



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

**PARECER Nº       , DE 2011**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2011, que *altera os arts. 102 e 105 da Constituição, para transformar os recursos extraordinário e especial em ações rescisórias.*

RELATOR: Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

**I – RELATÓRIO**

Vem a esta Comissão, para análise, nos termos do art. 356, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15, de 2011, acima epigrafada, que tem como primeiro signatário o eminente Senador Ricardo Ferraço.

Referida PEC altera, em primeiro lugar, o art. 102, I, da Constituição Federal (CF), inserindo-lhe a alínea *s*, com o intuito de, no âmbito das competências do Supremo Tribunal Federal (STF), transformar o recurso extraordinário na denominada “ação rescisória extraordinária”. Para tanto, revoga o inciso III do aludido dispositivo constitucional, que atualmente prevê a



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

competência para o julgamento pelo STF mediante o instrumento do Recurso Extraordinário, ao mesmo tempo em que promove adaptações no § 3º do mesmo artigo. Inclui, ainda, § 4º no art. 102, para exigir repercussão geral das questões constitucionais discutidas na nova ação rescisória, como acontece, hoje, em relação ao recurso extraordinário.

Em suma, o que era recurso extraordinário passa a ser tratado como ação rescisória extraordinária, preservadas as hipóteses de cabimento daquele no que diz respeito a esta.

Com efeito, a competência recursal do STF limitar-se-ia à análise do recurso ordinário (art. 102, II, da CF), na medida em que as controvérsias hoje discutidas no recurso extraordinário passariam a ser analisadas no campo da competência originária da Corte, vale dizer, por meio da nova ação rescisória extraordinária.

Essa mesma lógica é aplicada em relação às competências do Superior Tribunal de Justiça (STJ). O Recurso Especial é substituído pela "ação rescisória especial". Revoga-se, para tanto, o inciso III do art. 105 da CF, que atualmente prevê o recurso especial, acrescentando-se, em contrapartida, alínea *j* ao inciso I do mencionado comando constitucional, prevendo o novo instrumento da Ação Rescisória Especial. As hipóteses de cabimento do Recurso Especial são deslocadas para a nova ação rescisória especial, mediante introdução de § 2º no art. 105 da CF. Por fim, ao acrescentar § 3º no já citado art. 105, a PEC nº 15, de 2011, preceitua que "a lei estabelecerá os casos de inadmissibilidade da ação rescisória especial".



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

Qual o objetivo das pretendidas modificações? Ora, ao mudar a natureza jurídica de recurso para ação rescisória, tem-se, conseqüentemente, que as decisões tomadas pelos Tribunais Regionais Federais e pelos Tribunais Estaduais ganharão força do trânsito em julgado. Já que a PEC nº 15, de 2011, se aprovada, interdita o caminho dos recursos especial ou extraordinário, decorre, então, que as aludidas decisões passarão em julgado, podendo ser alteradas não mais em grau recursal, mas apenas a título rescisório.

Em síntese, o momento do trânsito em julgado é antecipado.

Como as alterações sugeridas trazem grande impacto na forma como se organizam as instâncias recursais no sistema judiciário brasileiro, a PEC em estudo prevê, no seu art. 3º, a instalação de comissão especial mista a fim de elaborar, no prazo de sessenta dias, projeto de lei necessário à regulamentação da matéria nela tratada.

Complementarmente, o art. 4º da proposição em exame contém norma de direito intertemporal, de modo a assegurar a aplicação das regras de processamento e julgamento dos recursos extraordinário e especial àqueles que houverem sido interpostos antes da entrada em vigor da regulamentação da PEC.

Para instruir a matéria, esta Comissão promoveu no dia 7 de junho do corrente ano audiência pública para ouvir o Ministro Cezar Peluso, Presidente do STF, sobre o conteúdo e o alcance da referida PEC, bem como para colher de Sua Excelência sugestões para o aprimoramento do texto legislativo.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

Não foram apresentadas emendas até o presente momento.

**II – ANÁLISE**

**II.1 O colapso do sistema recursal brasileiro**

No Brasil, seria possível dizer, embora não em sentido rigorosamente técnico e à custa de alguma simplificação, que o Poder Judiciário é composto por “quatro instâncias”, sendo duas ordinárias e duas extraordinárias:

Primeiro Grau ou primeira instância ordinária (Juiz de Direito ou Juiz Federal)
Segundo grau ou segunda instância Ordinária (Tribunal de Justiça ou Tribunal regional Federal)
Superior Tribunal de Justiça (instância extraordinária de controle da legalidade)
Supremo Tribunal Federal (instância extraordinária de controle da constitucionalidade)

Em que pese não termos mencionado as justiças especiais, trabalhista, eleitoral e militar, o quadro acima permite ver, de imediato, que as decisões judiciais no Brasil podem seguir um longo e demorado caminho até que



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

sejam consideradas definitivas, sobretudo se as partes utilizarem todos os recursos que foram previstos pela Constituição e pela legislação ordinária.

A opção por um sistema *quádruplo*, digamos assim, cria dificuldades operacionais que afetam diretamente a eficiência, a segurança jurídica e, portanto, a própria credibilidade do Poder Judiciário brasileiro.

Passados mais de 20 anos da promulgação da Constituição de 1988, cremos que a sociedade brasileira começa a se dar conta de que algo deve ser feito para coibir o uso abusivo de recursos e, ao mesmo tempo, garantir que os processos judiciais tenham “razoável duração”, expressão adotada pela Emenda Constitucional (EC) nº 45, que introduziu o inciso LXXVIII no rol dos direitos e das garantias fundamentais, *verbis*:

**Art. 5º.** .....

.....

LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável **duração do processo** e os meios que garantam a **celeridade** de sua tramitação.

.....

Se, por um lado, não podemos admitir processos sumários que violem o direito de defesa, tampouco podemos tolerar a morosidade da prestação jurisdicional, pois a demora na entrega e na confirmação da decisão judicial representa, em muitos casos, a segunda negação do direito.

A verdade é que a concepção e a estrutura do sistema recursal brasileiro não jogam a favor da duração



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

razoável do processo: para se tornar definitiva, a decisão deve passar por um longo périplo entre a primeira instância e o STF, com diversas possibilidades de contestação de cada decisão. Assim o princípio da razoável duração do processo perde o sentido.

Até aqui, temos testemunhado inúmeros esforços legislativos no sentido de conferir maior racionalidade ao sistema recursal brasileiro, especialmente no que se refere à atuação do STJ e do STF. Foram mudanças positivas, como os institutos da Súmula Vinculante e da Repercussão Geral (arts. 102, §§ 2º e 3º, da CF), ambos trazidos pela EC nº 45, de 2004, além de várias alterações na legislação ordinária que concorreram para o mesmo objetivo, a última delas a Lei nº 12.322, de 9 de setembro de 2010, conhecida como "Lei do Agravo". Não fossem essas iniciativas, certamente as instâncias superiores estariam em situação de completa inviabilidade operacional.

Para se ter uma ideia, o STF recebeu, em 2006, 111.268 processos recursais, número que cai drasticamente para 28.897, em 2009, como mostra o estudo intitulado "I Relatório Supremo em Números – O Múltiplo Supremo", organizado pelos Professores Joaquim Falcão, Pablo de Camargo Cerdeira e Diego Werneck Arguelhes, da Fundação Getúlio Vargas. Essa queda deveu-se basicamente à regulamentação do instituto da repercussão geral pela Lei nº 11.416, de 19 de dezembro de 2006, e à regulamentação de procedimentos administrativos correlatos pelo STF.

No entanto, o problema persiste. Hoje, o número residual que beira a casa dos 30.000 processos recursais é, ainda, muitíssimo preocupante no que diz respeito à capacidade de autogestão daquela Corte.



## **SENADO FEDERAL**

### **Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

Comparativamente, nos seis primeiros meses de 2011, a Suprema Corte norte-americana havia se pronunciado sobre 80 casos, enquanto a Corte Constitucional italiana julgara, no mesmo período, 198 casos.

Continuam a invadir o STF e o STJ, uma avalanche de recursos. E, o que é pior, a redução de recursos no STF nos últimos anos não significa ganho de celeridade na resolução do conflito, uma vez que os recursos que aguardam o pronunciamento da Corte sobre a repercussão geral ficam por assim dizer “congelados”, retardando o seu trânsito em julgado. Ou seja, o procedimento de análise da repercussão geral tem impedido que muitos recursos cheguem à Suprema Corte brasileira, mas isso não se traduz necessariamente em celeridade da decisão final, como aponta o mencionado estudo da Fundação Getúlio Vargas:

(...) apesar de trazer maior unidade ao sistema, não se pode assegurar que a repercussão geral e a súmula vinculante estão produzindo julgamentos mais céleres no sistema judicial como um todo, já que os processos ficam represados nas instâncias inferiores aguardando a decisão da matéria em abstrato pelo Supremo. (...) Antes, o trânsito em julgado ocorria no próprio Supremo. Agora, é preciso aguardar uma decisão de um caso em abstrato pelo Supremo e que o tribunal aplique a decisão ao caso, sendo ainda possível que a decisão geral não se aplique ao caso específico.

No STJ, por sua vez, foram distribuídos 228.981 processos em 2010, dos quais 54.596 eram Recursos Especiais e 119.517 agravos, conforme consta do *Relatório Estatístico 2010* elaborado pela própria instituição. Como garantir qualidade e presteza nas manifestações da Corte



## **SENADO FEDERAL**

### **Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

frente a um número tão avassalador? Obviamente, um fluxo dessa magnitude será convertido em demora e na impossibilidade material de exame aprofundado dos casos.

Cumpre-nos reconhecer, por outro lado, que a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) trouxe ares modernizadores para o judiciário brasileiro, com o estabelecimento de metas de produtividade, o desenvolvimento de projetos de informatização dos Tribunais e a produção de dados e de indicadores estatísticos.

Todavia, não nos redimimos do pecado original. Como o trânsito em julgado das decisões tomadas pelas instâncias inferiores depende da manifestação final do STJ e do STF quanto aos recursos especial e extraordinário e seus respectivos agravos, recorrer, por qualquer pretexto que seja, passa a ser uma estratégia atraente para a parte vencida, pois isso leva a protelar por anos a fio a execução da decisão judicial. Por outras palavras, o modelo adotado no Brasil contribui para eternizar a litigância.

É nesse contexto, pois, que se coloca a PEC nº 15, de 2011, como tentativa de oferecer uma solução duradoura para a crise de confiança por que passa o sistema recursal brasileiro.

## **II.2 O modelo vigente é perverso**

“[O sistema] não é apenas custoso e ineficiente, ele é danoso e eu diria perverso.”

Ministro Cezar Peluso, Presidente do STF, na audiência pública de 07/06/2011

A frase do Presidente do STF nos convida a muitas reflexões. A primeira delas é que devemos repensar



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

o modelo, e não apenas cuidar de questões pontuais. Seguindo as palavras de Sua Excelência na audiência pública realizada por esta Comissão:

Para esta crise, que me parece acima de qualquer disputa, nós poderíamos pensar: quais as soluções? Nós temos, de um lado, soluções pontuais que já foram tomadas ou que podem ser aventadas. Tivemos várias leis extravagantes de reforma dos Códigos de Processo, e nenhuma delas produziu uma redução significativa desta crise. (...) Essas soluções pontuais, na verdade, não descem à raiz da crise. Seus resultados práticos, com a devida vênia, são pífios.

A demora, intolerável e ultrajante, do trânsito em julgado da decisão judicial apenas aproveita a quem não tem razão. Tal é a distância temporal entre o reconhecimento do direito subjetivo e a execução da sentença, tantas são as vias de acesso ao STJ e ao STF, que, em muitos casos, sem exagero, os beneficiários da decisão judicial serão os filhos ou os netos da pessoa prejudicada, na hipótese otimista de que um dia haverá beneficiários.

Portanto, como já afirmamos, o modelo atual serve de estímulo à litigância, sendo esta a questão central a ser enfrentada. E estamos falando de uma litigância sem sentido, já que os índices de reversão, em sede de recurso extraordinário ou especial, das decisões tomadas pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais de Justiça são consideravelmente baixos.

Com respeito à área cível, o índice de provimento de recursos extraordinários no STF, de 2009 a 2011, é de aproximadamente 4%, enquanto que, em matéria criminal,



## **SENADO FEDERAL**

### **Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

o percentual gira em torno de 2,7 %. Ou seja, a avassaladora maioria dos recursos, não logra modificar o que fora decidido pelas instâncias inferiores. O que há, portanto, na maioria dos casos, é consumo de tempo em prejuízo daquele que teve o seu direito reconhecido.

Acima de tudo, temos de compreender que o adiamento injustificável do trânsito em julgado agride o princípio da segurança jurídica, que prima pela maior estabilidade e previsibilidade possível das relações sociais. Não devemos esquecer que o Poder Judiciário existe, em boa medida, para fazer valer esse princípio como ordenador da vida em sociedade.

Uma sociedade que não consegue resolver satisfatória e tempestivamente os seus conflitos tende a reproduzi-los em seu próprio prejuízo. O sistema judiciário brasileiro traz um componente de tamanha incerteza até mesmo para as relações econômicas, que as empresas passam a considerá-lo no seu planejamento como custo adicional. Outras preferem protelar judicialmente o pagamento de dívidas apenas para aplicar financeiramente os valores devidos, e com isso obter ganhos extras. Ou seja, o sistema não apenas não promove justiça para quem tem direito, como ainda premia quem não tem.

Não bastasse, a máquina estatal movimentada pela interposição de milhares de recursos demanda recursos públicos incalculáveis. Logo, quem paga essa conta não é apenas a parte prejudicada, mas a sociedade brasileira como um todo.

Por fim, diríamos que o modelo em vigor opera segundo uma perspectiva antifederativa, como se desconfiasse permanentemente dos tribunais estaduais,



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

relegados à condição menor de “instâncias de passagem”, tendo de esperar o pronunciamento das instâncias superiores para ver executadas as suas decisões.

**II.3 Peculiaridades em relação às matérias criminal e cível**

A morosidade e a banalização dos recursos repercutem tanto na esfera criminal quanto na cível, embora algumas peculiaridades devam ser assinaladas.

Em fevereiro de 2009, o STF decidiu pela impossibilidade de execução provisória da condenação penal, ressalvadas as medidas cautelares cabíveis. Referida decisão, embora tecnicamente compreensível à luz do princípio da presunção de não culpabilidade (art. 5º, LVII, da CF), trouxe apreensão em diversos setores da sociedade brasileira.

Como, no entendimento do STF, a aplicação da pena depende do trânsito em julgado da sentença penal condenatória, a consequência é que a utilização da via recursal servirá para retardar o cumprimento da sanção penal, o que só aumenta o sentimento de impunidade generalizado entre os brasileiros. Talvez o caso do jornalista *Pimenta Neves*, réu confesso, seja o maior símbolo do exotismo do sistema processual brasileiro, tendo conseguido sua competente defesa postergar por longos 11 anos o início do cumprimento da pena. Neste caso emblemático e em muitos outros de menor repercussão, por pouco o abuso nos recursos não levou à prescrição dos crimes.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

No campo cível, que responde por 92% dos recursos no STF, o problema não é muito diferente. Embora, em regra, os recursos especial e extraordinário não tenham efeito suspensivo, nos termos do § 2º do art. 27 da Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, na prática, a execução provisória da sentença não é tão simples.

De fato, o impedimento de se executar provisoriamente decisão contra o Poder Público e a necessidade de apresentar garantia financeira para antecipar a execução retira a eficácia de tal instrumento na grande maioria dos casos em que o vencedor do processo em segundo grau litiga contra o Estado ou quando não tem condições financeiras para garantir o crédito.

No modo em que se apresenta, a prodigalidade do sistema recursal brasileiro, estruturado em quatro níveis, como vimos, estimula a litigância, possibilita a impunidade e acima de tudo, promove a insegurança das relações jurídico-sociais.

Não é difícil concluir, pois, que a PEC nº 15, de 2011, produz impactos positivos não apenas em relação à justiça criminal. Os seus efeitos também serão sentidos no tocante à matéria cível, agilizando a cobrança dos precatórios judiciais contra o Estado e minimizando o uso meramente protelatório da via recursal.

Não hesitamos em afirmar, pois, que as alterações constitucionais propostas pela PEC em análise implicam verdadeira mudança de paradigma na cultura processual brasileira.

Como todas as mudanças desse alcance reações são esperadas. A propósito, é preciso lembrar que, em



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

2004, quando a reforma do judiciário estava sendo discutida no Congresso Nacional, muitas foram as reações contrárias aos institutos da Súmula Vinculante e da Repercussão Geral.

#### **II.4 Considerações sobre o princípio do duplo grau de jurisdição**

Convém ressaltar, inicialmente, que o princípio do duplo grau de jurisdição, entendido como garantia de revisão dos atos jurisdicionais, é imanente ao Estado de Direito e, como tal, é disseminado nos ordenamentos jurídicos democráticos. Sua existência, que também está prevista na Convenção Interamericana dos Direitos Humanos, "se esgota nos recursos cabíveis no âmbito do reexame da decisão, por uma única vez" (Grinover *et alli*, Recursos no Processo Penal, 2. ed., p. 27).

O princípio do duplo grau de jurisdição, como se pode depreender de seu próprio nome, significa a garantia individual de ver uma decisão judicial revista por órgão judicial diverso e hierarquicamente superior, como, aliás, já assentou o STF em diversas ocasiões. Não se trata, entretanto, de um direito infinito ao recurso, o que tornaria o sistema injusto por inviabilizar a prestação jurisdicional, que se frustra se não for efetiva.

Não é por outro motivo que Conselho da Europa, já em 1995, identificou o "problema do aumento do número de apelações e da duração dos procedimentos de apelação" e, reconhecendo que "procedimentos ineficientes e inadequados e o abuso do direito de apelar provoca demoras injustificáveis e pode levar ao colapso do sistema judicial", recomendou aos países-membros que o direito de



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

recorrer a uma terceira instância, quando esta existir, seja restrito a casos excepcionais.

Dos países que compõem a *Comissão de Veneza* – que reúne representantes de Supremas Cortes de 56 países – apenas o Brasil apresenta quatro instâncias diversas de julgamento de um processo individual. Na maioria deles, os processos são submetidos à apreciação do juiz de primeiro grau, com possibilidade de apenas um recurso.

## **II.5 Aperfeiçoamentos necessários**

(...) eu me convenci de que precisava aproveitar a oportunidade desse mandato para dar uma contribuição. Longe de mim a presunção de que a minha proposta estivesse pronta e acabada, porque o que desejava era trazer para o debate, trazer para a pauta do Senado da República esse tema.

Senador Ricardo Ferraço, na audiência pública de 07/06/2011

Estamos inteiramente persuadidos de que a PEC nº 15, de 2011, acerta no seu objetivo principal de racionalizar o sistema recursal brasileiro.

No entanto, em nosso modo de ver, alguns ajustes conceituais são necessários. No lugar de simplesmente transformar os recursos extraordinário e especial em ações rescisórias, o que não deixa de ser um avanço, somos da opinião de que bastaria reformular o conceito de “trânsito em julgado”, que, afinal de contas, nada mais é do que uma construção jurídica do direito positivo.

Devemos ainda levar em conta o fato de que a ação rescisória tem natureza de feito autônomo, exigindo,



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

como tal, nova citação das partes e fase de instrução, o que atrasaria o pronunciamento das instâncias superiores.

Por essas razões, consideramos oportuno reformular, na forma do substitutivo ao final apresentado, a redação original da PEC nº15, de 2011.

Melhor seria, em nossa avaliação, manter a competência recursal do STJ e do STF nos moldes atuais, mantendo portanto os recursos Extraordinário e Especial, com a diferença fundamental de que a interposição de tais instrumentos não obstará o trânsito em julgado das decisões tomadas pelas instâncias inferiores. Tal opção, ademais, não requer grandes correções no texto constitucional e na legislação ordinária, ficando preservadas as atuais regras de processamento e julgamento dos referidos recursos. Não teríamos, pois, solução de continuidade entre a decisão do tribunal *a quo* e a manifestação das instâncias superiores.

Dito de outro modo: o que importa não é transformar os recursos extraordinário e especial em ações rescisórias, e sim conferir-lhes eficácia rescisória contra a coisa julgada, como bem observou o Ministro Cezar Peluso:

A meu ver – isto é um ponto de vista absolutamente pessoal –, não me pareça que elas devam se transformar em ações rescisórias. Por quê? Porque não se instaura um novo processo com esses recursos, não há necessidade de citação e nem é oportunidade de uma instrução. Os recursos continuam, com o mesmo perfil. Apenas ganham uma eficácia diversa, que é, em resumo, a eficácia rescisória da coisa julgada em caso de provimento. (...) Não se fecha nenhuma porta. As portas continuam abertas. A mesma função de rever, só que continuarão com os limites vigentes, segundo o



## **SENADO FEDERAL**

### **Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

sistema atual. Em outras palavras, são recursos que não permitem exame de questões de fato e cuja cognição, cuja possibilidade de conhecimento, está adstrita às chamadas questões jurídicas ou questões de direito. O quadro, portanto, é mantido na sua integralidade.

Sendo assim, o nosso olhar crítico volta-se para o conceito de trânsito em julgado. Não estamos diante de um objeto acima das definições jurídicas, como se fora um dado *a priori* da realidade. Ao contrário. Referido conceito está ligado às decisões tomadas em dado ordenamento jurídico. Se este ordenamento possui quatro instâncias judiciais, como é o caso ímpar do Brasil, sobram razões, a nosso ver, para que a coisa julgada forme-se a partir do pronunciamento das instâncias ordinárias, respeitado o princípio do duplo grau de jurisdição.

Creemos, em suma, que a reforma do sistema recursal brasileiro, como a defendemos, deva prestigiar a formação do trânsito em julgado ao final da decisão dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça dos Estados, resguardada a possibilidade de sustação da decisão recorrida pelo STJ e pelo STF em casos de extrema e comprovada necessidade.

Tal sustação, nos termos dos parágrafos únicos dos agora propostos arts. 105-A e 115-A, somente poderá ocorrer por decisão da maioria dos tribunais. Tal medida busca impedir que, a exemplo do que hoje já ocorre em relação ao efeito suspensivo, seja concedido por decisão monocrática, o que acabaria por desvirtuar o espírito da mudança que buscamos imprimir.

Com efeito, não pretendemos diminuir o poder geral de cautela do STJ e do STF. A proposta ora



## **SENADO FEDERAL**

### **Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

entabulada conserva, assim, um instrumento de política judiciária no âmbito dos tribunais superiores, que poderão fazer frente a situações em que a execução do acórdão do tribunal local ponha em risco a integridade do sistema jurídico. Sucede que, nesse caso, o termo "efeito suspensivo" cederá lugar à "sustação" dos efeitos da decisão já transitada em julgado.

Trata-se, bem observado, de lógicas completamente distintas, uma vez que, após a manifestação final dos órgãos judiciais de segunda instância, a decisão judicial reunirá todos os elementos necessários a sua execução. Equivale a dizer que a execução imediata da decisão judicial será a regra, e não a exceção, como lamentavelmente ocorre nos dias de hoje.

Fixadas essas premissas, é importante ressaltar que a medida proposta não mitiga, sob nenhum aspecto, as garantias constitucionais inerentes ao devido processo legal. O duplo grau de jurisdição permanece vigente em sua inteireza, e, além disso, as partes continuam tendo acesso a manifestação dos tribunais superiores, a partir do preenchimento dos mesmos requisitos hoje vigentes.

Com relação à justiça criminal, a medida dissipará a crítica recorrente de impunidade atribuída ao Judiciário. Por outro lado, as situações mais graves, relativas à liberdade pessoal, continuarão a ser apreciadas pelos tribunais superiores pela via do *habeas corpus*, cujo alcance e amplitude permanecerão inalterados.

Também não há qualquer impacto na garantia constitucional da ampla defesa. A proposta não limita o direito das partes de produzir provas em seu favor, pois elas só são produzidas, e somente podem ser analisadas,



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

pelo juiz e pelos tribunais de segunda instância, em grau de apelação, cujas competências não serão alteradas. Não limita o direito a um advogado e à possibilidade de oferecer suas razões ao juiz, em contraposição às alegações da outra parte. Nem sequer restringe o direito daquele que, não vendo sua demanda acolhida pelo tribunal, submete a matéria aos tribunais superiores, que, assim como já acontece hoje, estarão limitados a analisar a questão jurídica, não podendo entrar no exame qualitativo das provas.

A principal diferença estará na redução da litigância destinada, exclusivamente, a se aproveitar da demora processual. Com o trânsito em julgado da decisão do tribunal local, que pode, assim, ser executada imediatamente, a rediscussão da matéria pelos tribunais superiores só interessará àqueles que, de fato, vislumbram a possibilidade de alteração de sua situação jurídica, mesmo após o julgamento por dois graus de jurisdição. A chamada "indústria de recursos" perderá o seu principal apelo, qual seja, o de postergar indefinidamente a execução de uma decisão judicial desfavorável.

Na hipótese em que a decisão de segundo grau seja alterada pelo julgamento do recurso especial ou extraordinário, o tratamento jurídico será o mesmo que, no atual sistema, permite a desconstituição da coisa julgada nos casos de procedência de ação rescisória, de *habeas corpus* e de revisão criminal.

O único reparo a fazer é que, com respeito às hipóteses de foro especial por prerrogativa de função, a antecipação do trânsito em julgado poderia fragilizar o princípio do duplo grau de jurisdição. Por isso, nosso



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

substitutivo incrementa as hipóteses de cabimento de "recurso ordinário" para o STJ e para o STF.

Afiguram-se tão evidentes as vantagens do modelo ora proposto que o mesmo raciocínio deve ser levado às decisões da justiça do trabalho, de modo que a interposição do recurso de revista não obste o trânsito em julgado das decisões proferidas por Tribunal Regional do Trabalho.

Tivemos ainda o cuidado de garantir, explicitamente, aos recursos extraordinários e especiais em tramitação no momento da entrada em vigor da nova fórmula, a prevalência das regras vigentes no momento de sua interposição.

Concluindo. Os argumentos e números apresentados demonstram que o atual sistema de quatro instâncias opta por privilegiar a minoria de decisões que podem ser eventualmente reformadas após o trânsito em julgado, suportando, assim, a angústia da enorme maioria daqueles que, vencedores em processos cuja decisão será confirmada pelos tribunais superiores, têm de aguardar anos até fazer valer seus direitos. A demora na fruição do direito – que, futuramente, lhe será confirmado em grau superior – atinge a ampla maioria dos recorridos, com graves efeitos na credibilidade da Justiça.

Exemplo dessa realidade é o fato de que 8% de todos os processos no STF tiveram origem nos Juizados Especiais – criados justamente para oferecer ao cidadão um processo rápido em demandas mais simples. No entanto, grandes empresas conseguem arrastar milhares de demandas por anos seguidos, ainda que tenham a certeza da derrota, enquanto cada um dos cidadãos que tiveram



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

seus direitos reconhecidos por duas instâncias têm de suportar, sozinhos, o ônus do processo.

De outro lado, ao tornar definitivas as decisões dos tribunais locais, estimula-se o investimento na estrutura das instâncias inferiores, pois a valorização do trabalho dos juízes e dos desembargadores estará acompanhada da necessidade de dotá-los da estrutura material e pessoal compatível com o grau de responsabilidade que lhes será conferido. Neste sentido, recebemos ofício da Associação dos Magistrados do Brasil, assim como Nota Técnica da Associação Nacional dos Procuradores da República, em irrestrito apoio à PEC 15, de 2011, abordando exatamente esta dimensão da valorização das instâncias inferiores, assim como da constitucionalidade e da necessidade de aperfeiçoamento do sistema constitucional de recursos.

Nosso substitutivo, assim, se oferece não apenas em atendimento às intensas demandas sociais pela celeridade da Justiça, mas se insere no contexto dos esforços de aperfeiçoamento do sistema judicial brasileiro. O bom sucesso dos Pactos Republicanos está na demonstração inequívoca de que os três Poderes estão empenhados na adoção de medidas nesse sentido, pelo que se espera que a aprovação da proposta seja o marco inicial de um novo Pacto, com vistas à modernização da Justiça e à redução da litigiosidade.

A proposta ora em construção tende a reduzir, drasticamente, o número de recursos interpostos perante os tribunais superiores. Se tais recursos respondem por cerca de 70% da atividade dessas Cortes, o STF, o STJ e o TST poderão efetivamente se dedicar ao exercício das funções mais relevantes a eles atribuídas pela Constituição



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

Federal. Somando-se a isso o aperfeiçoamento dos institutos de uniformização das decisões judiciais – a súmula vinculante e, especialmente, a repercussão geral – caminharemos, finalmente, para o desenho institucional imaginado pelo legislador Constituinte de 1988.

**III – VOTO**

Em face do exposto, manifestamo-nos pela **aprovação** da PEC nº 15, de 2011, nos termos do seguinte substitutivo:

**EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 15, DE 2011**

Altera a Constituição Federal, para antecipar o momento do trânsito em julgado das decisões judiciais, nas hipóteses que especifica.

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

**Art. 1º** A Constituição passa a vigorar as seguintes modificações e acréscimos:



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

**“Art. 102.** .....

II - .....

c) as ações penais decididas em única instância pelos Tribunais superiores.

.....” (NR)

**“Art. 105.** .....

II - .....

d) as ações penais decididas em única instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados.

.....” (NR)

**Art. 105-A.** A interposição dos recursos extraordinário ou especial não obsta o trânsito em julgado da decisão que os comporte.

Parágrafo único. A execução da decisão recorrida somente poderá ser sustada por deliberação colegiada, nos termos do Regimento Interno do Tribunal.

**Art. 115-A.** A interposição, na forma da lei, de recurso ao Tribunal Superior do Trabalho contra decisão de Tribunal Regional do Trabalho não obsta o seu trânsito em julgado.

Parágrafo único. A execução da decisão recorrida somente poderá ser sustada por deliberação colegiada, nos termos do Regimento Interno do Tribunal.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, sem prejuízo do regular processamento e julgamento dos recursos previstos nos arts. 105-A e 115-A segundo as regras vigentes à época de sua interposição.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**, Relator