



## COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 199-A, DE 2019

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 199-A, 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.

**Autor:** Deputado ALEX MANENTE e outros

**Relator:** Deputado FÁBIO TRAD

## I – RELATÓRIO

Por ato do Presidente da Câmara dos Deputados, firmado no dia 20 de novembro de 2019, foi criada esta comissão especial para proferir parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 199-A, de 2019, do Deputado ALEX MANENTE e outros, que “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”.

A proposição visa a substituir o recurso extraordinário e o recurso especial por duas ações inéditas, denominadas revisionais, dirigidas ao Supremo Tribunal Federal (STF) e ao Superior Tribunal de Justiça (STJ).

A ação revisional extraordinária poderá ser ajuizada perante o STF, contra decisão transitada em julgado, proferida em única ou última instância, pelos fundamentos que hoje autorizam a interposição do recurso extraordinário, principal instrumento do controle difuso de constitucionalidade.



Uma vez intentada a ação, o autor deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais nela discutidas, conforme dispuser futura lei regulamentadora, para que o STF examine sua admissibilidade. A inadmissão do pleito, por falta de atendimento a esse requisito, somente poderá se dar pelo voto de dois terços dos membros do Tribunal.

A ação revisional especial, por sua vez, será proposta perante o STJ, contra decisão transitada em julgado, proferida em única ou última instância pelos tribunais de segundo grau da Justiça Comum, tanto federal quanto estadual (Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça dos Estados e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios). Suas hipóteses de cabimento são as mesmas hoje previstas para o recurso especial, instrumento destinado a garantir a autoridade, a integridade e a uniformidade de aplicação da legislação federal.

Ao ajuizar a ação revisional especial, o autor deverá igualmente demonstrar o interesse geral das questões infraconstitucionais nela discutidas, nos termos de futura lei regulamentadora, a fim de que o STJ examine a admissibilidade do pleito. A inadmissibilidade, por esse fundamento específico, somente poderá ser declarada pelo voto unânime do órgão julgador naquele Tribunal, conforme a legislação ordinária.

Finalmente, a proposta fixa regra de direito intertemporal, ressalvando a aplicação das atuais normas de processamento e julgamento dos recursos extraordinário e especial aos apelos interpostos antes de sua vigência.

Justificando sua iniciativa, os autores traçam um painel da atual situação do STF e do STJ, destacando a grande sobrecarga que pesa sobre esses tribunais. Segundo eles, tal quadro inviabiliza o bom funcionamento dessas cortes, violando os princípios da segurança jurídica (pela ineficiência dos trabalhos), da dignidade humana (pela incerteza e frustração das expectativas dos cidadãos), e da isonomia (com a existência de decisões contraditórias). O fardo exagerado de processos, além disso, desnatura a



atividade dos mais altos tribunais brasileiros, desviando-os de sua precípua missão constitucional.

Os autores sublinham que a inovação normativa proposta permitirá que as decisões proferidas pelas cortes de segunda instância transitem em julgado já com o esgotamento dos recursos ordinários. Com isso, prosseguem, o trabalho do STF e do STJ ficará limitado à análise de “situações de efetiva gravidade”. Os benefícios que daí derivam incluiriam a restituição do STF e do STJ à uma posição mais consentânea com sua missão constitucional, a valorização das instâncias ordinárias do Judiciário, a remoção dos incentivos à interposição de recursos protelatórios, a execução mais rápida das sentenças, a satisfação antecipada dos interesses dos litigantes, e a racionalização do sistema recursal – tudo contribuindo para imprimir maior efetividade às decisões judiciais.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou, no dia 20 de novembro de 2019, parecer com complementação de voto da Deputada CAROLINE DE TONI, pela admissibilidade da presente proposta de emenda à Constituição.

Esta Comissão Especial realizou nove audiências públicas, tendo sido ouvidos vinte autoridades<sup>1</sup> e especialistas, com ampla representatividade nos meios jurídicos e profundo domínio da matéria.

Em 5 de fevereiro de 2020, foi ouvido o ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro ANTÔNIO CEZAR PELUSO.

Em 12 de fevereiro de 2020, veio a este colegiado o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública SÉRGIO MORO.

Em 18 de fevereiro de 2020, a Comissão Especial ouviu a vice-presidente institucional da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP), Dra. RIVANA RICARTE; a presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (ANADEF), Dra. LUCIANA GRANDO BREGOLIN DYTZ; o presidente da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF (ANAPE), Dr. TELMO LEMOS FILHO; o vice-presidente da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais

<sup>1</sup> As autoridades intervenientes estão denominadas de acordo com o cargo exercido à época do depoimento prestado nesta Comissão Especial.



(ANAFE), Dr. ROGÉRIO FILOMENO MACHADO; o professor de Direito Processual Civil Dr. JOSÉ MIGUEL GARCIA MEDINA; e o professor de Direito Penal Dr. TIAGO BUNNING.

Em 3 de março de 2020, a Comissão Especial teve oportunidade de ouvir o presidente da Associação Espírito-Santense do Ministério Público, representando a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), Dr. PEDRO IVO DE SOUZA; o promotor de justiça do Rio Grande do Sul, Dr. FREDERICO CARLOS LANG; e o Secretário-Geral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, Dr. JÚLIO CESAR DE MELO.

No dia 4 de março de 2020, compareceu perante a Comissão Especial a Dra. LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN, Subprocuradora-Geral da República e Coordenadora da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal.

Em 10 de março do corrente ano, foram ouvidos o Dr. VINÍCIUS DINIZ MONTEIRO DE BARROS, Defensor Público Federal, representando o Defensor Público-Geral Federal, Gabriel Faria Oliveira; o Dr. JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR, Procurador-Geral da Fazenda Nacional; a Dra. LUANA PEDROSA DE FIGUEIREDO CRUZ, advogada, mestre e doutora em Direito Processual Civil pela PUC/SP; e o Dr. DANIEL MITIDIERO, advogado.

Em 18 de março de 2020, ofereceu sua contribuição aos trabalhos, por videoconferência, o Dr. NABOR BULHÕES, jurista e representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

No dia 24 de março do corrente ano, falou ao colegiado, por videoconferência, o Dr. LENIO LUIZ STRECK, jurista e advogado.

Finalmente, aos 25 do mês de março de 2020, foram ouvidos o Ministro NELSON JOBIM, ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal; e o Dr. GEORGES ABBOUD, professor de Direito Processual Civil, representando o jurista Nelson Nery Jr.

Em suas declarações, o **Ministro ANTONIO CEZAR PELUSO** apontou a crise permanente em que vive o Poder Judiciário brasileiro, cuja



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

atuação não é oportuna e viola do princípio constitucional da razoável duração do processo; rememorou sua participação na PEC nº 15/2011, do Senado Federal, de teor semelhante à proposta ora em análise; deplorou a prodigalidade do sistema recursal brasileiro, composto de quatro instâncias, bem como a “indústria de recursos protelatórios”; e sublinhou que a Constituição não define a coisa julgada nem seu marco temporal, podendo este ser alterado por norma processual, de natureza ordinária ou constitucional.

Como ponto central de seu depoimento, o Ministro Peluso propôs que se retire, da admissibilidade dos recursos extraordinário e especial, o efeito jurídico de impedir o trânsito em julgado das decisões de segundo grau, atribuindo a estes, em contrapartida, efeitos rescindente (anulação ou cassação da decisão recorrida) e rescisório (rejulgamento da causa). Enfatizou que essa solução redefine implicitamente o conceito de coisa julgada; abrevia de modo substancial a duração dos processos; mantém praticamente inalterado o perfil atual dos citados recursos, reduzindo a necessidade de regulamentação; desencoraja a via recursal como artifício meramente protelatório; restaura a lealdade e a probidade processuais; aumenta a segurança jurídica para terceiros fora do processo; evita que as partes usufruam de benefícios de eventuais atividades ilícitas, enquanto dura o processo; preserva integralmente os direitos e garantias individuais; não revoga as atuais ação rescisória e revisão criminal, previstas na legislação processual; deixa intacto o atual sistema de uniformização de jurisprudência; encurta o tempo de expedição de precatórios; assim como permite a aplicação do direito anterior aos recursos interpostos no regime processual então vigente.

O Ministro salientou que experiências semelhantes à sua proposta podem ser encontradas no direito comparado, como em Portugal e na Itália. Alertou que, no seu entendimento, qualquer tentativa de alteração do texto do inciso LXVII do art. 5º será inconstitucional, e que a restrição do texto da PEC em exame apenas ao âmbito criminal configurará casuísma inaceitável. Esclareceu que, no seu entender, o Ministério Público não será prejudicado em suas prerrogativas com a inovação normativa por ele proposta. Destacou, ainda, que os recursos especial e extraordinário são providos na



casa de 2% ou 3%, sendo pouco utilizados em matéria penal por não permitirem o exame de prova.

Avaliando o texto original da PEC nº 199/2019, o Ministro Peluso afirmou não ser esta a melhor solução possível, já que as novas ações revisionais demandariam laboriosa regulamentação por lei ordinária, permitiriam instrução na causa, e abririam a porta para novos recursos. Afirmou também ser necessário “que se admita recurso ordinário ao Supremo Tribunal Federal, nas ações penais decididas em única instância pelos Tribunais Superiores, e ao Superior Tribunal de Justiça, nas ações penais decididas em única instância pelos Tribunais dos Estados e pelos Regionais Federais”. Na hipótese de erro manifesto, sugere que seja prevista a possibilidade de o relator conferir efeito suspensivo aos recursos especial e extraordinário.

Em longo depoimento, o **Ministro da Justiça SÉRGIO MORO** destacou a sobrecarga e a ineficiência do sistema brasileiro de Justiça. Realçou a necessidade de se garantir não apenas acesso ao Poder Judiciário, mas igualmente um resultado efetivo para a prestação jurisdicional, defendendo a execução das decisões judiciais já a partir do julgamento em segunda instância. Defendeu que a alteração constitucional seja aplicável tanto aos casos cíveis quanto aos criminais, embora para estes últimos a necessidade seja mais premente, face à impunidade que produzem. Afirmou que a PEC, ora em apreciação, de modo algum viola o princípio da presunção de inocência, cujo conteúdo é eminentemente probatório – exige-se prova categórica para a condenação criminal, acima da dúvida razoável. A prisão após a decisão de segunda instância ocorre quando já houve apreciação da prova em um julgamento, sendo resguardado o citado princípio constitucional. Citou os Estados Unidos e a França, ambos berços dessa garantia do acusado, como exemplos de jurisdições onde a execução penal se inicia após a decisão de primeira instância. No seu entender, “o momento da prisão, da execução da pena, após um primeiro julgamento, não faz parte do núcleo essencial da presunção de inocência”, concluindo que a proposta em exame não fere as cláusulas pétreas.

Prosseguindo, o Ministro apresentou estatísticas que mostram a ínfima taxa de reversão dos julgamentos desfavoráveis ao réu pelo STF e



STJ, em matéria penal. Em flagrante contraste, mostrou que quase mil processos criminais prescreveram nesses tribunais, no período de apenas dois anos. A situação tende a se agravar, já que o número de feitos que chegam ao STJ cresce exponencialmente – um aumento de cem mil processos em cerca de seis anos (2013-2019). No seu entender, a demora nos julgamentos compromete a credibilidade da Justiça, do princípio da igualdade de todos perante a lei, e até mesmo do próprio País. Para ele, é mais importante que o STF e o STJ julguem processos com “serenidade, estudo, reflexão e o tempo necessário, para fazer um bom julgamento”, do que decidam centenas de milhares de causas, em prejuízo da eficiência e da relevância.

A execução da pena a partir da decisão de segundo grau, entretanto, não deve impedir a concessão de medida liminar suspensiva pelo STF e STJ, em casos de plausibilidade da impugnação, segundo o Ministro Moro. Por outro lado, o quórum de unanimidade previsto para recusar admissibilidade à ação revisional lhe pareceu muito elevado, não fazendo sentido que seja mais alto que aquele exigido para a própria decisão de mérito. Ainda no plano do direito comparado, destacou que, em Portugal, o trânsito em julgado ocorre com o esgotamento das vias ordinárias, e os recursos ao Supremo Tribunal de Justiça e ao Tribunal Constitucional não impedem o trânsito em julgado.

Proseguiu, afirmando que a revisão criminal e a ação rescisória permanecem em vigor, inalteradas, já que possuem outros pressupostos para ajuizamento. No âmbito do direito intertemporal, defendeu a aplicação da PEC em exame aos recursos pendentes na data de sua publicação, tendo em conta a natureza processual da inovação proposta, e seu caráter de correção legislativa de um “equívoco de interpretação do Supremo Tribunal Federal”. Admitiu, entretanto, a vigência das regras atuais relativas aos recursos extraordinário e especial, enquanto não sobrevenha lei regulamentadora. No seu entender, a alteração proposta diminuirá a impunidade, trará celeridade para o Judiciário e diminuirá a desigualdade na aplicação da lei, mais do que propriamente aumentar o número total de presos no País. A morosidade deixará de beneficiar certas partes nos processos, abrindo-se assim incentivos a meios extrajudiciais de resolução de conflitos. No



campo penal, a PEC proporcionará mais certeza de punição, tendo o alto valor simbólico de mostrar que o Legislativo está agindo para reduzir a impunidade. Ressalvou seu entendimento de que a legislação atual já permite a execução em segunda instância, a despeito do entendimento atual do STF.

O Dr. **TELMO LEMOS FILHO**, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE), manifestou à esta comissão especial sua preocupação com a situação do servidor público, cuja demissão, condicionada hoje ao trânsito em julgado de decisão judicial, poderá ser antecipada. O mesmo valerá para a magistratura, os membros do Ministério Público e os servidores militares, nos termos do ordenamento atual. Alertou que a PEC criará dificuldades operacionais quanto à sistemática de execução das ações movidas contra o Estado, podendo inclusive causar prejuízos irrecuperáveis. Assinalou, finalmente, que o texto em exame exclui os recursos para o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o Superior Tribunal Militar (STM), cujas características são semelhantes às dos recursos extraordinário e especial.

O Dr. **JOSÉ MIGUEL GARCIA MEDINA**, advogado e professor de Direito Processual Civil, observou que o objeto da PEC em exame vai além da prisão em segunda instância, abrangendo matéria penal e não penal. Avaliou que a proposta cria novos meios autônomos de impugnação, estrutural e funcionalmente diversos dos atuais recursos extraordinário e especial. Apontou, contudo, que a PEC não é suficientemente ampla para abranger todos os casos de decisões proferidas por tribunais de segundo grau – seja porque preservou sucedâneos dos recursos extintos (como o recurso ordinário em mandado de segurança, o *habeas corpus* originário e a reclamação constitucional), ou porque não abarcou todas essas cortes (como, por exemplo, os Tribunais Regionais do Trabalho). Sublinhou que os recursos são estruturalmente diversos das ações, e disse ser impossível a aplicação da PEC aos processos já em trâmite. Previu dificuldades quando houver duplo fundamento – constitucional e legal – na decisão atacada, sendo cabíveis revisionais simultâneas perante o STF e o STJ. Em conclusão, aduziu que as novas ações revisionais poderão tumultuar a sistemática de fixação de



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

honorários advocatícios, defendendo que a PEC seja aplicada exclusivamente às decisões proferidas em sua vigência.

O Dr. **TIAGO BUNNING**, professor de Direito Penal, manifestou-se contrário à proposta, já que entende que a presunção de inocência, sendo regra e não princípio, não pode ser relativizada. Apresentou diversas pesquisas e estatísticas produzidas pela Defensoria Pública, pela Fundação Getúlio Vargas e pelo Conselho Nacional de Justiça, buscando demonstrar que há uma alta taxa de modificação das decisões no STF e no STJ, e que é baixo o número de feitos em matéria penal perante essas cortes. Sobretudo, enfatizou que houve um substancial aumento dos *habeas corpus* impetrados perante o STF, quando este passou a admitir a execução antecipada da decisão penal condenatória. A proposta em exame, portanto, produziria um agravamento da sobrecarga de trabalho do Supremo, em franca contradição com seus objetivos. Frisou que o Pacote Anticrime já traz medidas que permitem afastar a sensação de impunidade, e chamou atenção para o caso *Mohamed v. Argentina* na Corte Interamericana de Direitos Humanos, para que o Brasil não sofra sanções da mesma natureza, ligadas ao duplo grau de jurisdição. Afirmou que a PEC somente pode ser aplicada aos crimes – e não aos recursos – praticados após sua entrada em vigor, já que suas disposições constituem direito penal material, não processual.

A Dra. **IVANA RICARTE**, Vice-Presidente institucional da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP), afirmou que, malgrado as reformas já realizadas visando a conferir celeridade à Justiça, o processo no Brasil continua a ser seletivo, e a população carcerária continua a aumentar. A antecipação do cumprimento da pena, no seu entender, agravará a seletividade do sistema punitivo brasileiro, afetando com mais rigor os mais pobres. Sublinhou que o STF e o STJ são instrumentos para realização de justiça, trazendo diversas estatísticas que mostram o amplo acesso da população carente, por meio da Defensoria Pública, a esses tribunais, e da alta taxa de sucesso dos recursos interpostos – de cada dez *habeas corpus* impetrados pela Defensoria nos Tribunais Superiores, cinco obtêm êxito, por exemplo. Apontou, outrossim, as dificuldades conceituais derivadas da promulgação da PEC em exame, já que recursos e ações



autônomas de impugnação guardam diferenças substanciais em sua operação. Acentuou a grande concentração de poder que se dará aos tribunais de segundo grau no País, e recusou a ideia de que o excesso de recursos gera demora e impunidade. Frisou, então, ser necessário aprovar um rígido sistema de vinculação das instâncias ordinárias aos precedentes do STF e do STJ, como forma de se imprimir maior celeridade ao sistema processual.

**A Dra. LUCIANA GRANDO BREGOLIN DYTZ**, Presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (ANADEF), afirmou entender que a proposta em exame é inconstitucional por violar a presunção de inocência, por reduzir o alcance o sentido do direito fundamental à ampla defesa, e por causar grave prejuízo à uniformização da aplicação da legislação federal no País. Salientou a resistência dos tribunais de segunda instância em seguir a jurisprudência do STF e do STJ – o Tribunal de Justiça de São Paulo, exemplificou, descumpre os precedentes do STF em três de cada cinco recursos. Questionou sobre a extinção dos recursos especiais eleitoral e trabalhista, bem como sobre a futura sistemática dos precatórios. Afirmou, em conclusão, que a aplicação da PEC apenas para matéria penal constituiria um retrocesso.

**O Dr. ROGÉRIO FILOMENO MACHADO**, Vice-Presidente da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (ANAFE), afirmou que o fato de o STF receber mais de trinta mil processos por ano indica uma disfunção no sistema brasileiro. Ponderou que é necessário discutir as consequências da PEC sobre outros ramos do direito, como previdência social, precatórios e meio ambiente. Destacou que, dos 100 milhões de processos que tramitam no âmbito da competência da União Federal, cerca de 75% dizem respeito ao tema previdenciário. Indagou também quais serão os reflexos do texto em análise sobre precatórios já pagos e projetos ligados ao meio ambiente – não raro, obras envolvendo valores astronômicos. Sublinhou que, em 2019, a atuação da advocacia pública permitiu recuperar ou evitar a perda de cerca de 250 bilhões de reais, com medidas que incluem ações judiciais, e que a PEC tem impacto direto no trabalho dessa instituição.

**O Dr. FREDERICO CARLOS LANG**, promotor de justiça no Rio Grande do Sul, afirmou que o texto em exame consegue equacionar, de



modo constitucional, o problema do excesso de recursos existente no processo penal. Apontou que o princípio da presunção da inocência não é absoluto, devendo ser sopesado em vista dos princípios da efetividade do sistema penal e da razoável duração do processo. Sublinhou que o sistema recursal brasileiro, dotado de quatro instâncias, não tem paralelo no mundo, permitindo o uso intensivo de recursos protelatórios. A ausência de punição ao ilícito, prosseguiu, retira credibilidade do sistema de justiça. Apontou a impossibilidade do STF e STJ, com sua composição reduzida, manifestarem-se sobre controvérsias individuais de todos os brasileiros – o que constitui um verdadeiro gargalo processual. Destacou que a garantia por tratados e convenções internacionais limita-se a dois graus de jurisdição – e não quatro. Avaliou que a PEC respeita a Constituição de 1988, traz segurança jurídica, valoriza as instâncias ordinárias, devolve credibilidade ao sistema penal, dá efetividade aos provimentos jurisdicionais, desestimula o manejo de instrumentos processuais meramente protelatórios, permite celeridade e reforça o caráter extraordinário do STJ e do STF. Finalmente, apontou que nosso sistema penal não oferece garantias à vítima, que a população desfavorecida defende um direito penal forte, que o País se tornou um paraíso da impunidade, e que a PEC efetua uma alteração processual, devendo vigorar desde a sua vigência.

O Dr. JÚLIO CÉSAR DE MELO, Secretário-Geral do Ministério Público do Rio Grande do Sul, representando o Procurador-Geral de Justiça do Estado, fez uma retrospectiva do tratamento da execução da pena pela legislação e pela jurisprudência no País. Registrhou que uma decisão do STF em 2009 mudou o paradigma vigente desde 1941, passando a não mais admitir a execução da pena antes do trânsito em julgado da decisão condenatória. Manifestou seu desacordo com essa orientação, destacando o paradoxo de se permitir a prisão provisória e, no entanto, proibi-la quando já se examinou a prova e já se formou a culpa, condenando o réu. Apontou que o pacote anticrime já prevê o recolhimento à prisão em caso de condenação em primeira instância, a uma pena superior a 15 anos de reclusão. Avaliou, enfim, que o efeito da PEC será positivo.



O Dr. PEDRO IVO DE SOUZA, representante da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), traçou um diagnóstico do sistema recursal, indicando a crise dos Tribunais Superiores. Frisou que o texto em análise não cerceia o acesso a essas cortes, apenas deixando temas importantes para ali serem analisados. Afirmou não haver constitucionalidade na proposta, citando Cesare Beccaria e os trabalhos constituintes de 1987 para sustentar que o princípio da presunção de inocência não se estende até um quarto grau de jurisdição. Defendeu que a decisão da segunda instância encerre a discussão sobre as provas e crie o trânsito em julgado, recortando no tempo tanto a matéria de fato quanto de direito. Destacou a necessidade de se pensar também nas vítimas, citando um exemplo de uma mulher estuprada em Sergipe, tratada com absoluto descaso pelas autoridades. Declarou entender que a PEC deve se aplicar aos processos em curso, por se tratar de norma processual, e que deve ser estendida a todos os ramos do direito. Defendeu também a previsão de uma *vacatio legis*, que permitisse a alteração da legislação infraconstitucional. Sobre a condenação apenas em segunda instância, ou com votos divergentes em julgamento colegiado, lembrou que essa particularidade atingirá igualmente a acusação e a defesa, sendo que a esta caberá ainda a impetração de *habeas corpus*.

A Dra. LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN, Subprocuradora-Geral da República e Coordenadora da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal do Ministério Público Federal, iniciou seu depoimento contextualizando o tema e discorrendo sobre o princípio da presunção de inocência, o recurso extraordinário e o recurso especial. Afirmou que o trânsito em julgado é muito difícil no sistema brasileiro, onde existem recursos verticais – de uma instância a outra –, mas também horizontais – dentro da mesma instância –, como os diversos agravos e embargos. Observou que, em outros países onde se exige o trânsito em julgado, para a execução da sentença condenatória, não há tamanha abundância de recursos. Enfatizou estar claro que é necessário evoluir para além da atual jurisprudência do STF, fixando um novo momento para o trânsito em julgado.

No seu entender, a proposta em exame respeita a presunção de inocência – direito ao *fair trial* – e o duplo grau de jurisdição – que em



nenhum momento significa a faculdade de recorrer *ad aeternum*. Alerta que não seria possível o texto abranger apenas matéria penal, e que sua extensão a outros ramos do direito beneficiaria diretamente o cidadão. Afirmou ser desejável que a PEC seja aprovada ainda este ano, nesta Casa como no Senado Federal, e que esta proporciona eficiência e coercibilidade do sistema de justiça como um todo. Defendeu enfaticamente a previsão de uma *vacatio legis*, tendo em vista as profundas alterações que se imporão ao ordenamento jurídico vigente. Alertou, finalmente, para a necessidade de se aprimorarem as instituições, adotando-se múltiplas soluções, de modo a reduzir os processos em trâmite e incrementar a celeridade.

**O Dr. JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR**, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, avaliou que a legislação brasileira é marcada por um maior grau de previsibilidade, enquanto a jurisprudência dos tribunais apresenta “um nível bastante palpável de instabilidade”, em detrimento da segurança jurídica. Como exemplos, citou as ações e reações entre o STF e o Congresso Nacional, geradas pelo cancelamento da súmula 394 do STF – referente ao foro especial por prerrogativa de função – e a chamada verticalização das coligações partidárias – criada pretorianamente pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Sublinhou que a mesma inconstância pretoriana se verifica na questão da prisão em segunda instância, tendo o STF adotado três posicionamentos conflitantes em 1991/1995, 2009 e 2016. Concluiu que a PEC em exame encerra “dúvidas e polêmicas que animaram várias viragens jurisprudenciais em assunto sensível que envolve um dos mais importantes bens da vida humana: a liberdade”. No tema dos precatórios, afirmou que estes não são problema para a União, que os paga em dia, enquanto a situação dos Estados é sensível. Avaliou que a proposta é indubitavelmente constitucional e obediente às cláusulas pétreas – harmonizando-se, aliás, com o entendimento esposado pelo STF entre 1988 e 2009. Destacou, sobretudo, que o Congresso Nacional busca segurança jurídica com a presente iniciativa, respondendo à inconstância interpretativa do STF. Manifestou-se veementemente contra o ativismo jurisdicional, sublinhando que “a Constituição não é da Suprema Corte: a Constituição é do povo”, e é no Congresso Nacional que se produz o



direito. Afirmou, em conclusão, que o Congresso Nacional tem ampla liberdade para decidir sobre a vigência e aplicação da presente proposta, respeitados apenas o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, na condição de cláusula pétrea que possuem.

**O Dr. VINÍCIUS DINIZ MONTEIRO DE BARROS**, Defensor Público Federal, representando o Defensor Público-Geral Federal, considerou a PEC em apreciação uma iniciativa mais pertinente que a PEC nº 410, de 2018, desta Casa, e a PEC nº 5, de 2019, do Senado Federal, que alteram o inciso LVII do art. 5º. Entendeu, entretanto, que o texto em apreço viola tangencialmente uma cláusula pétrea ao restringir recursos e, com isso, limitar a ampla defesa. Especulou sobre a possibilidade de o condenado, que tiver sua ação revisional provida, ajuizar ação de resarcimento fundada no art. 5º, LXXV da Constituição. Avaliou ser legítimo o clamor popular por celeridade, mas indicou outros meios, conformes à Constituição, de atingir esse objetivo, tais como a técnica dos recursos repetitivos e a repercussão geral. Disse que a PEC será positiva para o jurisdicionado no plano não penal; que é recomendável um tratamento normativo distinto para a matéria penal; que é necessária uma cláusula de vigência, fixando a data do fato como marco temporal; e que será necessária regulamentação por legislação infraconstitucional.

**A Dra. LUANA PEDROSA DE FIGUEIREDO CRUZ**, advogada e professora de Direito Processual Civil, apontou a cultura de protelação existente no Brasil, como também o fato de que é barato recorrer ao STF e ao STJ. Realçou que a ampla defesa não pode ser eterna. Afirmou a necessidade de se criarem filtros eficazes de acesso a essas cortes superiores, como o sistema de recursos repetitivos e a repercussão geral. Defendeu o uso dos instrumentos de tutela provisória e de urgência já em vigor, para resolver questões prementes nas ações revisionais. Afastou a necessidade de lei regulamentadora para as novas ações revisionais, e defendeu a aplicação imediata da PEC, sem efeito retroativo.

**O Dr. DANIEL MITIDIERO**, advogado e professor de Direito Processual Civil, buscou no direito comparado argumentos para mostrar que o STF e o STJ não têm como missão julgar casos, em particular, mas sim “a



partir de casos". Por conseguinte, essas cortes devem decidir poucas lides, enfrentá-las sob todas as perspectivas, fixando então orientações sobre o significado do direito, a serem seguidas pelos tribunais ordinários. Outrossim, sublinhou que a coisa julgada é conceito ligado à solução de litígios individuais, e não à unidade do ordenamento jurídico. Por essa razão, no seu entender, deve-se operar após a segunda instância.

Quanto à natureza dos recursos extraordinário e especial, lembrou que, na Europa, os apelos de natureza extraordinária justamente pressupõem o trânsito em julgado, como em Portugal, França e Itália. Disso tudo decorre que é necessário fazer com que o STF e o STJ decidam menos, para decidir melhor. Afirmou que a proposta poderá entrar em vigor imediatamente, tratando-se de regra processual, tendo como termo de aplicação o dia em que a decisão se tornar recorrível. Defendeu a aplicação do texto igualmente para os domínios cível e penal, como salvaguarda da unidade do sistema jurídico. Concluiu propondo a adoção da nomenclatura atual, de ação rescisória e revisão criminal, para que se possa aproveitar a legislação processual já em vigor – cabendo escolher apenas o prazo de ajuizamento.

O Dr. NABOR BULHÕES, participando por teleconferência, fez um histórico do modelo brasileiro de justiça sob a Constituição de 1988. Destacou a crise do recurso extraordinário, o decorrente estrangulamento do STF, e a criação do STJ como medida destinada à sua solução. Observou que, no contexto brasileiro de carência de magistrados e tribunais, os problemas da prestação de justiça não estão necessariamente ligados ao vigente sistema recursal e de ações autônomas de impugnação. Aduziu que nem sempre é possível reformar o sistema para restringir o acesso à Justiça, já que a existência de tribunais com competência para uniformizar o direito federal, e para fazer prevalecer a Constituição, na esfera recursal, é essencial para o País. Apontou que a PEC não alcança as Justiças Eleitoral e do Trabalho.

Defendeu a preservação do modelo da Constituição de 1988, entendendo que a proposta compromete a higidez da função jurisdicional, ao suprimir a função uniformizadora da aplicação do direito federal e de prevalência da Constituição Federal. Frisou a diferença conceitual entre ações e recursos, pois os segundos se operam no âmbito de um processo já



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

instaurado e dele são parte, enquanto as primeiras inauguram nova relação processual. No seu entender, as ações autônomas de impugnação “não substituem os recursos especial e extraordinário, porque elas não têm a função de uniformizar, de preservar, têm a função apenas de corrigir o vício contido na coisa julgada para reconhecer e afirmar o que não pode prevalecer. A partir daí, passam a produzir um novo julgamento da causa sem os vícios determinantes das razões que levaram à impugnação da coisa julgada.” Ademais, “há sempre a ideia de que, para desconstituir a coisa julgada, que está protegida pela garantia da intangibilidade constitucional, há de se ter uma razão verdadeiramente portentosa, verdadeiramente poderosa.”

Prosseguindo em seu depoimento, o Dr. Nabor Bulhões avaliou que a sistemática proposta pela PEC deixará os direitos subjetivos sem nenhuma proteção. Lembrou que a OAB sempre tem se manifestado contrária a propostas semelhantes à PEC. Mencionou exemplos no direito comparado e estatísticas para sugerir que se aumente o número de magistrados no Brasil, em lugar de operar reformas que restrinjam o acesso à Justiça. No que toca à proposta do Min. Peluso, manifestou-se contrário, entendendo que esta é incompatível com a *ratio* do próprio sistema. Observou, ainda, que o trânsito em julgado de uma decisão proferida em instância única violaria o duplo grau de jurisdição. Indicou também que o Brasil já possui mecanismos bem concebidos e implementados para diminuir demandas, especialmente no âmbito recursal, tais como os julgamentos virtuais, a repercussão geral, os recursos repetitivos e as súmulas vinculantes.

Enfatizou que a PEC causará um impacto superlativo sobre todo o sistema jurídico, citando exemplos como as dúvidas relativas à coexistência das ações revisionais e da ação rescisória. Informou que, segundo a posição da OAB, a PEC violaria o art. 5º, inciso LVII, sendo inconstitucional, portanto, destacando que a Constituição já permite a prisão preventiva como meio de dar eficácia ao provimento jurisdicional. Observou que há meios para evitar a impunidade, já à disposição – como a punição dos recursos protelatórios, caracterizadores da litigância de má-fé, e a interrupção da prescrição pela confirmação da condenação, entre outros. Registrou que oscilações jurisprudenciais são comuns no direito comparado, mas que a



inconstância interpretativa do STF trabalha contra a credibilidade da Corte. Finalmente, destacou a necessidade urgente de se criarem novos Tribunais Regionais Federais.

O Dr. LENIO LUIZ STRECK, jurista e advogado, citou os exemplos de Portugal e Itália para apontar o subdimensionamento do STJ no Brasil. Aduziu que a proposta em exame atinge o conceito clássico de coisa julgada, fixado na legislação infraconstitucional, considerando clara a violação do princípio da presunção de inocência e a caracterização do cumprimento antecipado da pena. Citou estatísticas para contraditar afirmações do Ministro da Justiça Sérgio Moro, sustentando que o STF e o STJ de fato revertem as decisões dos tribunais de segundo grau. Questionou a aplicabilidade prática da exigência de comprovação de repercussão geral perante o STJ; a possibilidade de concessão de liminares; o cumprimento imediato da pena pelo réu absolvido em primeiro grau, mas condenado em segundo; os prejuízos impostos ao direito de recorrer do Ministério Público; a proibição de rediscussão, em novo processo, da causa penal transitada em julgado; a possibilidade de utilização do *habeas corpus* como sucedâneo recursal. Apontou a excessiva fragmentação decisória da magistratura nacional, e seu impacto sobre a execução da pena já após a segunda instância. Deplorou a existência de embargos declaratórios no sistema recursal brasileiro.

Prosseguindo em seu depoimento, o Dr. Lenio Streck enfatizou a necessidade de se realizarem prognoses e cálculos antes de implementar a alteração constitucional ora em análise. Afirmou que a proposta descaracteriza o STF e o STJ como tribunais nacionais. Sublinhou que, em matéria constitucional, a decisão contrária à Constituição não faz coisa julgada, sendo suficiente uma ação declaratória para sanar o problema. No seu entender, a alteração do momento da coisa julgada criaria uma artificialidade, contrária à tradição jurídica nacional. Avaliou que a alternativa proposta pelo Ministro Peluso não altera o quadro gerado pelo texto original da PEC, mas que optaria pela primeira, em desfavor do segundo. Defendeu que determinados temas tenham seu acesso garantido ao STJ – independente de repercussão geral, evitando inconsistências sistêmicas com o *habeas corpus* –, bem como a possibilidade de concessão de medidas cautelares. Salientou que a alteração



recente na jurisprudência do STF, relativa ao princípio da presunção de inocência, não causou insegurança social.

O Dr. **GEORGES ABOUD**, professor de Direito Processual Civil, centrou sua apreciação na esfera do Direito Privado, apontando a insegurança gerada pela PEC no que concerne à uniformidade de aplicação do direito federal, em todo o território pátrio. Avaliou que a proposta trará prejuízos, notadamente no campo tributário e social. Sublinhou que as ações revisionais, sendo independentes, demandarão novas citações e contratação de advogado, abrindo oportunidade para que danos irreparáveis ocorram entrementes. Ademais, tais processos impedem que o STF e STJ suspendam feitos em tramitação e gerenciem temas polêmicos, até que possam emitir uma decisão unívoca. Advertiu sobre a resistência dos tribunais de segundo grau em obedecer a jurisprudência do STF e STJ, muitas vezes fixando condenações de centenas de milhões de reais – e que são posteriormente reformadas pelos Tribunais Superiores.

Continuando em seu pronunciamento, o Dr. Georges Abboud afirmou compreender os anseios que inspiram a proposta em exame, mas avaliou que, no contexto da federação brasileira, sua entrada em vigor poderá agravar a falta de segurança jurídica, além de gerar significativos danos econômicos. Esclareceu que, no sistema em vigor, a interposição de recursos de natureza extraordinária permite a execução apenas provisória, calcada em garantia oferecida pelo recorrente. Essa situação se alteraria com a entrada em vigor da PEC, admitindo-se a execução definitiva, com riscos de danos irreparáveis, de altíssima monta. Salientou a dificuldade de se restaurar o *status quo ante* em matéria não penal, caso se permita a execução definitiva das decisões judiciais, notadamente no que toca aos cofres públicos e ao sistema econômico. Frisou que as atuais regras de condenação em honorários de sucumbência não são efetivamente aplicadas pelo Judiciário, o que torna barato litigar no Brasil, ainda que de má-fé. Ponderou que a PEC conduz à “desregulamentação” normativa e ao aumento da insegurança jurídica, num quadro danoso para a economia, para o Estado e para o jurisdicionado – em especial, para a população mais carente. Rejeitou o argumento de que pessoas abastadas se serviriam de bons advogados para se furtar à execução da pena,



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

como também o de que uma súmula vinculante ressolveria a insegurança jurídica vindoura. Ponderou que o mecanismo dos recursos repetitivos é mais usado, e superior, na prática, à súmula vinculante: esta pode não permitir gestão eficiente dos feitos em tramitação, não produzir teses maduras, não elucidar claramente a questão jurídica que lhe serve de objeto, e ainda multiplicar o número de reclamações perante o STF e STJ.

O Ministro **NELSON JOBIM**, concluindo a produtiva série de audiências públicas realizadas por este colegiado, traçou um histórico da formação e evolução do STF e do STJ. Apontou o desvirtuamento dos Tribunais Superiores, que gradualmente se transformaram em tribunais de justiça às partes, pelo fato que o sistema brasileiro estimula a interposição de recursos e o proveito dos escritórios de advocacia. Enfatizou que o primeiro grau de jurisdição deixou de ser a sede da resolução do litígio, tornando-se mero juízo de passagem e expandindo imensamente a capacidade dos advogados. Concordou com as observações feitas pelo Dr. Georges Abboud “em relação à redução brutal que aconteceria na capacidade organizacional do direito nacional, da perspectiva do Supremo Tribunal nos recursos extraordinários e do Superior Tribunal de Justiça nos recursos especiais.”

Como apreciação geral, o Ministro Nelson Jobim entendeu que a iniciativa em análise pretende atribuir ao réu o ônus decorrente da ineficácia do Poder Judiciário. Propôs, ao invés, a adoção de dois mecanismos, independentes de alteração constitucional: (a) uma sucumbência cumulativa, em todos os graus de jurisdição, no caso de desprovimento dos recursos, como desestímulo à sua interposição protelatória ou sem justa causa; e (b) a interrupção da prescrição, se interpostos o recurso extraordinário ou especial. Defendeu ser necessário não confundir justiça com vingança, alertou para a possibilidade de personalismos no uso dos meios processuais, pelas titulares dos cargos ligados à prestação da jurisdição, e indagou sobre a possibilidade de prisões injustas. Lembrou que a PEC em análise representa um retorno a uma orientação jurisprudencial expressamente superada pelo STF, o que poderá conduzir a um complexo debate constitucional no futuro. Aduziu que o direito à liberdade precede a vontade das maiorias, e que esta é conduzida pela retórica demagógica. Concluiu, avaliando que a proposta do Ministro



Peluso é mais conveniente, conclamando esta Comissão Especial a deliberar olhando para o futuro.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

A esta comissão especial compete, nos termos dos artigos 34, inciso I, e 202, § 2º, do Regimento Interno, pronunciar-se quanto ao mérito da proposta de emenda à constituição em análise.

É o que se passa a fazer.

Ressalte-se, inicialmente, que, embora o texto da proposição seja relativamente curto, a matéria nele contida é extremamente complexa, razão pela qual dividiremos este parecer em alguns tópicos, para facilitar a análise de cada um dos pontos que nos pareceram mais relevantes.

### **II.1 – O PODER JUDICIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A Carta Política de 1988 marca a retomada da democracia no Brasil e constitui sua expressão jurídica fundadora. Na nova realidade que se descortinava ao final dos anos 1980, juízes e tribunais foram escolhidos pelo Poder Constituinte originário como garantes do nascente regime. A função jurisdicional se destinaria, assim, a assegurar a consolidação do Estado Democrático de Direito então abraçado. Na apreciação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) à época, o Judiciário constituiria a instância onde seria “decidida a efetiva implantação da democracia no país”, um “timoneiro” a guiar o País em sua nova rota.<sup>2</sup>

Concluída a transição democrática, a promulgação da nova Carta Política devolveu ao Poder Judiciário a integralidade de suas

<sup>2</sup> TAVARES FILHO, Newton. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. In: **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. BACKES, Ana Luiza (org.); AZEVEDO, Débora Bithiah de (org.); ARAÚJO, José Cordeiro de (org.). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 219.



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

prerrogativas, restaurando sua posição entre os Poderes da República, com plena autonomia. As garantias funcionais e institucionais da magistratura foram resgatadas, abriram-se novas vias de acesso à Justiça, houve uma sensível ampliação da estrutura judiciária, e os direitos fundamentais do cidadão em juízo foram substancialmente robustecidos.<sup>3</sup> Em particular, assegurou-se ao jurisdicionado acesso ilimitado aos tribunais, com *status* de cláusula pétrea, para reclamar tanto direitos individuais como coletivos.<sup>4</sup>

O reforço do aparelho jurisdicional pela “Constituição Cidadã” alcançou também as doravante denominadas funções essenciais à Justiça, beneficiando notadamente o Ministério Público. Este praticamente se desligou do Poder Executivo, recebendo inéditas prerrogativas, além de uma sólida autonomia. A advocacia pública e privada, bem como a Defensoria Pública, ganharam doravante a proteção de um regime constitucional.

Particularmente, duas inovações marcariam com destaque o sistema da Carta de 1988. Na primeira delas, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi laureado com novas competências que o tornaram – ainda mais que antes – o guardião precípua da Constituição.<sup>5</sup> Num acentuado processo de abertura, novas ações constitucionais e novas vias de controle de constitucionalidade perante a Corte foram criadas, bem como toda uma gama de autoridades e entidades da sociedade civil receberam legitimidade para provocá-la – o que Nagib Slaibi Filho chamou a “multidão de legitimados ativos”.<sup>6</sup>

A outra novidade se expressou na separação das competências para o controle de constitucionalidade, de um lado, e para a preservação da autoridade, da integridade e da uniformidade da aplicação do direito federal, de outro. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi criado para

<sup>3</sup> SADEK, Maria Tereza Aina. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 10, nº 1, p. 01-62, maio 2004. Disponível em: <http://ref.scielo.org/qmt6m9>. Acesso em: 31 mar. 2020.

<sup>4</sup> BASSETTO, Maria do Carmo L. T. R. O acesso à Justiça no Brasil. In: **Democratização do acesso à Justiça: análise dos juizados especiais federais itinerantes na Amazônia Legal brasileira**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Série Monografias do CEJ, vol. 23, 2016, p. 45. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/mono/article/viewFile/2154/2056>. Acesso em: 1 abr. 2020.

<sup>5</sup> COSTA E SILVA, Simon Riemann y. "Da redemocratização do Brasil através das Constituições de 1946 e 1988." **Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, vol. 13, n. 26, p.189-207, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=282/28220704010>. Acesso em: 31 mar. 2020.

<sup>6</sup> SLAIBI FILHO, Nagib. Breve história do controle da constitucionalidade. **Revista da EMERJ**, v. 5, n. 20, p. 284–319, 2002.



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

exercer essa segunda incumbência, exercendo-a por intermédio do recurso especial – via recursal de natureza extraordinária.<sup>7</sup> Como avaliou a prof. Maria Tereza Sadek, o STJ foi “a grande inovação, no que se refere à estrutura do Poder Judiciário”: seus “principais fundamentos eram descongestionar o STF e assumir algumas das funções antes atribuídas ao Tribunal Federal de Recursos”.<sup>8</sup>

O desenrolar da vida nacional, nas décadas vindouras, iria conduzir os dois mais importantes tribunais brasileiros por variadas trajetórias – algumas imaginadas pelo Constituinte originário, outras jamais antevistas, como se verá a seguir.

## II.2 – A CRISE DA ATIVIDADE JURISDICIONAL

O projeto constituinte, como se pode constatar, obteve sucesso nos mais de trinta anos de vigência da Carta Política. Na recente avaliação do Ministro Dias Toffoli, Presidente do STF, “se temos hoje uma democracia consolidada, na qual as liberdades públicas são exercidas amplamente e os direitos fundamentais são reafirmados, isso se deve, em grande medida, à solidez do nosso sistema de Justiça”.<sup>9</sup> Indo mais além, o Ministro Ricardo Lewandowski afirmou que “o século XXI é o século do Poder Judiciário, em que a humanidade, bem como o povo, o homem comum, descobriu que tem direito e quer efetivá-lo”.<sup>10</sup> Nesse sentido, a experiência brasileira se insere no contexto mais geral da redemocratização dos países latino-americanos, cuja consolidação constitucional passou por um reforço inequívoco do Judiciário e dos mecanismos de controle do poder estatal, como assinala Jean-Michel Blanquer.<sup>11</sup>

7 TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. O recurso especial e o Superior Tribunal de Justiça. In: **Recursos no Superior Tribunal de Justiça**, São Paulo: Saraiva, 1991, p.67-81. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79059592.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2020.

8 SADEK, *op. cit.*, p. 5.

9 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ministro Dias Toffoli abre Ano Judiciário e destaca empenho do STF para garantir direitos fundamentais. **Notícias STF**. 3 fev. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=435928>. Acesso em: 31 mar.2020.

10 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. O século XXI marca a era dos direitos e do Poder Judiciário, afirma Ricardo Lewandowski. **Notícias CNJ**. 14 ago. 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/o-seculo-xxi-marca-a-era-dos-direitos-e-do-poder-judiciario-afirma-ricardo-lewandowski/>. Acesso em: 31 mar.2020.

11 BLANQUER, Jean-Michel. *Consolidation démocratique? Pour une approche constitutionnelle. Pouvoirs*, n. 98, p. 37-47, 2001. Disponível em: <https://revue-pouvoirs.fr/Consolidation-democratique-Pour.html>. Acesso em: 1 abr. 2020.



\* c d 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

Sem embargo, as atuações do STF e do novo STJ vieram se enxertar na longa trajetória republicana do Poder Judiciário, não raro marcada por um histórico de crises. Uma consequência marcante do novo regime constitucional foi que o destaque, desejado pelo Constituinte originário para os tribunais pátrios, expandiu-se muito além do que se pôde prenunciar, ampliando uma sobrecarga de trabalho já crítica. Diversos fatores contribuíram para a intensificação desse quadro adverso.

O novo texto fundamental, longo e minudente, trouxe para a esfera da jurisdição constitucional uma miríade de temas antes não tratados, projetando a sombra do juiz constitucional sobre uma imensidão de novos aspectos da vida social. A constitucionalização do direito – o “efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico”, na definição do Ministro Luis Roberto Barroso<sup>12</sup> – manifestou-se, assim, com particular intensidade na ordem constitucional brasileira pós-1988.

Em complemento, a judicialização da política constitui uma outra característica fundamental do regime vigente, engendrando a ubiquidade da intervenção judicial na condução das políticas públicas,<sup>13</sup> com graves consequências para a gestão judiciária. Vale assinalar, como exemplo, que o número de ações sobre saúde ajuizadas na primeira instância, em todo o País, cresceu espantosos 198% entre 2009 e 2017 – o aumento foi de 85%, se considerados apenas os tribunais de segundo grau. Em vivo contraste, o total de feitos que chegaram ao Judiciário nacional diminuiu 6%.<sup>14</sup>

As consequências da judicialização da vida política no plano orçamentário e da gestão pública foram consideráveis, impactando profundamente a separação de Poderes e redesenhando a função jurisdicional. Como exemplo, uma auditoria operacional sobre a judicialização da saúde realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017 revelou que “os

12 BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, p. 1-42, abr./jun. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618/44695>. Acesso em: 1 abr. 2020.

13 TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. **The Global Expansion of Judicial Power**. New York: New York University Press, 1995, p. 2.

14 INSPER. Judicialização da saúde dispara e já custa R\$ 1,3 bi à União. Insper Conhecimento - Direito, 24 mai. 2019. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/direito/judicializacao-da-saude-dispara-e-ja-custa-r-13-bi-a-uniao/>. Acesso em: 1 abr. 2020.



\* c d 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

valores gastos pelo Ministério da Saúde no cumprimento das decisões judiciais na área da saúde aumentaram mais de quatorze vezes nos últimos oito anos". Em adição, o relatório também mostra que "as secretarias estaduais de saúde, juntas, realizam despesas com a judicialização muito maiores que as do Ministério da Saúde. Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo gastaram, juntos, mais de R\$ 734 milhões e R\$ 772 milhões nos anos de 2013 e 2014, respectivamente".<sup>15</sup> Vale nesse ponto atentar para o alerta do Ministro Luis Roberto Barroso, que sublinha que o Judiciário é concebido e aparelhado para realizar a "microjustiça" – não para formular políticas públicas, interferindo na alocação de recursos públicos e na organização da atividade administrativa.<sup>16</sup> A própria finalidade e capacidade institucional da magistratura entraram, portanto, em questão, colocando ainda mais carga sobre as estruturas judiciárias.

Outrossim, o quadro normativo propiciado pela nova Constituição foi frequentemente acolhido por uma magistratura desejosa de implementar tais disposições em sua máxima extensão, como também de lhes imprimir a maior eficácia possível. Essa postura encontrou amplo suporte num novo paradigma teórico – o neoconstitucionalismo –, cujos postulados enfatizam o papel do juiz na concretização da Constituição, com adoção de uma postura criativa e a enfática recusa de uma concepção mecanicista da interpretação do direito.<sup>17</sup> Sobressaiu-se em particular o próprio STF, que acolheu e potencializou princípios como o da máxima efetividade do texto constitucional, bem como interpretou expansivamente sua função de guardião da Lei Maior.<sup>18</sup> Uma eventual politização da magistratura, como também um crescente ativismo judicial, passaram então a ocupar a cena institucional brasileira,<sup>19</sup> provocando uma rearranjo das relações entre agentes públicos

<sup>15</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Biblioteca Digital. Auditoria operacional sobre judicialização da saúde. Ficha-síntese. 16 ago. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-judicializacao-da-saude.htm>. Acesso em 2 abr. 2020.

<sup>16</sup> BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. (**SYN)THESIS**, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>. Acesso em: 2 abr. 2020.

<sup>17</sup> SANCHÍS, Luis Prieto. Neoconstitucionalismos (un catálogo de problemas y argumentos). **Anales de la Cátedra Francisco Suárez**, vol. 44, p. 461-506, 2010. Disponível em: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/516>. Acesso em: 1 abr. 2020.

<sup>18</sup> Confira-se, e.g., SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 2087**, Rel.: Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/2018, DJe-088, 08-05-2018; **ADI 3943**, Rel.: Min. Carmen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/2015, DJe-154, 06-08-2015.

<sup>19</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder Judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 198, p. 1-17, out. 1994. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46407>. Acesso em: 01



\* c d 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

eleitos e vitalícios. Essa acomodação nem sempre foi tranquila, já que o espectro de um governo de juízes – antiga ameaça, temida e hostilizada em muitas democracias contemporâneas<sup>20</sup> – foi objeto de intensos debates, ações e reações no Congresso Nacional e no próprio STF.<sup>21</sup>

Os fenômenos acima apontados tornaram ainda mais complexo o contexto de lentidão e ineficiência da atividade jurisdicional, que historicamente marcou tanto o Judiciário da União quanto os dos Estados. Firmes no seu compromisso constitucional de prover ao jurisdicionado um serviço público eficiente, os Poderes constituídos tomaram então inúmeras medidas destinadas a aperfeiçoar o funcionamento da Justiça. Destaca-se aqui, por seu porte e amplitude, a reforma do Poder Judiciário realizada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Conforme frisou o autor da proposição original, PEC nº 96, de 1992, Deputado Hélio Bicudo, a iniciativa fazia avançar o impulso inicial tomado pelo Constituinte originário em 1988, e buscava modernizar a Justiça.<sup>22</sup>

Introduzindo dezenas de inovações importantes, a reforma do Judiciário consagrou um novo direito fundamental à razoável duração do processo; criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como órgão centralizador e otimizador da gestão judiciária; dotou o STF de novos instrumentos destinados à racionalizar sua atuação; determinou uma proporcionalidade entre o número de juízes na unidade jurisdicional, a efetiva demanda e a respectiva população; e preocupou-se, sobretudo, em assegurar a eficácia e a celeridade da prestação jurisdicional. Como resultado direto das medidas implementadas em 2004, o número de recursos extraordinários perante o STF – se tomarmos a Corte como exemplo – sofreu expressiva redução, como se vê no seguinte gráfico:

---

abr. 2020.

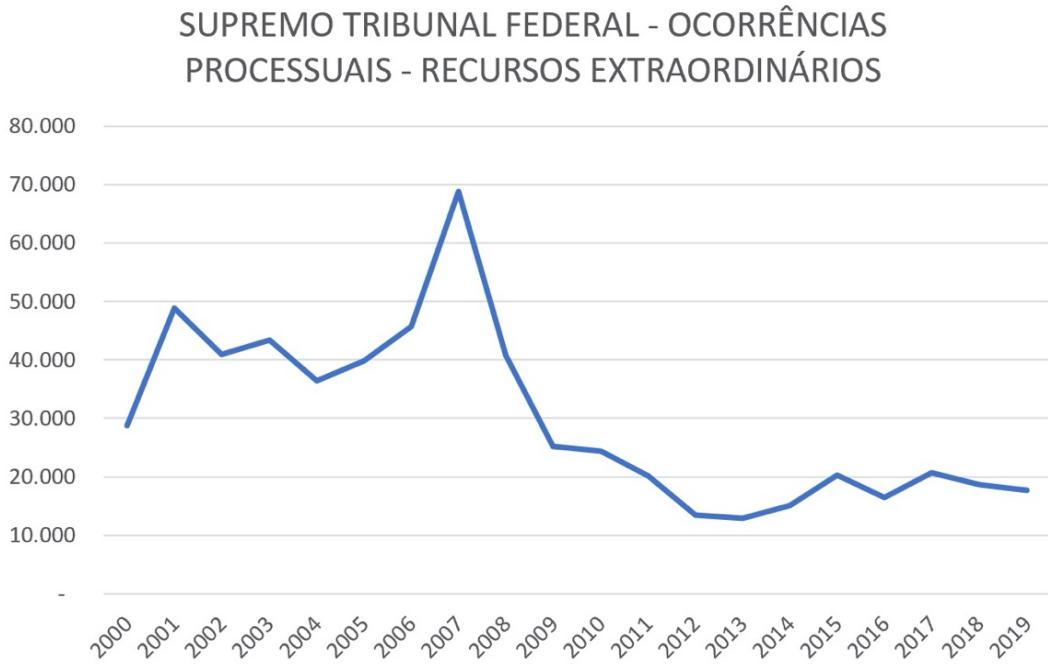
20 TERRÉ, Dominique. Gouvernement des juges et démocratie. **Archives de Philosophie du Droit**, n. 47, p. 409-425, 2003. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2290614>. Acesso em: 2 abr. 2020.

21 Podem ser citados como exemplos desse processo de reacomodação entre os Poderes as decisões do STF relativas à fidelidade partidária, ao uso de algemas, à vedação do nepotismo na Administração e à inelegibilidade e vida pregressa de candidatos a cargos eletivos. Cf. BARBOSA, Daniella Dutra de Almeida; TEIXEIRA, João Paulo Allain. O Supremo Tribunal Federal e o novo desenho jurisdicional brasileiro. Revista de informação legislativa, v. 47, n. 186, p. 129-140, abr./jun. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198678>. Acesso em: 2 abr. 2020.

22 CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição nº 96, de 1992**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14373>. Acesso em: 1 abr. 2020.



\* c d 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*



Se é inegável o sucesso das reformas constitucionais, legislativas e gerenciais para o aprimoramento da atividade jurisdicional no País, vemos, contudo, que panorama atual ainda se mostra insatisfatório. Dados do CNJ evidenciam o mau funcionamento do aparelho judiciário, e colocam em dúvida o atendimento – ainda que precário – ao princípio da razoável duração do processo.

São inúmeras as estatísticas que expõem as deficiências da prestação de justiça ao cidadão por todos os ramos do Poder Judiciário, nas esferas federal e estadual. Tomando-se os segmentos mais representativos da jurisdição penal como exemplo, o relatório publicado pelo CNJ em 2019 mostra que o tempo médio de tramitação dos processos criminais, baixados na fase de conhecimento do primeiro grau das Justiças estaduais, é de 3 anos e 10 meses. Note-se que há dramáticas variações nas médias individuais dos Estados federados, que vão de 8 anos e 2 meses no Rio Grande do Sul, a 11 meses no Distrito Federal. Na primeira instância da Justiça Federal comum, essa média está em 2 anos e 3 meses. Quando se passa ao segundo grau de jurisdição e aos Superiores, o tempo médio de tramitação alcança 10 meses



para os Tribunais de Justiça, 1 ano e 3 meses para os Tribunais Regionais Federais, e 8 meses para os Tribunais Superiores.<sup>23</sup>

É de sublinhar-se que os Judiciários estaduais concentram a imensa maioria dos feitos criminais em tramitação no País – 91,3% dessas causas.<sup>24</sup> A magistratura dos Estados-membros, portanto, não apenas está mais próxima da população, nos diversos rincões do território nacional, como também exerce parcela da jurisdição que é extremamente visível – e, como tal, cobrada com vigor pelo jurisdicionado.

No topo da hierarquia judiciária nacional, o panorama não se revela diverso. A dita “crise do Supremo Tribunal Federal” remonta já às primeiras décadas do século XX, como se extrai da lição de Alfredo Buzaid, em artigo de 1960:

“A existência da crise, em seus primeiros sintomas, aparece já no decreto n.º 20.669, de 23 de novembro de 1931, que dispunha no art. 1.º: “O Supremo Tribunal Federal realizará, enquanto não esgotar a pauta das causas com dia, quatro sessões semanais, de 1.º de abril a 30 de novembro, e três de 1.º de dezembro a 31 de janeiro, data em que começam as férias.” Se já em 1931, quando ainda o número de feitos que ascendiam ao Supremo não atingia duzentos por ano, não se esgotava a pauta de julgamentos, quê se dizer do volume crescente de causas que continuavam a subir nos anos subsequentes? As estatísticas mostram que a partir de 1934 começam a avolumar-se os recursos extraordinários: 150 em 1935; 230 em 1936; 242 em 1937; 210 em 1938; 286 em 1939; 804 em 1940; 1.047 em 1941; 1.113 em 1942; 1.124 em 1943.”<sup>25</sup>

Ao longo das décadas, a situação se agravou sensivelmente, a despeito de reformas destinadas a racionalizar a jurisdição constitucional, tais como a adoção e expansão do controle concentrado, a partir de 1965,<sup>26</sup> e a criação da arguição de relevância, em 1975.<sup>27</sup> A excessiva demora na entrega

23 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2019 (Ano-base 2018). Relatório Analítico, p. 162-163. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf). Acesso em: 1 abr. 2020.

24 *Idem*, p. 159.

25 BUZAI, A. A crise no Supremo Tribunal Federal. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 55, p. 327-372, 1 jan. 1960 (grifamos). Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/fdusp/article/view/66355>. Acesso em: 2 abr. 2020.

26 COSTA, Alexandre Araújo; CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de; FARIAS, Felipe Justino. Controle de constitucionalidade no Brasil: Eficácia das políticas de concentração e seletividade. **Revista DireitoGV**, v. 12, n. 1, p. 155-187, jan.-abr. 2016.

27 CAMPOS, Luciana Dias de Almeida. O antecedente histórico da repercussão geral no Brasil: a arguição de relevância da questão federal. **Jus.com.br**, ago. 2012. Disponível em:

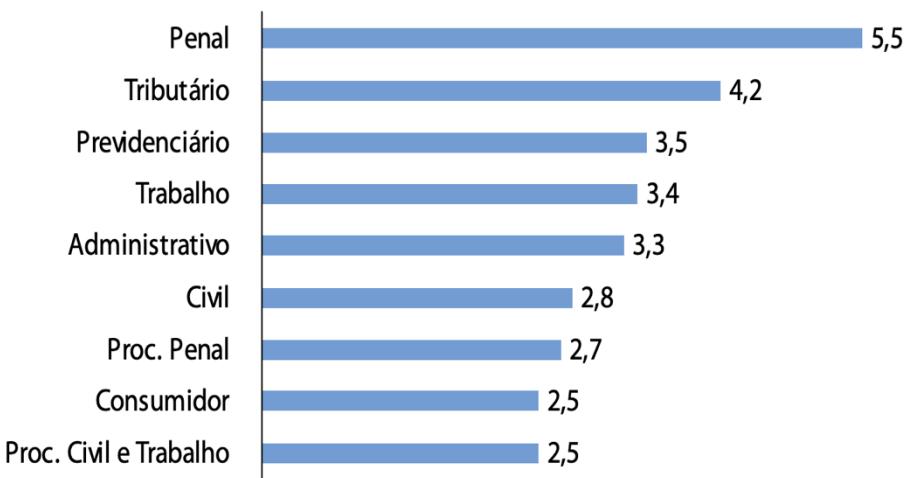


\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

da prestação jurisdicional por mais alto tribunal brasileiro é evidente, como mostram os dados do “III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o Tempo”, de 2014.<sup>28</sup>

Nesse estudo, destacam-se, a título ilustrativo, as médias de duração das liminares concedidas pelos Ministros: 653 dias, quando considerados todas as classes processuais, mas alcançando 6,2 anos nas ações diretas de inconstitucionalidade; 6,1 anos nas ações declaratórias de constitucionalidade; 4,4 anos nas arguições de descumprimento de preceito fundamental; e finalmente 7,3 anos nos recursos extraordinários.<sup>29</sup> Em outro exemplo eloquente, nem mesmo o rito abreviado permitido pelo art. 12 da Lei nº 9.868/99, no controle concentrado de constitucionalidade, foi capaz de conduzir à entrega da prestação jurisdicional em tempo aceitável, como evidencia o gráfico a seguir.<sup>30</sup> Isso, ressalte-se, na matéria da mais alta importância na República, a saber: a conformidade dos atos estatais à Constituição Federal, cuja decisão, pressupõe-se, requer máxima celeridade.

**Número Médio de Anos de Duração entre Adoção do Rito do Art. 12 e Decisão de Processos no STF, por Assunto (1988-2013)**



<https://jus.com.br/artigos/22253/o-antecedente-historico-da-repercussao-geral-no-brasil-a-arguicao-de-relevancia-da-questao-federal>. Acesso em: 2 abr. 2020.

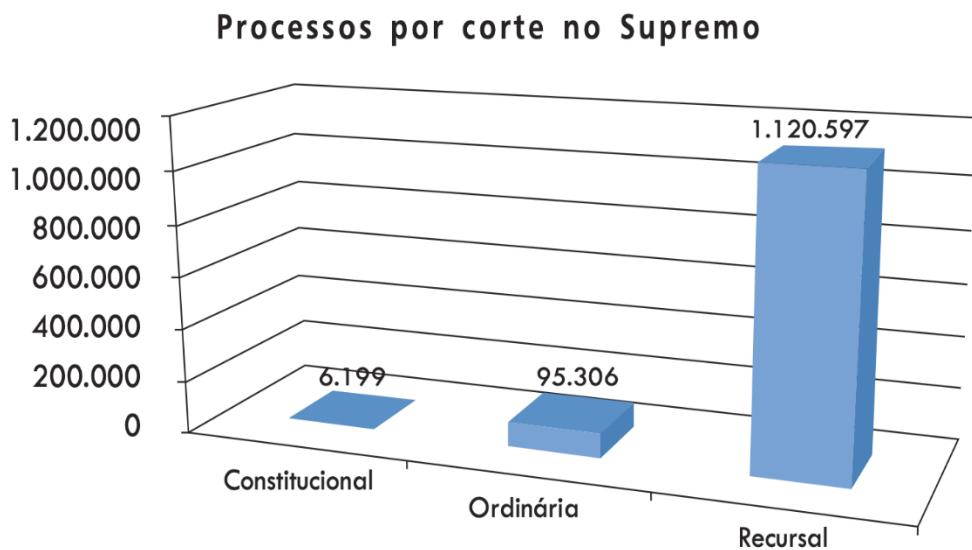
28 FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vitor P. **III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014.

29 *Idem*, p. 40.

30 *Idem*, p. 40.



Outros dados expõem ainda a avalanche de processos que ocupam a pauta decisória do Tribunal, evidenciando distorções que o impedem de exercer com adequação sua missão precípua de guardião da Constituição. Quanto a esse ponto, o “I Relatório O Supremo em Números: Múltiplo Supremo” exibe no gráfico abaixo o forte comprometimento da função de corte puramente constitucional do STF, continuamente soterrado por recursos variados:<sup>31</sup>



O STJ, concebido para solucionar, mesmo que em parte, o persistente dilema do Supremo, encontra-se em situação não menos crítica. Segundo dados do jornal O Estado de São Paulo, publicados em fevereiro de 2019, essa Corte Superior possuía um estoque de 322,2 mil processos aguardando julgamento – tarefa agravada pelo imenso universo de leis federais, estimadas em 180 mil.<sup>32</sup> Em 2018, informa o periódico, o STJ – composto por apenas 33 Ministros – recebeu 346,3 mil processos e julgou 524 mil. Não obstante sua produtividade, o acúmulo de feitos persiste, e aumenta. O relatório estatístico oficial informa que, em 2019, “foram distribuídos e registrados no STJ 374.366 processos, o que corresponde a 11.344 processos distribuídos por ministro em média. (...) Observando a série histórica, o ano de

31 FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em Números: Múltiplo Supremo**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2011, p. 21.

32 O Estado de São Paulo. A sobrecarga do STJ. 28 fev. 2019. Disponível em: <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,a-sobrecarga-do-stj,70002738523>. Acesso em: 2 abr. 2020.



\* c d 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

2019 representou um crescimento de 7,4% de distribuídos em relação à 2018, e uma média de expansão de 3,4% ao ano desde 2013”.<sup>33</sup>

Esses números, conforme bem destacou o Ministro Sebastião Reis em seminário promovido pela Associação dos Advogados de São Paulo (AASP), “indicam que estamos caminhando para uma situação trágica”.<sup>34</sup>

A conclusão de todo esse cenário acima descrito nos é dada, em justa síntese, pela prof. Maria Tereza Sadek:

“1) a justiça transformou-se em questão percebida como problemática por amplos setores da população, da classe política e dos operadores do Direito, passando a constar da agenda de reformas; 2) tem diminuído consideravelmente o grau de tolerância com a baixa eficiência do sistema judicial e, simultaneamente, aumentado a corrosão no prestígio do Judiciário. De fato, as instituições judiciais – mesmo que em grau menor do que o Executivo e o Legislativo – apesar de há longo tempo criticadas, saíram da penumbra (confortável?) e passaram para o centro das preocupações. E, por outro lado, acentuaram-se as críticas e a queda nos índices de credibilidade.”<sup>35</sup>

A iniciativa ora em análise constitui, então, uma resposta do Congresso Nacional a uma problemática de alta relevância, que merece a mais detida atenção dos Poderes constitucionais, no interesse do bem comum.

### **II.3 – A DEMORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL**

Como já lembrava Rui Barbosa, em sua célebre “oração aos moços”, “justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”<sup>36</sup>. Em sentido semelhante, há a conhecida parêmia atribuída ao Conselheiro De la Bruyère: “a demora na administração da justiça constitui, na verdade, pura denegação de justiça”.

---

33 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Boletim Estatístico do Superior Tribunal de Justiça. Relatório Estatístico – 2019. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Boletim/verpagina.asp?vPag=0&vSeq=343>. Acesso em: 2 abr. 2020.

34 Agência Brasil. Volume crescente de processos no STJ preocupa ministros e juristas. 27 mai. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-05/volume-crescente-de-processos-no-stj-preocupa-ministros-e-juristas>.

35 SADEK, *op. cit.*, p. 6.

36 BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1997, p. 40.



\* c d 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

Com efeito, não há dúvida de que a intolerável duração desarrazoada do processo é um verdadeiro empecilho para que ele cumpra, de forma efetiva, a sua função: a realização da justiça. Um sistema de justiça que demanda anos, quiçá décadas, para estabilizar, de forma definitiva, um litígio, não realiza o seu propósito.

Não fosse só, as consequências deletérias na demora da prestação jurisdicional ultrapassam as relações endoprocessuais, uma vez podem gerar, também, efeitos prejudiciais de natureza econômica. Em obra memorável sobre “tempo e processo”, o eminent processualista José Rogério Cruz e Tucci bem apontou as diversas consequências negativas advindas dessa demora:

“É tarefa praticamente impossível estabelecer, com aproximado grau de precisão, quais são e em que medida atuam os males da demora da tutela.

Inexiste dúvida, por outro lado, de que o prejuízo é sempre enorme. Atendo-se, uma vez mais, a dados empíricos colhidos na prática forense e na literatura especializada, seria aceitável admitir que a intempestividade da prestação jurisdicional acarreta sobretudo consequências prejudiciais de ordem endoprocessual e, ainda outras, que se projetam extrinsecamente, vale dizer, vão além do processo judicial.

#### **Efeitos prejudiciais aos protagonistas do processo**

Como já ficou devidamente esclarecido, a excessiva diliação das controvérsias judiciais vulnera *ex radice* o direito a um processo sem atrasos injustificados, acabando por ocasionar uma série gravíssima de inconvenientes para todos os integrantes do processo. Como igualmente lembrado: justiça tardia corresponde a verdadeira denegação de justiça.

Para os juízes, a consequência primordial da lentidão do processo produz notório descrédito e desgaste ao Poder Judiciário, cuja imagem, a cada momento, fica mais desprestigiada.

Assevera, nessa linha de pensamento, Dalmo Dallari que, a exemplo de outros países, o Brasil tem ‘muitos bons juízes e não tem um bom Poder Judiciário’.

Ademais, o acúmulo constante de serviço tende a diminuir em considerável proporção a qualidade e o acerto dos pronunciamentos judiciais.



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

Já no que se refere às partes, além de sofrerem diretamente os sérios riscos advindos dessa inescondível possibilidade (decisão errada), a intolerável duração do iter processual constitui ‘fenômeno que propicia a desigualdade... é fonte de injustiça social, porque a resistência do pobre é menor do que a do rico; este, e não aquele, pode, via de regra, aguardar, sem sofrer grave dano, uma injustiça lenta... Um processo longo beneficia, em última análise, a parte rica em detrimento da parte desafortunada.

[...]

Quem dispõe do tempo – pondera Couture – *‘tiene em la mano las cartas de triunfo. Quien no puede esperar, se sabe de antemano derrotado. Quien especula con el tiempo para preparar su insolencia, para desalentar a su adversario, para desinteresar a los jueces, gana en ley de fraude lo que no podría ganar en ley de debate’.*

Como lamenta José Alberto dos Reis, há questões que se arrastam nos tribunais durante 10, 15 ou 20 anos! Há pleitos que se movem única e simplesmente para cansar e moer o adversário, a fim de obter dele uma composição vantajosa!

A demora da tutela jurisdicional, sob outro enfoque, beneficia, quase sempre, o réu que não tem razão.

Defende, a propósito, Luiz Guilherme Marinoni que se o demandante é prejudicado aguardando o advento da coisa julgada material, o réu, que manteve o bem da vida conservado em sua esfera jurídico-patrimonial durante o longo curso do processo é, sem dúvida, presenteado pela desmedida duração. ‘O processo, portanto, é um instrumento que sempre prejudica o autor que tem razão e beneficia o réu que não a tem!’.

Sabe-se que o demandado, em certas ocasiões, pode não ter efetivo interesse em comprovar que a pretensão do autor é improcedente, mas, simplesmente, desejar manter o bem perseguido em seu poder, mesmo que consciente de não ter razão, pelo maior tempo possível, sem que, contra essa situação, possa o processo investir.

[...]

Seja como for, a intempestividade da tutela e, ainda, da obtenção daquilo que ficou acertado na sentença condenatória, acarreta, como visto, inequívoco prejuízo. É o ‘dano marginal de indução processual’, como o considera Andolina.

Todavia, além do alvitrado prejuízo de natureza material, que tem como fonte a decisão ou satisfação serôdia, presume-se, sempre, a amargura da parte interessada que padeceu, durante anos a fio, sofrendo também o inafastável mal de



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

índole psicológica advindo da exacerbada duração do processo.

[...]

### Efeitos prejudiciais de natureza econômica

Não é da tradição da doutrina processual em geral a abordagem do direito sob o enfoque econômico.

No entanto, tantos e tão graves são os reflexos negativos da duração exacerbada do processo na economia que o tema tem merecido destaque na literatura especializada.

Nicolò Trocker observa que uma justiça morosa é um grande mal social, pois: ‘provoca danos econômicos (imobilizando bens e capitais), favorece a especulação e a insolvência, acentua a discriminação entre os que têm a possibilidade de esperar e aqueles que, esperando, tudo têm a perder. Um processo que perdura por longo tempo transforma-se também num cômodo instrumento de ameaça e pressão, uma arma formidável nas mãos dos mais fortes para ditar ao adversário as condições da rendição’.

[...]

No Brasil, estudo elaborado por Armando Castelar Pinheiro, destinado a um seminário promovido pela Universidade de Maryland, examinou as diversas vertentes do desempenho do sistema judiciário sobre o desenvolvimento econômico.

Infere-se dessa importante pesquisa, intitulada *Judicial system performance and economic development*, que os países que apresentam uma satisfatória administração da justiça estimulam o crescimento econômico e o progresso tecnológico: ‘há uma evidência muito persuasiva de que sistemas judiciais que têm bom funcionamento aceleram o desenvolvimento econômico. Assegurando o direito de propriedade e os direitos contratuais, reduzindo a instabilidade social e refreando as expropriações administrativas, imparcial, expedito e previsível, o Poder Judiciário propicia investimento, eficiência e progresso tecnológico.

Todavia, um ordenamento que não preenche esses requisitos básicos dificulta o incremento empresarial e, por isso, acarreta sérios prejuízos à economia.” (grifos nossos)<sup>37</sup>

Dessa forma, todas as medidas que busquem, de forma racional, tornar a prestação jurisdicional mais célere em nosso país, merecem a atenção deste parlamento. E é justamente esse o intuito da proposta que se analisa.

<sup>37</sup> TUCCI, José Rogério Cruz e. Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997, p. 110-118.



\* c d 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

Afinal, o que se busca é uma solução para a já citada “crise do Supremo” (e também do STJ), que levou, ao longo dos anos, a um acúmulo invencível de processos nessas cortes (e, por via reflexa, a uma demora na prestação jurisdicional definitiva).

Não por culpa desses tribunais, claro, mas pela forma como se estruturou o nosso sistema de justiça, que importou dos Estados Unidos as hipóteses de cabimento dos recursos extraordinários (*lato sensu*) sem se atentar para uma diferença gritante entre nossos sistemas: a nossa Constituição é muito mais ampla que a estadunidense (o que amplia, portanto, as hipóteses de possível violação ao seu texto) e a competência legislativa federal também é muito mais abrangente em nosso país (já que a federação americana privilegia as leis estaduais), o que também amplia as hipóteses de suposta contrariedade ao texto de lei federal.

Some-se a isso o fato de que, da forma como encontra-se estruturado hoje, o nosso sistema de justiça, os recursos de natureza extraordinária, por obstarem o trânsito em julgado, impedindo ou dificultando a execução do que já foi deliberado pelas instâncias ordinárias, tornaram-se regra. Recorre-se nem que seja com o único propósito de retardar o trânsito em julgado. Isso levou, como já afirmado, a um formidável acúmulo de processos que, com o tempo, tornou-se crônico.

E o problema não é meramente quantitativo. Com efeito, “essas cifras, por mais expressivas que sejam, não reduzem o problema a uma crise meramente numérica ou quantitativa, devendo-se, ao contrário, ter presente que o aforisma ‘a quantidade afeta a qualidade’ aplica-se perfeitamente à jurisdicional. Por isso, quando um órgão judicial postado à cumeeira da organização judiciária recebe mais processos do que pode julgar, começam as mazelas que desprestigiam a Justiça e afligem os jurisdicionados: protraimento indefinido dos feitos, contrariando a garantia da duração razoável (CF, art. 5º, LXXVIII); funcionalização do Judiciário, contrariando o disposto no art. 93, XIV, da CF; massificação da resposta judiciária, em detrimento do



exame cuidadoso de cada caso e da consistente fundamentação jurídica da decisão”<sup>38</sup>.

Não é por outra razão que especialistas na matéria advertem: “como se vê, nada obstante as tentativas de solução para a crise, o número de recursos que chegam ao STF há muito tempo assumiu proporções insuportáveis, revelando a necessidade inexorável de uma solução drástica ante a falência do sistema, que atualmente impede o exercício minimamente saudável das elevadas atribuições da Corte”<sup>39</sup>.

É essa a solução que se pretende dar com a presente Proposta de Emenda à Constituição, razão pela qual se mostra imperiosa a sua aprovação, ainda que com alguns ajustes, que serão devidamente detalhados neste Relatório.

#### **II.4 – O ALCANCE DA ALTERAÇÃO**

Destacada a importância da matéria, o primeiro ponto que gostaríamos de tratar diz respeito ao alcance da modificação proposta (isto é, quais serão os ramos do direito atingidos pela emenda constitucional).

Essa ressalva é importante porque, conforme consabido, a discussão ganhou força em razão do clamor popular pela aprovação de alguma medida legislativa que pudesse autorizar a prisão após a condenação em segunda instância (daí, inclusive, o nome desta Comissão).

A proposta, porém, vai muito além disso. Afinal, o que se pretende é antecipar o trânsito em julgado em relação a todos os ramos do direito, e não apenas ao direito penal. E com toda a razão!

Com efeito, conforme diversas manifestações exaradas nesta Comissão, com as quais concordamos integralmente, limitar o alcance das alterações propostas às ações penais seria, além de casuísma, inconstitucional. Afinal, não há razão lógica ou jurídica que justifique que em

---

<sup>38</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Recurso extraordinário e recurso especial**. 14. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 85.

<sup>39</sup> ALVIM, Teresa Arruda; DANTAS, Bruno. **Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores. Precedentes no direito brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 476.



\* c d 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

ações cíveis (que discutem, via de regra, questões patrimoniais) a possibilidade de execução definitiva da sentença encontre mais óbices que nas ações penais (nas quais está em jogo a liberdade do cidadão).

Nesse sentido, judiciais foram as considerações apresentadas pelo Ministro Cezar Peluso:

"A segunda observação, e esta me parece decisiva: se nós dermos, nos termos da proposta, um tratamento genérico a um instituto genérico, que é o trânsito em julgado, sem distinguir área criminal, área cível ou trabalhista, nós não estaremos senão regulamentando — nos limites em que a lei ordinária e, mais do que isso, nos limites em que a própria Constituição o permite —, de um modo genérico, o instituto genérico.

Se nós restringíssemos, porém, a antecipação do trânsito em julgado para a área criminal, nós estaríamos propondo uma solução casuística tendente a reduzir o alcance da garantia constitucional. Isso fica à ponderação dos Srs. Congressistas: ou tratamos a questão do trânsito em julgado, que é uma questão genérica, de um modo genérico, ou, se tivermos algum propósito político ou alguma ideia de política pública para apenas antecipar o trânsito em julgado das decisões criminais, nós estaremos reduzindo o alcance da garantia constitucional da presunção da inocência. Isso não seria admissível nem por emenda constitucional. Por quê? Porque ficaria evidente o caráter casuístico da proposta, isto é, não se quer resolver o problema da crise do Judiciário: quer-se é condenar gente a cadeia no segundo grau, e isso não é admissível, nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal, enquanto a Constituição garantir a subsistência do princípio. Eventualmente, numa mutação constitucional, se se alterar o princípio, é outra coisa.

Então, eu acho absolutamente correta a orientação da proposta, porque ela não cuida da área criminal. Ela cuida do trânsito em julgado em geral e, portanto, apanha tanto a área criminal como a área cível."

Por esse motivo, concordamos que a alteração deva alcançar todas as áreas do direito. Nesse sentido, inclusive, sugerimos deixar expresso no texto constitucional que também devem seguir essa mesma lógica a justiça trabalhista e a eleitoral, que não constam do texto original da PEC (embora o seu autor, nobre Deputado Alex Manente, já tenha se manifestado publicamente, em algumas ocasiões, favoravelmente a essas inclusões). Assim, também nesses ramos da justiça, os recursos de natureza



extraordinária (que visam à tutela do direito objetivo) não obstarão o trânsito em julgado.

Quanto à justiça militar, é preciso esclarecer que “*Superior Tribunal Militar, não obstante qualificado, constitucionalmente, como Tribunal Superior, atua como órgão de segunda instância da Justiça Militar da União*” (STF, CC 7346/SP, Relator: Ministro Celso de Mello). Em razão disso, o STM não julga recursos de natureza extraordinária, não havendo, por isso, necessidade de se alterar nenhum dispositivo específico neste particular.

## **II.5 – A NATUREZA DA IMPUGNAÇÃO E O CONCEITO DE TRÂNSITO EM JULGADO**

O texto da PEC sugere transformar os atuais recursos extraordinário e especial em ações revisionais extraordinária e especial. Alterase, portanto, a natureza desses institutos, que deixam de ser recursos e se transmutam em ações autônomas de impugnação.

Essa proposta, todavia, conquanto meritória, possui alguns inconvenientes. Com efeito, em primeiro lugar devemos lembrar que o recurso especial e o recurso extraordinário já encontram regulamentação infraconstitucional (seja pelo Código de Processo Civil, seja pelos regimentos internos dos tribunais). Transformá-los em ações autônomas, portanto, demandaria uma revisão ampla nesse conjunto normativo, o que poderia dificultar sobremaneira a sua operacionalização.

Ademais, ao transformarmos os recursos especial e extraordinário em ações autônomas, estaríamos abrindo brechas para a realização de instrução probatória e a rediscussão de matéria de fato nesses processos, o que poderia agravar ainda mais a situação dos tribunais superiores. Sobre o tema, mais uma vez nos socorremos das contribuições dadas pelo Ministro Cezar Peluso:

“A minha observação aqui, e a minha ponderação, que já antecipei ao Deputado Alex Manente e, de certo modo, também ao eminentíssimo Relator, Deputado Fábio Trad, é a de que a sugestão de transformar os recursos especiais e os recursos



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

extraordinários em ações rescisórias cria mais problemas do que soluções. Por quê?

Em primeiro lugar, uma ação rescisória, neste caso, que seria uma ação dentro do mesmo processo – dentro do mesmo processo, repito –, teria que ser regulamentada por uma lei ordinária. Isso já vai levar um tempo, ainda que o Congresso trabalhe com grande urgência. Por quê? Porque há vários problemas.

Os senhores imaginem, por exemplo, que é regulamentar a citação dessas ações rescisórias – tem que haver citações dentro dos processos de ação rescisória! No caso de condenação criminal, quem é o réu da ação rescisória? A União? O Estado? O Ministério Público? O promotor? Precisa ficar esclarecido quem será o réu. É preciso uma lei para dizer isso.

Além da necessidade dessa lei, ainda temos que imaginar que, por ser uma ação, ela vai admitir uma instrução. Isto é, os juízes provavelmente vão começar a admitir provas dentro da ação rescisória. Vão, portanto, reinventar um novo processo, para discutir todas as questões anteriores tratadas em segundo grau. É por isso que eu digo que nós vamos multiplicar por dois os problemas! E, além de tudo, ainda vão ter que admitir recurso das decisões finais! Afinal, há uma decisão na ação rescisória. Quais serão os recursos contra isso?"

Outro problema – este lembrado pelo professor Lenio Streck, quando ouvido por esta Comissão – diz respeito à impossibilidade de o Ministério Público ajuizar as ações revisionais especial ou extraordinária em caso de acórdão absolutório. Afinal, nos termos do art. 8º, parágrafo 4, do Pacto de São José da Costa Rica, “o acusado absolvido por sentença transitada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos”. Como as ações revisionais são ações autônomas (que inauguram novo processo, portanto), o STF e o STJ, em tese, não poderiam ser acionados pelo Ministério Público visando à revisão de acórdão absolutório.

Portanto, repita-se, embora extremamente meritória, a proposta apresenta alguns inconvenientes. Uma solução mais simples, menos traumática para o sistema e que atingiria o mesmo resultado, porém, foi sugerida pelo Ministro Cezar Peluso. Para esse eminente e brilhante jurista, basta que se mantenham os recursos extraordinário e especial, acrescentando-



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

se, todavia, a ressalva de que esses recursos não obstam o trânsito em julgado.

Essa ideia, que a princípio pode parecer estranha (porque difundiu-se no Brasil a ideia de que o trânsito em julgado só seria possível após o esgotamento de todos os recursos), encontra respaldo no direito comparado. Conforme ensinava o saudoso processualista Ovídio Araújo Baptista da Silva, “para determinados sistemas europeus – como é o caso do direito italiano e português –, são ordinários todos os recursos que correspondam a meios de impugnação formulados na mesma relação processual, capazes de prolongar a pendência da causa evitando a formação da coisa julgada; enquanto consideram-se extraordinários os recursos interpostos contra uma sentença já transitada em julgado, como ocorre, por exemplo, no direito português, com o recurso de revisão e a oposição de terceiros; ou como a denominada *opposizione di terzo* do direito italiano”<sup>40</sup>.

De fato, o Código de Processo Civil de Portugal dispõe, em seu art. 627º, 2, que “os recursos são ordinários ou extraordinários, sendo ordinários os recursos de apelação e de revista e extraordinários o recurso para uniformização de jurisprudência e a revisão”. O art. 628º, por sua vez, estabelece que “a decisão considera-se transitada em julgado logo que não seja suscetível de recurso ordinário ou de reclamação”.

Daí se extrai, de forma clara, que “apenas a interposição de recurso ordinário obsta ao trânsito em julgado, o que está em consonância com os preceitos que regulam os recursos extraordinários, que obrigatoriamente dependem do trânsito em julgado da decisão”<sup>41</sup>.

O conceito de trânsito em julgado, portanto, é eminentemente jurídico, e pode ser alterado pelo legislador, sobretudo pelo poder constituinte derivado. Nesse sentido, inclusive, foram as brilhantes considerações trazidas a esta Comissão pelo professor Daniel Mitidiero:

“A segunda questão fundamental, eu não tenho a menor dúvida, diz respeito ao que significa trânsito em julgado na

<sup>40</sup> SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Curso de processo civil, volume I: processo de conhecimento**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 390.

<sup>41</sup> GERALDES, António Santos Abrantes. **Recursos no novo Código de Processo Civil**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016.



Constituição brasileira, ao que significa coisa julgada no Direito brasileiro. E, afinal de contas, quem tem competência para concretizar o mandamento constitucional de regulamentar o que significa trânsito em julgado em nosso País? Eu também não tenho a menor dúvida em dizer que quem tem competência para dizer o que é o trânsito em julgado é o Congresso Nacional. Não há a menor dúvida a respeito do ponto. Sendo uma manifestação do direito, e sendo o direito uma manifestação de poder, uma instrumentalização de poder da sociedade, não há a menor dúvida de que o conceito da coisa julgada está à disposição daqueles que procuram realizar o direito em nosso País.

[...]

O primeiro problema é saber o que nós queremos para a Justiça do nosso País. Esse é o primeiro problema. Para saber o que nós queremos para a Justiça do nosso País, temos que saber para que servem o Supremo e o STJ e para que servem os demais tribunais. A premissa fundamental é essa. O Deputado Alex Manente colocou na justificativa da proposta de emenda à Constituição, inclusive agradeço a citação de um dos meus livros: esses tribunais julgam a partir de casos, primeiro ponto.

Se isso é verdade, se esses tribunais não julgam casos, mas a partir de casos, a segunda questão é a seguinte: afinal de contas, a coisa julgada é um discurso que se desenvolve para a solução de casos ou é ligada à unidade do direito? A resposta é só uma: a coisa julgada tem a ver com o caso individual. É o caso em que litigam o João e a Maria. É este caso – em todos os seus aspectos de fato, de prova e de direito – sobre o qual se forma a coisa julgada. Se isso é verdade, o trânsito em julgado do caso concreto – e essa, não por acaso, era a interpretação acertada do Supremo Tribunal Federal, que foi indevidamente, a meu juízo, superada no ano passado – dá-se depois do duplo grau de jurisdição, e não após o esgotamento longínquo da atuação do STJ e do Supremo Tribunal Federal. Faço questão de mencionar aqui, Sras. e Srs. Deputados, que o Supremo e o STJ não são cortes demoradas porque querem, mas porque o sistema judiciário faz com que sejam assim. O sistema judiciário quem faz são V.Exas., por mandato do povo. Esse é um ponto fundamental. Então, tecnicamente falando, uma corte suprema atua a partir do caso, ela não julga casos. Tecnicamente falando, a coisa julgada é uma manifestação que encobre o julgamento do caso, que se dá no duplo grau de jurisdição.”

Aponte-se, por fim, que o fato de o art. 6º, § 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelecer que “chama-se coisa



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso” não impede que o poder constituinte derivado lhe confira conceituação diversa. Afinal, não é a Constituição que deve se adaptar ao texto da lei, e sim o contrário.

Isso decorre do postulado da supremacia da Constituição, que, nas brilhantes palavras do saudoso professor Celso Ribeiro Bastos, “repele todo tipo de interpretação que venha de baixo. Em outras palavras, repele toda tentativa de interpretar a Constituição a partir da lei”<sup>42</sup>.

Optamos, portanto, por reputá-la menos traumática ao sistema, sem prejuízo de atingir a mesma finalidade da proposta inicial, adotar a ideia sugerida pelo Ministro Cezar Peluso. Manter-se-ão, assim, os recursos especial e extraordinário, mas doravante destituídos de efeito obstativo ao trânsito em julgado.

Os benefícios dessa proposta, conforme destacou o Ministro, podem ser assim resumidos: abrevia de modo substancial a duração dos processos; mantém praticamente inalterado o perfil atual dos recursos especial e extraordinário, reduzindo a necessidade de regulamentação; desencoraja a via recursal como artifício meramente protelatório; restaura a lealdade e a probidade processuais; aumenta a segurança jurídica para terceiros fora do processo; evita que as partes usufruam de benefícios de eventuais atividades ilícitas, enquanto dura o processo; preserva integralmente os direitos e garantias individuais; não revoga as atuais ação rescisória e revisão criminal, previstas na legislação processual; deixa intacto o atual sistema de uniformização de jurisprudência; e encurta o tempo de expedição de precatórios.

## **II.6 – A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA (OU DE NÃO CULPABILIDADE) NO PROCESSO PENAL**

Diante da alteração proposta, que antecipa o momento do trânsito em julgado, poder-se-ia questionar se estaria ainda resguardada a

---

42 BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 101.



presunção de inocência, que é garantia basilar em um Estado Democrático de Direito.

Inicialmente, é preciso esclarecer que o que se discute nesta proposta de emenda à constituição não é a denominada “execução provisória da pena”, em relação à qual o Supremo Tribunal Federal se debruçou há pouco tempo, decidindo por sua constitucionalidade.

Com efeito, na execução provisória, o que se pretende é impor o cumprimento de uma pena antes do trânsito em julgado da sentença penal condenatória, em violação à literalidade do art. 5º, inc. LVII, da Constituição Federal. Não é disso, porém, que trata a PEC.

Conforme já esclarecido, o que se propõe no texto é dispor que o recurso extraordinário e o recurso especial não obstante o trânsito em julgado da decisão recorrida. Dessa forma, esgotados os recursos nas instâncias ordinárias, a sentença penal condenatória transitará em julgado.

A possibilidade de execução da pena após o esgotamento das instâncias ordinárias, portanto, decorreria do próprio trânsito em julgado da condenação. Não haveria qualquer afronta, destarte, à regra constitucional de que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”.

Poder-se-ia questionar, então, se essa antecipação do trânsito em julgado, por si só, violaria a presunção de inocência. A resposta nos parece, de forma clara, negativa.

Afinal, o que se deve garantir, de acordo com a construção histórica desse princípio, é que todos devem ser considerados inocentes até que seja comprovada a sua culpa (nesse sentido, inclusive, é a redação do art. 8º, 2, do Pacto de São José da Costa Rica). Ou seja, “a presunção dele oriunda só detém toda a sua elasticidade e alcance em relação a uma pessoa enquanto não houver um juízo de culpabilidade contra ela, notadamente se esse juízo de culpabilidade estiver firmado em decisão de tribunal de segundo grau, instância que exaure a jurisdição das partes, isto é, exaure a discussão fática sobre o assunto submetido a deslinde do judiciário”<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> SILVA JÚNIOR, Walter Nunes. **Curso de direito processual penal: teoria (constitucional) do processo penal**. 2. ed. Natal: OWL, 2015, p. 383.



Em outras palavras: não é elemento essencial da presunção de inocência que tal estado do acusado vigore temporalmente até a manifestação da última instância do poder judiciário. “O que se assegura, por exemplo, no plano dos tratados internacionais de direitos humanos, é que o acusado tem o direito que se presume sua inocência ‘enquanto não for legalmente comprovada a sua culpa’ (CADH, art. 8.2), ou ‘enquanto a sua culpabilidade não tiver sido legalmente provada’ (CEDH, art. 6.2), ou ainda, ‘até que sua culpabilidade tenha sido legalmente estabelecida’ (PIDCP, art. 14.2). E, em todos esses casos, considera-se que a ‘culpa’ estará legalmente comprovada, provada ou estabelecida com uma decisão que aprecie o mérito da causa”<sup>44</sup>.

Ao se conferir essa leitura à presunção de inocência, resguarda-se, também, a instrumentalidade do processo. Afinal, “a presunção de inocência encerra direito fundamental, e qualquer processo que se pretenda legítimo deve respeitá-la. Contudo, o processo penal deve atender à sua finalidade instrumental, efetivando em tempo adequado a proposta penal”<sup>45</sup>. Em sentido semelhante, escreve Galtiênio da Cruz Paulino<sup>46</sup>:

“Com o findar das instâncias ordinárias, a culpabilidade do acusado fica demonstrada, visto que os recursos de caráter extraordinário não rediscutem a justiça da decisão condenatória, nem reanalismos os fatos e as provas, momento em que efetivamente é verificada a culpabilidade. Desse modo, respeita-se a presunção de não culpabilidade do acusado, que, repita-se, é adstrita à análise fática e probatória do crime e da acusação.

Com o findar das instâncias ordinárias do processo criminal, após a confirmação da decisão condenatória pelo tribunal de apelação, surge a necessidade de a pena ser imediatamente executada, em respeito aos direitos da sociedade à segurança e à efetividade do processo.

Evita-se, com esse posicionamento, a interposição de recursos meramente procrastinatórios que, em essência, não buscam discutir o mérito da demanda, em especial a culpabilidade do agente, mas simplesmente visam evitar o trânsito em julgado do processo, fazendo com que ocorra a incidência de possíveis

44 BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal** [livro eletrônico]. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

45 BARBAGALO, Fernando Brandini. **Presunção de inocência e recursos criminais excepcionais: em busca da racionalidade no sistema processual penal brasileiro**. Brasília: TJDFT, 2015, p. 35.

46 PAULINO, Galtiênio da Cruz. **Execução provisória da pena e o princípio da presunção de inocência: uma análise à luz da efetividade dos direitos penal e processual penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 98-99.



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

causas extintivas da punibilidade e, por conseguinte, o não cumprimento da pena”.

A presunção de inocência cessa, portanto, quando está definida a culpa do acusado, isto é, quando se esgota a possibilidade de discussão sobre a matéria fático-probatória do caso concreto, o que se dá nas instâncias ordinárias<sup>47</sup>. Antecipar o trânsito em julgado para esse momento, destarte, não viola essa garantia constitucional.

É claro que, para tanto, há que se garantir o duplo grau de jurisdição (que será melhor abordado no tópico seguinte), como bem apontou o presidente deste colegiado, Deputado Marcelo Ramos, na reunião do dia 18 de fevereiro do presente ano:

“a presunção de inocência não está relacionada ao recurso especial, ao recurso extraordinário. Mas não existe presunção de inocência, se não for respeitado outro princípio, fruto de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário: o duplo grau de jurisdição. Mas o princípio é do duplo grau de jurisdição. Não existe princípio do triplo grau de jurisdição, nem do quádruplo grau de jurisdição e nem do quíntuplo grau de jurisdição, como, por exemplo, numa causa trabalhista.

Portanto, se estiver atendido o duplo grau de jurisdição, não há o que se falar em quebra do princípio da presunção de inocência.”

## **II.7 – DIREITO AO DUPLO PRONUNCIAMENTO**

No âmbito do direito internacional, o direito ao duplo pronunciamento (também denominado de direito ao duplo grau de jurisdição) encontra previsão em diversos diplomas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), por exemplo, estabelece em seu art. 8º que “toda pessoa tem direito a um recurso efetivo a um tribunal”. O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, por sua vez, preceitua que “toda pessoa declarada culpada de um delito terá direito a recorrer da sentença condenatória e da pena a um tribunal superior, conforme determinado em lei” (art. 14.5). A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), de forma semelhante, reconhece, como garantia mínima da

<sup>47</sup> TOURINHO FILHO, Fernando. A presunção de inocência cessa no segundo grau de jurisdição. In: **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**, n. 87 – dez-jan/2019, p. 68.



pessoa acusada de um delito, o “direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior” (art. 8.2, alínea “h”).

No Brasil, embora o direito ao duplo pronunciamento não esteja expresso na Constituição Federal, ele pode ser inferido da integração ao ordenamento jurídico dos diplomas internacionais e do art. 5º, LV, da CF, que estabelece que aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e os recursos a ela inerentes.

Parece-nos, claro, portanto, que essa garantia mínima, que possui tutela jurídico-constitucional, deva ser preservada aos acusados em um processo penal. E, para que seja efetivamente observada, é necessário que se possibilite o reexame integral do que foi decidido em primeiro grau, como aponta o professor André Ramos Tavares<sup>48</sup>:

“Não é suficiente, para que se caracterize o duplo grau de jurisdição, que haja a possibilidade de análise da causa por outro juízo. É necessário que ocorra a devolução de toda a matéria objeto da demanda à apreciação do segundo juízo. Essa devolução há, pois, de ser integral para que se reconheça efetivamente um completo duplo grau de jurisdição.

Dessa forma, tem-se, como primeira conclusão, que os recursos que apenas devolvem o conhecimento da ‘matéria de Direito’, como o recurso extraordinário e o recurso especial, não se prestam a assegurar um duplo grau de jurisdição pleno.

Realmente, no julgamento do recurso especial, pelo Superior Tribunal de Justiça, e do recurso extraordinário, pelo Supremo Tribunal Federal, há reexame da matéria objeto do processo, embora não seja necessariamente completa, já que não envolve senão as matérias de âmbito federal e constitucional, respectivamente, e sempre com exclusão da matéria dependente de prova”.

O duplo grau de jurisdição, portanto, exige a possibilidade de revisão integral da sentença condenatória. Ocorre que isso já não vem ocorrendo nos termos da legislação em vigor, conforme bem lembra a doutrina<sup>49</sup>:

“Admitida a apelação de um veredito absolutório e advindo da impugnação uma condenação pelo segundo grau de jurisdição,

48 TAVARES, André Ramos. **Manual do poder judiciário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 92-93.

49 GIACOMOLLI, Nereu José. **O devido processo penal: abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto de São José da Costa Rica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 348-349.



pela sistemática atual, sepultado estará o direito ao duplo pronunciamento acerca do juízo condenatório, na medida em que somente caberá a limitada impugnação aos Tribunais Superiores. Mesmo a possibilidade de impugnação pela via de embargos restringe-se ao objeto da controvérsia, não satisfazendo o duplo pronunciamento integral. Por isso, a nossa legislação já de ser modificada para ser garantido o duplo pronunciamento, ou seja, revisão total do juízo condenatório.

Nos casos em que o imputado possui foro por prerrogativa de função, não há devolução da matéria à reapreciação, como ocorreria caso não fosse submetido à respectiva competência originária. Outrossim, não há o direito a uma revisão das questões fáticas que deram suporte ao veredito. Não há violação ao direito de que todo condenado possui de ser revisada a decisão condenatória? Pensamos que sim. Acrescenta-se constituir o recurso de uma decisão penal condenatória o núcleo essencial do direito ao duplo grau de jurisdição. Este, na perspectiva da normatividade convencional, em se tratando de sentença penal condenatória, é efetivo quando exercido perante um órgão jurisdicional funcionalmente superior".

Com a aprovação da proposta ora analisada, caso não fosse feita nenhuma outra alteração, a violação ficaria ainda mais patente. Afinal, a antecipação do trânsito em julgado possibilitaria a execução definitiva de uma pena de um réu que não teve direito efetivo ao duplo grau de jurisdição. Nesse sentido foram as considerações trazidas a esta Comissão por alguns dos convidados, como o professor Tiago Bunning:

"Quando transformamos os recursos especial e extraordinário em ações revisionais, surge a seguinte possibilidade: se o sujeito que foi absolvido na primeira instância é, com o recurso do Ministério Público, condenado na segunda instância, a pena dele vai começar a ser executada imediatamente, e é declarado o trânsito em julgado, sem que esse sujeito tenha o direito de recorrer da condenação.

E eu adianto – é preciso ler a decisão proferida no caso Mohamed versus Argentina, da Corte – que a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou a Argentina porque um sujeito absolvido em primeira instância foi condenado na segunda instância – essa condenação não era a confirmação de uma segunda condenação; era a primeira condenação desse sujeito e por isso seria necessário um recurso ordinário, com o reexame de matéria fático-probatória –



e suspendeu a execução antecipada da pena, porque não houve o trânsito em julgado.

Isso me parece algo óbvio e vai na linha do que decidiu o STF. Eu trouxe a ementa do STF. Quando decidiu pela execução antecipada de pena, o STF falou em sentença penal condenatória confirmatória. Então há duas condenações; não é a primeira condenação do sujeito. Portanto, é importante prever um recurso ordinário [...].

Eu ia fazer outras duas observações que dizem respeito aos casos de competência originária. Se o sujeito é condenado por um tribunal no exercício da sua competência originária, ele não tem nem sequer o duplo grau de jurisdição. E, com uma sentença que é da primeira instância – é o tribunal atuando como primeira instância – ele já sai dali com a sentença transitada em julgado. Isso precisa ser observado também.”

No caso citado pelo professor (caso Mohamed vs. Argentina – 2012), a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) destacou que “a garantia a um recurso efetivo constitui um dos pilares básicos, não só da Convenção Americana, como do próprio Estado de Direito, em uma sociedade democrática, no sentido da Convenção”. Assentou-se, ainda, que “o direito a recorrer de modo amplo e efetivo da decisão condenatória é uma garantia do indivíduo frente ao Estado e não somente um guia que orienta o desenho dos sistemas de impugnação nos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes da Convenção”, e que o direito ao duplo grau de jurisdição compreende o direito à revisão de uma condenação criminal por parte de um tribunal superior, independentemente da etapa em que ela tenha sido produzida (restando violado quando o ordenamento interno não prevê recurso hábil à impugnação efetiva da condenação em segunda instância que tenha reformado sentença absolutória de primeiro grau).

Em caso mais recente (Liakat Ali Alibux vs. Suriname), a Corte reafirmou que o duplo grau de jurisdição “consiste em uma garantia mínima e primordial que ‘se deve respeitar no marco do devido processo legal, a fim de permitir que uma sentença adversa possa ser revisada por um juiz ou um tribunal diferente e de hierarquia superior’”<sup>50</sup>, e assentou que “mesmo o

<sup>50</sup> <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/76dc0db310925e305df1def0e12c9ee7.pdf>



detentor de foro por prerrogativa de função deve possuir um recurso para o reexame completo da decisão condenatória proferida em seu desfavor”<sup>51</sup>.

O entendimento da CIDH, portanto, é consolidado no sentido de que o duplo grau de jurisdição é elemento obrigatoriamente integrante do devido processo penal e constitui instrumento para a proteção do direito de defesa do imputado, devendo ser concretizado por um recurso que garanta o mais amplo reexame (fatos e direitos) da decisão impugnada por um juízo ou tribunal superior<sup>52</sup>.

Dessa forma, conquanto entendamos necessária a racionalização do nosso sistema de justiça, isso não pode significar o sacrifício de direitos e garantias mínimas dos acusados. Em razão disso, e de forma a garantir o direito ao duplo grau de jurisdição, sugerimos incluir a possibilidade de se interpor recursos ordinários ao STF ou ao STJ, a depender do caso, para as hipóteses em que há absolvição na primeira instância e condenação na segunda, e para os casos em que há, hoje, julgamento em i5 waz` ,`nstância única, em razão do foro por prerrogativa de função.

Assim, sem prejuízo à finalidade primordial da proposta analisada, resguarda-se a garantia ao duplo pronunciamento.

Por fim, aponte-se que antecipar o trânsito em julgado para o momento em que se esgotam os recursos ordinários, por si só, não viola o duplo grau de jurisdição. Afinal, “o direito ao duplo grau de jurisdição assegura o direito a um único reexame. Diante da organização judiciária brasileira, em que o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal podem funcionar, respectivamente, como terceiro e quarto graus de jurisdição, a possibilidade de interposição de recurso especial e extraordinário não pode ser vista como manifestação do duplo grau de jurisdição”<sup>53</sup>.

Em sentido parecido:

“Ao se analisar o direito ao duplo grau de jurisdição, surge um conflito inafastável entre os princípios da justiça e certeza. Isso

---

51 NOGUEIRA, Rafael Fecury. **Foro por prerrogativa de função no processo penal: investigação, processo e duplo grau de jurisdição**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 238.

52 NOGUEIRA, op. cit. P. 238.

53 BADARÓ, Gustavo Henrique. **Manual dos recursos penais** [livro eletrônico]. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

porque, quanto mais se examina uma determinada decisão judicial, maior é a chance de se alcançar a justiça, porém, o princípio da certeza exige uma decisão rápida, sem dilações.

Assim, o estudo do duplo grau de jurisdição não pode fugir a essa análise. O ideal é alcançar um equilíbrio entre esses dois princípios, permitir a revisão da decisão de primeiro grau, através de um recurso que permita ao órgão ad quem uma ampla análise da prova, sem contudo estender o rol de recursos a ponto de retirar a efetividade da tutela jurisdicional, com o reexame eterno da decisão".<sup>54</sup>

Dessa forma, realizadas as alterações propostas no substitutivo, também essa garantia estará devidamente resguardada.

## **II.8 – FUNÇÃO UNIFORMIZADORA DA JURISPRUDÊNCIA**

Durante as audiências públicas realizadas por este colegiado, alguns dos convidados demonstraram preocupação em relação às consequências que a PEC poderia gerar sobre a uniformização da jurisprudência, importante função exercida pelo STF e pelo STJ.

A preocupação tem relevância, tendo em vista que “*a ausência de uniformidade na aplicação do Direito causa um dano atual e um dano potencial ao sistema jurídico – a existência de duas decisões diferentes para casos iguais acarreta a imediata violação do direito à igualdade de todos perante a ordem jurídica e produz tendencialmente um sentimento de insegurança jurídica pela ausência de cognoscibilidade do Direito*”<sup>55</sup>.

Entendemos, porém, que essa função não será em nada prejudicada caso aprovado o substitutivo que ora propomos. Afinal, os recursos especial e extraordinário continuarão a existir, exatamente como previstos na ordem jurídica vigente, com a única ressalva de que não mais obstarão o trânsito em julgado. O acesso aos tribunais superiores por intermédio dos recursos excepcionais, assim como as hipóteses de cabimento, permanecem incólumes.

---

54 BANDEIRA, Marcos Thompson. **O duplo grau de jurisdição e o bloco de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 63.

55 MITIDIERO, Daniel. **Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 111.



Ainda assim, não se desconhece a realidade brasileira, em que diversos tribunais insistem em recusar aplicação a entendimentos já consolidados nos tribunais superiores. Isso, conforme bem destaca o professor Daniel Mitidiero, é inadmissível:

“Uma Corte de Justiça que se afasta de um precedente que deve aplicar formulado por uma Corte Suprema não está dessa divergindo. Está, na verdade, desobedecendo à interpretação da legislação formulada pela Corte Suprema. A possibilidade de divergência pressupõe cortes que ocupem o mesmo grau na hierarquia judiciária. Imaginar que uma Corte de Justiça pode contrariar ou deixar de aplicar um precedente de uma Corte Suprema por não concordar com o seu conteúdo equivale a supor que inexiste ordem e organização na estrutura do Poder Judiciário e que todas as cortes judiciais desempenham a mesma função dentro do sistema de distribuição de justiça – o que, como é óbvio, constitui manifesto equívoco”.<sup>56</sup>

Em razão disso, optamos por acolher sugestão do Deputado Marcelo Ramos, presidente deste colegiado, no sentido de se estabelecer a possibilidade de o STJ, a exemplo do que já ocorre no STF, editar súmula vinculante. Com isso, pretende-se garantir, de forma mais efetiva, a possibilidade de o STJ uniformizar a jurisprudência no que tange à interpretação da lei federal.

## **II.9 – DIREITO INTERTEMPORAL**

Não se olvida que a regra geral aplicável às alterações de normas processuais é o *tempus regit actum*. Ou seja, as normas processuais novas, via de regra, aplicam-se imediatamente.

Nesse sentido, o art. 14 do Código de Processo Civil estabelece que “a norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada”. Em sentido parecido, o art. 2º do Código de Processo Penal estabelece que “a lei processual penal aplicar-se-á desde logo, sem prejuízo da validade dos atos realizados sob a vigência da lei anterior”.

---

56 MITIDIERO, *op. cit.*, p. 109.



É preciso esclarecer, porém, que esta é apenas a regra geral, que se aplica às hipóteses em que o legislador se cala sobre o assunto. Nada impede, porém, que a lei nova traga regra diversa sobre o momento de sua aplicabilidade.

Não fosse só, deve-se lembrar que, tratando-se de regra estabelecida na legislação infraconstitucional, não pode ela limitar o poder constituinte derivado, que tem a liberdade de estabelecer, diante das particularidades da alteração, o momento em que reputa adequada a aplicabilidade da norma constitucional nova.

Dito isso, é preciso também destacar que, embora a proposta ora analisada cuide de alteração de norma de caráter processual, há evidentes consequências de caráter material dela decorrentes (como a possibilidade de execução definitiva do que foi deliberado pelas instâncias ordinárias).

Em termos práticos, aliás, conforme explanado quando no presente voto cuidamos da impossibilidade constitucional de a presente emenda ser restrita ao âmbito penal, estamos diante de uma alteração que terá efeitos cíveis, tributários, trabalhistas, eleitorais, orçamentários, entre outros, e que se refletirá em todo o âmbito da sociedade.

Tal alteração ocorrendo de uma forma brusca, atingindo as ações já em andamento, causaria desorganização processual e uma imensa insegurança jurídica, cujas sérias consequências seriam extremamente danosas, o que nos parece de suma importância evitar.

Do ponto de vista da função jurisdicional, é fundamental apontar o potencial impacto negativo de uma súbita mudança na sistemática recursal, sobre a imensa carga de feitos que atualmente ocupa o STF e as Cortes Superiores. Com efeito, em 31 de dezembro de 2019 tramitavam no STF 31,2 mil processos, dos quais 34,9% eram recursos extraordinários com agravo (ARE) e 16,7%, recursos extraordinários (RE) – ou seja, a maioria das causas, dentre todas as classes processuais.<sup>57</sup> Também em 2019, foram recebidos pelo Tribunal 93,1 mil processos, dos quais 77,14% constituíram

---

<sup>57</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Supremo Tribunal Federal 2019. Brasília, dez. 2019, p. 6. Disponível em:  
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/presidenciaSTFPublicacoes/anexo/RelatrioSTF2019LIVROCOMPLETO18x25cmEdio2020BAIXARESOLUaO.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2020.



recursos (apenas 22,86% incluíam-se em sua competência originária).<sup>58</sup> Já no STJ, em 2019, foram distribuídos 63.454 recursos especiais (RE) e 206.275 agravos em recurso especial (ARESP) – sendo que apenas 31,5% dos primeiros e ínfimos 4% dos segundos foram providos.<sup>59</sup> No TST – outro Tribunal Superior que serve de ilustração –, em março de 2020 havia um resíduo pendente de 45.320 recursos de revista (RR) e 183.156 agravos de instrumento em RR.<sup>60</sup> O quadro geral que se extrai desses números é, à toda evidência, assombroso.

Ora, esse gigantesco acervo recursal sofrerá o traumático abalo de uma súbita mudança de rito – em pleno andamento –, caso optemos pela aplicação da regra geral do *tempus regit actum*. Não apenas as classes processuais em questão serão submetidas a uma indesejável paralização – dúvidas, agora imprevisíveis, irão certamente surgir –, como também se fará necessária uma adaptação do direito vigente, tanto em nível legislativo quanto regimental. São evidentes os graves prejuízos à segurança jurídica, à celeridade e à eficácia da prestação jurisdicional que poderão advir, no âmbito do controle difuso de constitucionalidade e do controle de legalidade.

Sob a perspectiva do jurisdicionado, igualmente, a escolha de solução diversa que o princípio *tempus regit actum* propicia maior segurança jurídica e previsibilidade quanto às normas processuais que regem a tramitação desses feitos pendentes de julgamento. A aplicação da nova Emenda Constitucional apenas às ações intentadas após sua entrada em vigor mantém íntegro o *continuum* normativo para os processos, ao eleger a data de seu ajuizamento como marco fixador do direito adjetivo aplicável. As vantagens para o cidadão são, portanto, inegáveis, no que concerne à estabilidade de sua atuação em juízo.

Cumpre aqui destacar que o princípio da segurança jurídica, direito fundamental do jurisdicionado (CF, art. 5º, *caput*), constitui o alicerce

<sup>58</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>59</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Relatório Estatístico 2019. Assessoria de Modernização e Gestão Estratégica, Coordenadoria de Gestão da Informação. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Boletim/verpagina.asp?vPag=0&vSeq=343>. Acesso em: 11 mai. 2020.

<sup>60</sup> TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Movimentação processual do TST 2020. Coordenadoria de Estatística e Pesquisa. Brasília, mar. 2020, p. 19. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/documents/18640430/24361510/Movimenta%C3%A7%C3%A3o+Processual+%281%29.pdf?7d0b7d56-b540-aa4f-27e3-af53079876c2?t=1585397125983>. Acesso em: 11 mai. 2020.



\* c d 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

primário da escolha expressa no Substitutivo apresentado ao final deste parecer. Como ensina Odete Medauar, o citado princípio se manifesta na exigência de regras claras e precisas, na existência de um “grau de concreção suficiente na disciplina de certa matéria”, bem como no “respeito à continuidade das leis” e “à confiança dos indivíduos na subsistência das normas”.<sup>61</sup> É precisamente esta “proteção da confiança” dos cidadãos que pretendemos assegurar, escolhendo o parâmetro temporal mais adequado à preservação da estabilidade das relações processuais em curso.

De outra parte, a opção do Substitutivo relativa à vigência da PEC em exame guarda estrita obediência ao princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), desviando-se de casuís mos. Por certo, entendemos que o marco temporal escolhido é o que melhor se coaduna com os imperativos de impessoalidade, generalidade e abstração característicos da lei *lato sensu* no Estado de Direito, conforme assinala Uadi Lammêgo Bulos<sup>62</sup> e define o STF, em sua jurisprudência.<sup>63</sup>

Finalmente, destaque-se que o afastamento do princípio *tempus regit actum* recebeu manifestação favorável de destacados juristas que se manifestaram perante esta Comissão Especial, como o Ministro Antônio Cezar Peluso, o então Ministro da Justiça Sérgio Moro e o Dr. José Miguel Garcia Medina. Já o Dr. José Levi Mello do Amaral Jr. enfatizou a competência constitucional do Congresso Nacional para decidir sobre o momento adequado de aplicação das inovações processuais aqui consideradas.

Em face do exposto, e tendo em vista que a reforma que se propõe é bastante significativa, entendemos prudente que as novas regras se apliquem apenas às ações ajuizadas após a entrada em vigor da alteração constitucional. Adota-se, no particular, portanto, o sistema da unidade

<sup>61</sup> MEDAUAR, Odete. Segurança jurídica e confiança legítima. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Unibrasil**, Curitiba, p. 227-231, jan./jul. 2008. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2593/2166>. Acesso em: 11 mai. 2020.

<sup>62</sup> BULOS, Constituição Federal Anotada. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 116.

<sup>63</sup> E.g. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3977, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julg. 12/02/2020, DJe-051, pub. 10-03-2020; ADI 4874, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julg. em 01/02/2018, DJe-019, pub. 01-02-2019; Rcl 18165 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, julg. 18/10/2016, DJe-097, p. 10-05-2017.



\* c d 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

processual, segundo o qual as normas vigentes no momento inaugural do processo devem regê-lo até o seu final<sup>64</sup>.

## CONCLUSÃO

Em face do exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** da Proposta de Emenda à Constituição nº 199-A, de 2019, nos termos do **SUBSTITUTIVO** ora apresentado.

Sala da Comissão, em 08 de setembro de 2020.

Deputado FÁBIO TRAD  
Relator

Documento eletrônico assinado por Fábio Trad (PSD/MS), através do ponto SDR\_56436, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.

---

<sup>64</sup> Dezem, Guilherme Madeira. **Curso de processo penal** [livro eletrônico]. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

## **COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 199-A, DE 2019**

### **SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 199-A, DE 2020**

Altera os arts. 102, 105, 111-A e 121 da Constituição Federal, e acrescenta o art. 105-A, para dispor que os recursos de natureza extraordinária não obstam o trânsito em julgado da decisão recorrida, estabelecer a possibilidade de o Superior Tribunal de Justiça editar súmula vinculante e criar novas hipóteses de recurso ordinário para o Supremo Tribunal Federal e para o Superior Tribunal de Justiça.

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

Art. 1º Os arts. 102, 105, 111-A e 121 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 102. ....

.....

II

— .....

c) as ações penais decididas em única instância pelos Tribunais Superiores;

d) as ações penais em que os Tribunais Superiores, em sede de recurso ordinário, reformaram a absolvição para condenar o réu.



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

§ 4º A interposição do recurso extraordinário não obsta o trânsito em julgado da decisão recorrida.

§ 5º O relator deferirá efeito suspensivo ao recurso extraordinário quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito cuja tutela possa ser comprometida pela demora. (NR)"

" Art.  
 105. ....

II

d) as ações penais decididas em única instância pelos Tribunais Regionais Federais, pelos tribunais dos Estados ou pelo Tribunal do Distrito Federal e Territórios.

e) as ações penais em que os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios reformaram a absolvição para condenar o réu.

§ 2º A interposição de recurso especial não obsta o trânsito em julgado da decisão recorrida.

§ 3º O relator deferirá efeito suspensivo ao recurso especial quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito cuja tutela possa ser comprometida pela demora. (NR)"

"Art. 111-  
 A. ....

§ 4º A interposição, na forma da lei, de recurso de natureza extraordinária ao Tribunal Superior do Trabalho contra decisão de Tribunal Regional do Trabalho não obsta o seu trânsito em julgado.



§ 5º O relator deferirá efeito suspensivo ao recurso quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito cuja tutela possa ser comprometida pela demora. (NR)”

“Art. 121. ....

.....

.

§ 5º A interposição, na forma da lei, de recurso de natureza extraordinária ao Tribunal Superior Eleitoral contra decisão de Tribunal Regional Eleitoral não obsta o seu trânsito em julgado.

§ 6º O relator deferirá efeito suspensivo ao recurso quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito cuja tutela possa ser comprometida pela demora. (NR)”

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 105-A:

“Art. 105-A. O Superior Tribunal de Justiça poderá, de ofício, mediante decisão de dois terços dos seus membros, na hipótese de recurso especial fundado na alínea c do inciso III do art. 105, após reiteradas decisões, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário sob sua jurisdição e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, objeto de decisão em recurso especial fundado na alínea c do inciso III do art. 105, acerca das quais haja controvérsia atual entre tribunais que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Superior Tribunal de Justiça que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.”

Art. 3º Até que seja promulgada a lei de que trata o *caput* do art. 105-A, aplicar-se-á, no que couber, a lei que regulamenta o art. 103-A da



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*

Constituição Federal, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, não se aplicando às ações ajuizadas antes da data de sua vigência.

Sala da Comissão, em 08 de setembro de 2020.

Deputado FÁBIO TRAD  
Relator

Documento eletrônico assinado por Fábio Trad (PSD/MS), através do ponto SDR\_56436, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.



\* C D 2 0 5 8 4 1 7 9 0 8 0 0 \*