder nas turmas do tribunal e a possibilidade de decisões divergentes entre as turmas. Além disso, proporcionaria decisões com um maior grau de legitimidade (em razão do número mais elevado de membros) e segurança jurídica.

A Emenda nº 1 – CCJ, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, busca acrescentar ao art. 105 da Constituição Federal, modificado pelo art. 1º da PEC nº 10, de 2017, o seguinte § 2º, renumerando-se o atual parágrafo único como § 3º, para dispor que *presume-se a relevância referida no parágrafo primeiro quando o valor da causa for igual ou superior a 200 (duzentas) vezes o valor do salário-mínimo vigente à data da propositura da ação, quando puder resultar, do julgamento da causa, a inelegibilidade do réu, quando se tratar de*

SF/17503.13483-08

ação penal e quando a decisão recorrida der à lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.

Na justificação apresentada, o autor da emenda argumenta que é preciso assegurar que as mudanças propostas pela PEC nº 10, de 2017, possam, de fato, criar um filtro ao excessivo número de recursos especiais que chegam ao Superior Tribunal de Justiça; no entanto, entende que deve haver uma definição objetiva das hipóteses de admissibilidade recursal, em que se presume haver relevância da matéria.

A Emenda nº 2-CCJ, de autoria do Senador Antonio Anastasia, de redação, propõe que a expressão “nos termos da lei” seja deslocada para o início do dispositivo (§1º proposto ao art. 105 da CF), para tornar mais clara a exigência de que a lei defina os critérios e o procedimento para a demonstração da relevância da questão infraconstitucional no âmbito do STJ.

II – ANÁLISE

Quanto à **regimentalidade**, cabe a este colegiado pronunciar-se sobre a constitucionalidade e o mérito das propostas de emenda à Constituição, antes de sua apreciação pelo Plenário do Senado Federal, tudo nos termos do art. 356 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). De resto, as propostas de emenda à Constituição não apresentam vício de regimentalidade.

A alteração constitucional pretendida não viola qualquer das cláusulas pétreas às quais alude o art. 60, § 4º, da Constituição Federal. Ademais, os requisitos formais e procedimentais para a tramitação da PEC, de que tratam o *caput* do mesmo art. 60 e seus §§ 1º e 5º, encontram-se atendidos. Assim, nada obsta, no plano da **constitucionalidade**, a aprovação das propostas.

No que concerne ao **mérito**, comungamos do mesmo entendimento dos signatários das propostas de emenda à Constituição, para defender que, diante do impensável número de recursos especiais que são submetidos a julgamento todos os anos perante o Superior Tribunal de Justiça; é preciso, de forma urgente, criar esse novo requisito constitucional de admissibilidade ao recurso especial, além daqueles já previstos no art. 105, inciso III, da Constituição Federal.

SF/17503.13483-08

Cumpre ressaltar que a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2017 (PEC nº 209, de 2012, na Câmara), já chamada “PEC da Relevância”, teve origem em proposição aprovada pelo Pleno do STJ em março de 2012 e teve participação fundamental do saudoso ministro Teori Zavascki, responsável pela comissão que elaborou seu anteprojeto.

A PEC busca racionalizar a “avalanche” de recursos especiais interpostos, contribuindo para o resgate da verdadeira missão constitucional do tribunal: uniformizar a interpretação da legislação infraconstitucional.

De acordo com a Presidente do STJ, Ministra Laurita Vaz, os dados estatísticos demonstram um claro “desvirtuamento” da função institucional do tribunal, “julgam-se casos que não extrapolam o interesse das partes, em vez de teses de relevância para a sociedade” e isso acaba “provocando irreparáveis prejuízos à sociedade, notadamente porque impõe ao jurisdicionado uma demora desarrazoada para a entrega da prestação jurisdicional”, afirma a Presidente do STJ.

Segundo dados do Poder Judiciário, em comparação com outros tribunais superiores e com o Supremo Tribunal Federal, o STJ é a corte que mais demanda dos ministros: 14,2 mil decisões proferidas por magistrado, a cada ano, contra 10,6 mil por ministro no STF, por exemplo. Os números impressionam, o STJ tem atualmente mais de mil ações recursais mensais por ministro. A expectativa do STJ é de que o filtro de relevância diminua em 50% o volume de recursos que chegam ao tribunal.

Em relação à divergência existente entre a solução apresentada pela PEC nº 10, de 2017, e a PEC nº 17, de 2013, quanto à competência para a apreciação do novo requisito de admissibilidade, entendemos adequado que o órgão competente para a análise de mérito do recurso especial faça o juízo da admissibilidade da relevância das questões de direito federal presentes na demanda.

A separação da análise da admissibilidade recursal, transferindo parte dela para a Corte Especial, implicaria a apreciação do recurso com questões consideradas relevantes por dois órgãos distintos do STJ: uma análise inicial pela Corte Especial, com designação de um relator, que examinaria apenas a relevância das questões, e, admitida a relevância, outra posterior pelo órgão competente para a decisão, com novo relator, que analisaria os demais requisitos de admissibilidade e o mérito do recurso. Haveria com isso uma enorme perda de eficiência na análise dos recursos.



SF/17503.13483-08

No que tange à questão da uniformização da jurisprudência, o STJ continuará a dispor de mecanismos que permitirão realizá-la, como os embargos de divergência (art. 1.043 e 1.044 do CPC), o incidente de assunção de competência (art. 947 do CPC), a existência dos entendimentos sumulados e, especialmente, a afetação dos processos aos ritos dos recursos repetitivos (art. 1.036 e ss. do CPC).

Cumpre ainda salientar que o requisito da relevância das questões de direito federal infraconstitucional para fins de admissibilidade do recurso especial dependerá de regulamentação posterior por meio de lei para ser aplicado. É no momento da discussão dessa lei que melhor se debaterá o modelo processual do instituto, podendo ser previstas hipóteses de presunção de relevância relativa a algumas matérias, como propõe a Emenda nº 1 do Senador Flexa Ribeiro.

Tomando como exemplo a experiência bem-sucedida da criação da repercussão geral, que inspira a presente PEC, foi previsto na Constituição apenas que o recorrente deveria demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso. No momento da regulamentação, por meio da Lei nº 11.418, de 2006, foi que se previu a presunção de repercussão geral sempre o que recurso impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal (art. 543-A, § 3º, inserido no CPC de 1973 pela lei). Como a matéria consta de lei, foi possível ao Novo CPC, além de reproduzir a hipótese prevista no Código anterior, acrescentar duas novas hipóteses, que é o caso do recurso extraordinário em que se discute questões constitucionais relativas ao mérito do incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 987, § 1º) e a impugnação de acórdão que tenha reconhecido a constitucionalidade de tratado ou lei federal proferida de acordo com o art. 97 da CF (art. 1.035, § 3º, II).

Não convém que nos afastemos desse modelo. A decisão acerca das hipóteses de relevância presumida não deve estar dissociada da elaboração do modelo de filtragem recursal como um todo, de modo que deve ser discutida no momento da elaboração da lei que regulamentará o instituto. Assim, deve ser rejeitada a Emenda nº 1-CCJ.

Já a Emenda nº 2-CCJ, de autoria do Senador Antonio Anastasia, merece ser acatada, vez que torna efetivamente mais clara a exigência de que a lei defina os critérios e o procedimento para a demonstração da relevância da questão infraconstitucional no âmbito do STJ.



SF/17503.13483-08

Dessa forma, entendemos que o requisito relevância das questões de direito federal infraconstitucional para fins de admissibilidade do recurso especial contribuirá significativamente para a criação de um sistema recursal mais justo e equilibrado, que contemple a racionalização da apreciação dos recursos, permitindo que o STJ reassuma sua função constitucional, mas que promova também a segurança jurídica e a duração razoável dos processos, atendendo ao clamor da sociedade por Justiça.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, o voto é pela **rejeição** da Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2013 e pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2017, com **rejeição** da Emenda nº 1-CCJ e **aprovação** da Emenda nº 2-CCJ.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/17503.13483-08