

EMENDA Nº 2019 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 5 , DE 2019

Altera os arts. 102 e 105 da Constituição, transformando os recursos extraordinário e especial em ações revisionais de competência originária do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça



SF/19431.18829-07

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3º, do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 102 da Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art.
102.....
I –
s) a ação revisional extraordinária;
.....

§ 3º A ação revisional extraordinária será ajuizada contra decisão transitada em julgado, proferida em única ou última instância, que:

- I – contrariar dispositivo desta Constituição;
- II – declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- III – julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição;
- IV – julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

§ 4º Na ação revisional extraordinária, o autor deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais nela discutidas, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine sua admissibilidade, somente podendo recusá-la, por ausência de repercussão geral, pelo voto de dois terços de seus membros.”

Art. 2º O art. 105 da Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações, renumerando-se o parágrafo único como § 1º:

“Art.

105.....

I –

j) a ação revisional especial;

.....
§ 1º A ação revisional especial será ajuizada contra decisão transitada em julgado, proferida em única ou última instância pelos Tribunais Regionais Federais, pelos Tribunais de Justiça dos Estados, ou pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, que:

I – contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência;

II – julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal;

III – der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.

§ 2º Na ação revisional especial, o autor deverá demonstrar o interesse geral das questões infraconstitucionais nela discutidas, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine sua admissibilidade, somente podendo recusá-la, por ausência de interesse geral, pelo voto unânime do órgão julgador, nos termos da legislação ordinária¹.

§ 3º A lei estabelecerá os casos de inadmissibilidade da ação revisional especial.”

Art. 3º O Congresso Nacional instalará, imediatamente após a promulgação desta Emenda Constitucional, comissão especial mista, destinada a elaborar, no prazo de sessenta dias, projeto de lei necessário à regulamentação da matéria nela tratada.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, assegurada a aplicação das regras de processamento e julgamento dos recursos extraordinário e especial àqueles que houverem sido interpostos antes da entrada em vigor da regulamentação a que se refere o art. 3º desta Emenda.

Art. 5º Ficam revogados o inciso III, *caput*, do art. 102 e o inciso III, *caput*, do art. 105 da Constituição.

¹ É necessário adaptar, para o STJ, qual será o quórum. Como a intenção é manter a irrecorribilidade da decisão que deixa de reconhecer repercussão/interesse geral, me parece que o voto unânime não é tão absurdo.

JUSTIFICAÇÃO

Apresentamos a presente emenda à PEC n.º 05/2019, com a finalidade de promover alteração nos artigos n.º 102 e 105 da Carta Magna, que tratam da competência das cortes superiores.

A emenda é idêntica à proposição que está sendo objeto de debate na Câmara dos Deputados e o objetivo de apresentá-la no âmbito do Senado Federal é de que haja uma tramitação mais célere, atingindo-se assim, a finalidade última, que é permitir a alteração constitucional que assegurará o início do cumprimento da pena após a decisão do colegiado em segunda instância.

Dessa forma, reproduzimos na íntegra a justificação da proposição que será objeto de debate na Câmara dos Deputados:

“

1. Da atual situação do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça

Considerando os estudos promovidos por organizações educacionais, dedicadas à pesquisa estatística acerca da atividade das Cortes Superiores, tais como o Supremo em Números, da Fundação Getúlio Vargas, ou ainda as próprias apurações institucionais realizadas pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça, e pelo Conselho Nacional de Justiça, notam-se evidentes discrepâncias na atuação institucional das referidas cortes superiores, desaguando nas críticas pertinentes de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

“A simples leitura do Capítulo dedicado ao Poder Judiciário na Constituição de 1988, designando uma longa enumeração de órgãos federais e estaduais, evidencia mesmo ao leigo, um sistema pesado e complexo. Multiplicam-se as instâncias e tribunais em grande número, criados sem maiores preocupações com a carga de trabalho cometida a cada um desses órgãos, o que explica, sem muito perquirir, por que a Justiça brasileira, em seu conjunto, é cada vez mais cara, morosa e complicada, tudo agravado com uma processualística hermética e tecnicista, mais voltada a si própria que a resultados práticos.”²

² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, apud TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. rev. e atual. São Paulo, 2017, p. 950.

Com efeito, ao analisarmos a estrutura constitucional, e as funções institucionais do Supremo Tribunal Federal, e do Superior Tribunal de Justiça, constatamos que tais tribunais se qualificam, não propriamente como cortes recursais, mas como cortes de vértice, destinadas a atuar reativamente – ou seja, quando necessário, contra a própria manifestação do Poder Judiciário – “reagindo às violações ao seu texto mediante um escrutínio pontual da decisão judicial recorrida”³.

Apesar da importante Reforma do Poder Judiciário, implementada pela Emenda Constitucional n. 45/2004, com estruturação de meios destinados à racionalização do sistema processual constitucional – particularmente em relação estrutura recursal –, com relevante destaque às súmulas vinculantes e à repercussão geral, ainda sofre a Corte Constitucional, e o Superior Tribunal de Justiça, com carga de trabalho que torna inviável não apenas a realização hábil dos trabalhos, mas inviabiliza a otimização do princípio da segurança jurídica – intimamente ligando não apenas ao sobreprincípio do Estado de Direito⁴, mas como à própria ideia de dignidade humana, como coloca Joseph Raz:

“Mais importante que ambas considerações, é o fato de que a observância do império do Direito é necessária se o Direito pretende respeito à dignidade humana. Respeito à dignidade humana envolve tratar as pessoas enquanto sujeitos capazes de planejar e executar seu próprio futuro. Assim, respeito à dignidade humana envolve o respeito à sua autonomia, ao direito de controlar o próprio destino. [...] A violação do império do Direito pode se dar de duas formas. Ela pode levar à incerteza, ou ela pode levar à frustração das expectativas. A primeira ocorre quando o Direito não possibilita aos sujeitos a previsão de resultados futuros, ou que definam expectativas (como nos casos de vagueza, e na maioria dos casos de discricionariedade ampla). E leva à frustração das expectativas quando a

³ MITIDIERO, Daniel. **Cortes Superiores e Cortes Supremas**, p. 45

⁴ Nesse sentido, é interessante a citação de Jorge Reis Novais, que qualifica o Estado Social e Democrático de Direito, e sua relação para com a segurança jurídica, nos seguintes termos:

“De facto, ele sugere imediatamente a confluência do mesmo princípio estruturante da ordem constitucional de três elementos que poderíamos sintetizar por: a segurança jurídica que resulta da proteção dos direitos fundamentais, a obrigação social de configuração da sociedade por parte do Estado e a autodeterminação democrática.

[...] Com efeito, e em primeiro lugar, é a protecção dos direitos fundamentais que justifica o objectivo de limitação do Estado, pelo que a certeza e a segurança jurídica e as técnicas normas que lhes vêm associadas só cobram verdadeiro sentido e são susceptíveis de ser consideradas como valores a se desde que integradas, vinculadas e subordinadas à realização da axiologia material implicada na dignidade da pessoa humana. ” NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**. Coimbra: Coimbra, 1987, p. 112-113.

aparência de estabilidade e certeza, que encorajam os sujeitos a confiar e planejar com base no Direito vigente, é destruída pela expedição de leis retroativas ou por impedir a devida aplicação das leis. ”⁵

A incongruência e, por vezes, a ininteligibilidade dos pronunciamentos judiciais, devem-se, em muito, à hercúlea carga imposta às Cortes Superiores, que passam a proferir decisões contraditórias, em violação à própria noção de isonomia.

Conforme extrai-se de dados coletados e processados pelo Conselho Nacional de Justiça, consoante relatório Justiça em Números, os Tribunais Superiores “acabam se ocupando, predominantemente, de casos eminentemente recursais os quais correspondem a 89,4% de suas cargas de trabalho”⁶, situação certamente preocupante, que impede o desenvolvimento das atividades que caracterizariam as funções institucionais e estruturais dos referidos tribunais.

Consoante extrai-se desse mesmo relatório, o índice de recorribilidade e externa⁷, passou por fase de desinflação, deixando a marca de 9,3%, em 2011, para 6,8% em 2016.

Ocorre que, por outro lado, o índice de recorribilidade interna⁸, apesar de passar por pequena diminuição, manteve patamares elevados, contando, ao fim da série histórica, com taxa de recorribilidade de 25,6%. Particularmente alarmante é o fato de que o STJ conta com taxa de recorribilidade superior à média da maioria dos demais tribunais superiores – com exceção do TSE –, em percentagem de 27,5%.

Em mesmo sentido, apontando à discrepância e o distanciamento da função constitucional da Corte, é apresentado pelo estudo Supremo em Números, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), do qual extrai-se que, desde 1988, o Supremo Tribunal Federal tratou, em todos os julgamentos, de apenas 0,51% de ações propriamente constitucionais – de controle

⁵ RAZ, Joseph. **The Authority of Law**. New York: Oxford University Press Inc., 1979, p. 221-222. Tradução livre.

⁶ Relatório Justiça em Números, 2017, p. 84.

⁷ Recursos exógenos, interpostos perante corte inferior, e julgados por corte superior.

⁸ Recursos endógenos, interpostos e julgados no mesmo tribunal.

concentrado de constitucionalidade. As ações recursais, por seu vértice, consumiram 91,69% do total das estatísticas:

“Quantitativamente, portanto, o Supremo não é uma ‘corte constitucional’ no sentido original em que esse tipo de instituição foi pensada. Em números absolutos, está muito mais próximo de uma ‘corte recursal suprema’. Não é uma corte que escolhe o que julga fundamental julgar. É antes uma corte escolhida pela parte. Não constrói seu destino. Seu destino é construído por cada recurso que lhe chega por deliberação, de terceiros.”⁹

Verifica-se no relatório acerca das ações recebidas pelo Supremo Tribunal Federal, por remessa do Superior Tribunal de Justiça, que a porcentagem de remédios constitucionais, ou ainda recursos em remédios constitucionais, ou ainda petições avulsas, não representa grande influxo de feitos, ao todo as categorias somam 12,51%. O grande volume de classes processuais recebidas no Supremo Tribunal Federal resume-se a Agravos de Instrumento (70,51%), e Recursos Extraordinários (16,98%). Conclui o relatório, com bastante acerto, que “parece muito razoável que a absoluta maioria dos 39.786 processos que chegaram ao STF através do STJ já tenham sido apreciados pelo menos duas vezes, transformando assim o STF em uma verdadeira quarta instância.”¹⁰

Consoante o relatório Supremo em Números, verifica-se que a média de processos das espécies de controle concentrado de constitucionalidade foi de 281 por ano. Tal média é em muito inflada pela desproporcional propositura de Mandados de Injunção, que desde 2007 passaram a dominar as distribuições no rol de ações constitucionais.

A fins de comparação, observe-se que o Bundesverfassungsgericht, Tribunal Constitucional Federal Alemão (BVerfG), julgou, em sede de controle de constitucionalidade de normas, tão somente 29 casos em 2017¹¹. Interessante salientar que, nessa Corte Suprema, os processos que somam maior número são os recursos constitucionais, verfassungsbeschwerde, remédio constitucional que detém grande amplitude, haja vista tratar-se de “instrumento constitucional extraordinário, que permite

⁹ Supremo em Números, p. 22

¹⁰ Idem, p. 35-36

¹¹ Relatório do Tribunal, 2017



*afastar ofensas aos direitos fundamentais perpetradas pelo Poder Público*¹² – sendo a Constituição alemã, em matéria de direitos fundamentais, não somente próxima da brasileira, como uma das maiores influências doutrinárias. Apesar disso, desde 1951, o Tribunal recebeu apenas 224.221 novos procedimentos, julgando, ao todo, 196.276 destes (apenas em 2017, foram julgados 5.168 recursos constitucionais)¹³, representativo da maioria absoluta dos processos julgados pela Corte.

Apesar do grande número de recursos constitucionais, verifica-se que o BVerfG julga apenas uma pequena fração de ações, em comparação ao STF – para tanto, observe-se que os agravos de instrumento e agravos em recurso extraordinário somam, hoje, 19.566 recursos em trâmite na Suprema Corte.

Tal afirmativa demonstra o evidente descompasso que a Corte Suprema enfrenta, quando comparado aos demais sistemas de controle de constitucionalidade ocidentais, fato que, como afirmado, vem servindo amplamente à discricionariedade judicial – fruto, em especial, da grande incoerência institucional da Corte, e do fato de restarem as decisões da Corte, por vezes, enquanto coletivo de precedentes não-sistematizados e inconsistentes.

2. Da alteração proposta

A proposta de emenda à Constituição visa, em apertada síntese, a transformação dos recursos extraordinário (art. 102, caput, III) e especial (art. 105, caput, III) em ações revisionais, possibilitando que as decisões proferidas pelas cortes de segunda instância transitem em julgado já com o esgotamento dos recursos ordinários.

Tal alteração permitiria a execução imediata das decisões das cortes regionais, sejam os Tribunal de Justiça dos Estados, sejam os Tribunais Regionais Federais e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, cortes estas que promovem, efetivamente, análise probatória – razão pela qual seu julgamento deve ser prestigiado. A proposta, ao cabo, enseja a

¹² MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 36.

¹³ Cumpre salientar, ainda, que o recurso constitucional não tem o condão de impedir a execução da sentença. Trata-se de remédio reativo.

devolução da carga de responsabilidade institucional às instâncias ordinárias, que passarão por escrutínios maiores do que aquele ao qual estão atualmente expostos.

Assim, o trabalho do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça limitar-se-ia à análise de situações de efetiva gravidade, evitando a interposição automática dos recursos extraordinário e especial – que, por sua vez, ensejam em muitos dos casos, a interposição dos agravos discriminados no artigo 1.042, da Lei 13.105/2015, o Código de Processo Civil, afogando os tribunais em uma enxurrada de recursos diversos.

Conforme demonstrado, tais recursos ensejam a mobilização da maior capacidade do STF e do STJ, que são anualmente inundados por recursos os quais muitas vezes sequer tem seu mérito analisado, não passando pelo mero exame de admissibilidade.

Tal situação, ao menos nas ações cíveis, se deve, basicamente, pelo incentivo proporcionado pelo recurso, que para interposição requer o depósito de limitadas custas processuais, o que, por sua vez, é corrigido no caso das ações revisionais, nos termos do art. 968, II, da lei processual. Parte do incentivo à interposição de recursos meramente protelatórios foi corrigido pela Lei 13.105/2015, que estabelece rol exíguo de hipóteses de suspensão da execução da sentença.

Por sua vez, no âmbito penal, a motivação para a interposição de recurso às cortes superiores se dá por conta da própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que é vacilante ao estabelecer se a presunção da inocência garante ou não ao réu o direito de recorrer em liberdade. Situação que vem sendo amplamente discutida pela sociedade civil, em especial por conta dos recentes casos de corrupção, como o Caso Mensalão e, particularmente, a Operação Lava-jato. Os reflexos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não passaram despercebidos no Congresso Nacional, com diversas manifestações de seus membros¹⁴.

¹⁴ A título de exemplo, cita-se a manifestação da Senadora Ana Amélia: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/04/02/ana-amelia-defende-manutencao-da-prisao-em-segunda-instancia>

No âmbito penal, ainda, mais do que incentivo à protelação, pela da possibilidade de permanecer o réu solto enquanto recorre, o sistema recursal ainda apresenta incentivo pernicioso às tentativas de indução de prescrição. Isto é, por vezes, apesar de ter tramitação relativamente rápida nas instâncias ordinárias, o trâmite no Superior Tribunal de Justiça, e no Supremo Tribunal Federal – por tratarem-se de cortes com limitadíssimo número de ministros – tendem a julgar os casos com menor celeridade, razão pela qual em inúmeras hipóteses eventuais condenações sequer chegam a ser executadas, vez que afetadas pela prescrição da pretensão executória. Isto é: condenado o réu, reconhecida a materialidade e autoria do crime, ainda assim este não mais é obrigado a cumprir pena. Trata-se de incentivo pernicioso: impede a punição do condenado; inunda o judiciário com, no mais das vezes, recursos meramente protelatórios; e impede que o Direito Penal se torne verdadeiro instrumento de prevenção geral, de desestímulo à prática criminosa.

Pouco surpreendente é a consideração de que, dentre os problemas mais citados da Justiça brasileira, a morosidade está entre os campeões. Tal situação, longe de ser problema novo, repete-se há décadas – a exemplo do estudo promovido por Maria Dakolias, publicada no Yale Human Rights and Development Journal, de 1999¹⁵.

Por tais razões a transformação dos recursos extraordinário e especial tenderia a, não apenas remover incentivo positivo à interposição de recursos protelatórios, mas ainda a dar verdadeira efetividade às decisões judiciais que hoje arrastam-se décadas a fio sem a devida efetivação do direito material.

Ainda, com a remoção dos incentivos à protelação, bem como com a adaptação e extensão da repercussão geral, instrumento positivo na diminuição da carga de trabalho do STF, a tendência é que haja redução progressiva no número de ações julgadas pelas Cortes Superiores, liberando-as e possibilitando que possam promover análises cada vez mais criteriosas de ações repetitivas, ajudando assim na efetiva racionalização do Direito brasileiro, ensejando ganhos positivos na segurança jurídica – e,

¹⁵ DAKOLIAS, Maria. Court Performance Around the World: A Comparative Perspective. **Yale Human Rights and Development Journal**. Volume 2, issue 1, article 2, 1999.

consequentemente, redução de custos de transação e melhoria no ambiente de negócios.

3. Resumo conclusivo

Por tais razões, tende a reforma proposta a:

- a) reconfigurar o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça enquanto cortes destinadas à, respectivamente, proteção e afirmação da Constituição da República, e à uniformização da interpretação do direito nacional;*
- b) estabelecendo as cortes superiores enquanto cortes de vértice, impinge-se a busca pela racionalização do Direito brasileiro, reduzindo a contradição em pronunciamentos judiciais, e reduzindo o déficit de fundamentação que por vezes afeta pronunciamentos judiciais;*
- c) com o fim dos recursos extraordinário e especial, vinculando o trânsito em julgado das decisões ao julgamento prolatado pelas cortes ordinárias, retoma-se a responsabilização institucional, e a valorização das instâncias ordinárias da Justiça – responsáveis pela análise probatória.*
- d) ainda, como consequência do trânsito em julgado após o julgamento em segunda instância, permite-se a efetiva execução das sentenças judiciais, satisfazendo mais rapidamente os interesses jurídicos tutelados nas demandas;*
- e) a execução imediata da sentença, por sua vez, qualifica-se como desestímulo à interposição automática de recursos protelatórios, traduzindo-se enquanto remédio especialmente necessário nas ações penais, como forma de efetivação da tutela penal;*
- f) por fim, ressalta-se que a medida proposta não se qualifica enquanto afastamento do direito de petição, e de submeter-se à jurisdição das cortes superiores, sendo, contudo, meio proporcional e eficaz à racionalização do sistema jurídico recursal.”*

Sala da Comissão,

Senador **ROBERTO ROCHA**
PSDB - MA

