



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.410, DE 2008.

Introduz o art. 1211-D na Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, Código de Processo Civil, para dispor sobre prioridade na tramitação de processos de interesse dos Índios.

Autor: Deputado HENRIQUE AFONSO (PV – AC)

Relator: Deputado ALCEU MOREIRA (PMDB – RS)

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei 3.410, de 2008, de autoria do Excelentíssimo Senhor Deputado Henrique Afonso, o qual trata da introdução do art. 1211-D na Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, Código de Processo Civil, para dispor sobre prioridade na tramitação de processos de interesse dos Índios.

A redação do Projeto de Lei em comento está assim apresentada:

"Art. 1º Esta Lei introduz o art. 1.211-D no Código de Processo Civil, para dar prioridade à tramitação de processos de interesse dos Índios.

Art. 2º A Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, Código de Processo Civil, passa a vigorar acrescida de um artigo 1.211-D, com a seguinte redação:

"Art. 1.211D. Terão prioridade na tramitação os processos judiciais relativos às terras indígenas em que figurem como parte ou interveniente índios ou comunidades indígenas.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação." (SIC)

Tal Projeto de Lei encontra-se enquadrado no Art. 24, II do Regimento Interno desta Casa, está sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões, foi distribuído à Comissão Direitos Humanos e Minorias, para análise do mérito, e a esta Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 54 do RICD.

Na Comissão de Comissão Direitos Humanos e Minorias houve aprovação do PL contra o voto do Deputado Paes Lira.

Nesta Comissão o Projeto tramita em caráter terminativo quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria, nos termos do art. 54, I do RICD.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cumprindo a atribuição outorgada por essa egrégia Comissão, vimos apresentar o nosso voto acerca da matéria, a qual, embora tenha recebido aprovação na CDHM, *data maxima venia*, tenho que não pode prosperar.

Primeiramente, creio que a justificativa apresentada pelo Autor já evidencia a sua fragilidade do ponto de vista de sua integração ao ordenamento constitucional e jurídico pátrio, pois ali está claro que já existe legislação que regulamenta a proteção dos Índios e posse de terras, o que, aliás tem sido objeto de constantes debates nesta casa em virtude de reiterados abusos, ilegalidades e cerceamento de defesas que têm sido praticados nos autos de tais processos judiciais.

Ademais, ao contrário do que diz o Autor, tal PL não influenciará em nada a proteção dos índios e comunidades, a preservação de suas vidas e cultura, eis que a norma de direito material para tanto já existe e esta norma trata somente de direito processual.

Aliás, é público e notório o volume de processos que estão hoje ajuizados no Poder Judiciário e as dificuldades de todos os cidadãos têm tido em ver suas demandas julgadas perante esse Poder.

Os juristas, em geral, têm sido unânimes em afirmar que, neste caso de priorização de tramitações de processos, as excessivas priorizações implicam em priorização alguma.

Além disso, é de perguntar por que os índios devem ter prioridade na tramitação de seus processos em detrimento de processos que envolvem quaisquer outros cidadãos, pobres ou ricos, de qualquer raça, de qualquer parte deste país, de qualquer orientação de sexo ou religião?

Ou, então, por que a priorização em detrimento de processos que tratem de crianças e adolescentes, proteção às mulheres, adoções e outros tantos temas de interesse de qualquer cidadão brasileiro que paga seus impostos e que tem o direito de ver suas demandas julgadas perante o Judiciário com igual rapidez como qualquer outro?

O direito não pode ser analisado sob o prisma de uma ótica isolada, mas precisa ser visto e interpretado como uma rede hierarquizada e integrada, sobretudo quando tratamos de verificar eventuais afrontas ao texto constitucional.

Neste sentido temos o magistério do Professor Juarez Freitas¹ que ensina:

Destarte, assumindo ótica mais elucidativa, a interpretação sistemática deve ser entendida como uma operação que consiste em atribuir, topicamente, a melhor significação, dentre várias possíveis, aos princípios, às normas estritas (ou regras) e aos valores jurídicos, hierarquizando-os num todo aberto, fixando-lhes o alcance e superando antinomias em sentido amplo, tendo em vista bem, solucionar os casos sob apreciação.

(...)

Dito de outro modo, verdadeiramente a interpretação sistemática, compreendida em novas e realistas bases, é a que se realiza em consonância com aquela rede hierarquizável, máxime na Constituição, tecida em princípios, regras e valores considerados dialeticamente e em conjunto na interação com o intérprete, positivador derradeiro.

Ademais, é de se presumir que o legislador não utiliza palavras em vão e muito mais quando falamos da Constituição da República, a qual é fruto do Poder Constituinte outorgado pelo povo.

Acerca deste tema da exegese literal da lei encontramos o ensinamento do eminente Professor, jurista e ex-ministro do STF Carlos Maximiliano² que assim manifesta *verbis*:

116- Merecem especial menção alguns preceitos, orientadores da exegese literal:

(...)

¹ FREITAS, Juarez. A Interpretação Sistemática do Direito. 4ª edição. São Paulo, SP: Malheiros, 2004. Pág. 80.

² MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 19ª edição. Editora Forense. Rio de Janeiro. RJ. 2009. Págs. 89 e 91.

f) **Presume-se que a lei não contenha palavras supérfluas; devem todas ser entendidas como escritas adrede para influir no sentido da frase respectiva.**

(...)

j) A prescrição obrigatória acha-se contida na fórmula concreta. **Se a letra não é contraditada por nenhum elemento exterior, não há motivo para hesitação: deve ser observada.** A linguagem tem por objetivo despertar em terceiros pensamento semelhante ao daquele que fala; **presume-se que o legislador se esmerou em escolher expressões claras e precisas, com a preocupação meditada e firme de ser bem compreendido e fielmente obedecido.** Por isso, em não havendo elementos de convicção em sentido diverso, **atém-se o intérprete à letra do texto.**

Embora seja verdadeira a máxima atribuída ao apóstolo São Paulo – a letra mata, o espírito vivifica-, nem por isso é menos certo caber ao juiz afastar-se das expressões claras da lei, somente quando ficar evidenciado ser isso indispensável para atingir a verdade em sua plenitude. **O abandono da fórmula explícita constitui um perigo para a certeza do Direito, a segurança jurídica;** por isso é só justificável em face de mal maior, comprovado: o de uma solução contrária ao espírito dos dispositivos, examinados em conjunto. **As audácias do hermeneuta não podem ir a ponto de substituir, de fato, a norma por outra.** (Grifos nossos)

A Constituição Federal em seu art. 5º, *caput*, diz que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza e neste diapasão aprovar um Projeto de Lei que implique em distinção de uma etnia para com outras implica em violação direta de tal princípio da igualdade expresso na Carta Magna.

Ressalte-se que o caso concreto é diferente do que trata da priorização de tramitação de processos para os idosos com mais de sessenta anos, pois aí temos uma norma que se aplica a qualquer etnia, pobre ou rico, preto, amarelo ou branco e também dos índios e tem-se, ainda, a busca de uma proteção de atendimento que implica em muitos casos da garantia de vida e de subsistência desses indivíduos.

Por outro lado, o capítulo VIII, do Título VIII da Carta Magna, que trata da Ordem Social e que trata dos Índios não traz qualquer previsão que permita inferir o direito/privilégio que o presente PL quer instituir, limitando-se o art. 232 a dizer que *“os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o ministério Público em todos os atos do processo”*.

Assim, não há no texto um direito fundamental difuso que possa ser interpretado como exceção à norma do princípio geral da igualdade plasmada no art. 5º, *caput*.

Temos, igualmente, a corroborar nossa posição, o disposto no inciso LXXVIII do mesmo art. 5º, antes citado, o qual diz que *“a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”*, dispositivo este fundamentado no princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, inciso III, que é uma cláusula pétrea da CF/88. Por conseguinte, estabelecer norma que garanta a apenas parcela dos cidadãos maior celeridade processual sem que se tenha uma vinculação ao princípio da igualdade e da dignidade da pessoa, como o caso de maiores de sessenta anos ou casos de iminência de morte, vem de encontro com estas normas de igualdade na constituição e no processo.

Muitos podem dizer que este tipo de norma trata-se de uma dita ação afirmativa, mas mesmo estas tão propaladas ações afirmativas devem respeito ao texto constitucional e a ele não podem afrontar, sendo que contrariamente, ao invés de estarem buscando as garantias dos direitos fundamentais nele previstos, estão na verdade em franca afronta a estes.

E até mesmo a criação de novos direitos fundamentais na Constituição encontra advertência dos juristas no sentido de evitar o desprestígio do instituto e a sua banalização. Nesta ótica, temos o ensinamento do Professor Ingo Wolfgang Sarlet na sua obra *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*³, como segue:

No que diz com o reconhecimento de novos direitos fundamentais, impende apontar, a exemplo de Perez Luño, para o risco de uma degradação dos direitos fundamentais, colocando em risco o seu “status jurídico e científico”¹⁰¹, além do desprestígio de sua própria “fundamentalidade”¹⁰². Assim, fazem-se necessárias a observância de critérios rígidos e a máxima cautela para que seja preservada a efetiva relevância e prestígio destas reivindicações e que efetivamente correspondam a valores fundamentais consensualmente reconhecidos no âmbito de determinada sociedade ou mesmo no plano universal.

...

¹⁰² *Entre nós, encontramos o recente posicionamento de M. G. Ferreira Filho, Direitos Humanos Fundamentais, p. 67-8, referindo uma “inflação” de direitos fundamentais e alertando para os riscos de sua vulgarização. No mesmo sentido, a advertência de J. C. Nabais, “Algumas Reflexões Críticas sobre os Direitos Fundamentais” in: Ab vno ad omnes – 75 anos da Coimbra Editora, p. 980 e ss. referindo uma tendência para a jusfundamentalização, no âmbito de uma inflação no campo do reconhecimento de novos direitos fundamentais, também alertando para os riscos de uma banalização.*

Na matéria, para melhor entendimento, é preciso que façamos a distinção entre o que são Direitos Fundamentais e Direitos Humanos, pois os mesmos não se confundem, embora sejam corriqueiramente utilizados como sinônimos. Os primeiros são aqueles direitos dos seres humanos reconhecidos

³ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 3ª edição. Livraria do Advogado Editora. Porto Alegre. RS. 2003. Págs. 58 e 59.

e positivados no plano do direito constitucional de um estado e o segundo relaciona-se com o direito internacional, acerca de posições jurídicas que são reconhecidas ao ser humano como tal, não independente de vinculação a uma ordem constitucional.

Portanto, embora o PL tenha passado pela Comissão de Direitos Humanos, o aspecto que definiu tal tramitação foi o de relacionar-se a uma minoria étnica, pois a questão não é de garantia de direitos humanos e a violação constitucional que ele apresenta é em afronta aos Direitos Fundamentais previstos no art. 5º, *caput* e inciso LXXVIII da CF/88.

Em decorrência da violação pelo PL em tela dos princípios constitucionais antes exarados, temos que daí deriva a violação de princípios processuais, consubstanciados no Código de Processo Civil, o qual pretende o PL alterar, especificamente os princípios do *Devido Processo Legal* e do *Processo Justo*.

A violação dos mesmos ocorre em virtude de estes estarem alicerçados nos direitos fundamentais previstos na Constituição Pátria de 1988.

Tratando dos princípios processuais citados temos o magistério do Professor Humberto Theodoro Júnior⁴, que assim se pronuncia:

*A garantia do devido processo legal, porém, não se exaure na observância das formas da lei para a tramitação das causas em juízo. Compreende algumas categorias fundamentais como a garantia do juiz natural (CF, Art. 5º, inc. XXXVII) e do juiz competente (CF, art. 5º, inc. LIII), a garantia do acesso à justiça (CF, art. 5º, inc. XXXV), **de ampla defesa e contraditório** (CF, art. 5º, inc. LV) e, ainda, a de fundamentação de todas as decisões judiciais (art. 93, inc. IX).*

Faz-se modernamente uma assimilação da idéia de devido processo legal à de processo justo.

⁴ JÚNIOR, Humberto Theodoro. Curso de Direito Processual Civil. Vol. I. 50ª edição comemorativa. Editora Forense. Rio de Janeiro. RJ. 2009. Págs. 24, 25 e 26.

A par da regularidade formal, o processo deve adequar-se a realizar o melhor resultado concreto, em face dos desígnios do direito material. Entrevê-se, nessa perspectiva, também um aspecto substancial na garantia do devido processo legal.

A exemplo da Constituição italiana, também a **Carta brasileira foi emendada para explicitar que a garantia do devido processo legal (processo justo) deve assegurar “a razoável duração do processo” e os meios que proporcionem “a celeridade de sua tramitação” (CF, art. 5º, novo inciso LXXVIII, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 45, de 08.12.2004).**

Nesse âmbito de comprometimento com o “justo”, com a “correção”, com a “efetividade” e a “presteza” da prestação jurisdicional, o due process of law realiza, entre outras, a função de um superprincípio, coordenando e delimitando todos os demais princípios que informam tanto o processo como o procedimento. Inspira e torna realizável a proporcionalidade e razoabilidade que deve prevalecer na vigência e harmonização de todos os princípios do direito processual de nosso tempo.

Como justo, para efeito da nova garantia fundamental, não se pode aceitar qualquer processo que se limite a ser regular no plano formal. **Justo**, como esclarece Trocker, **“é o processo que se desenvolve respeitando os parâmetros fixados pelas normas constitucionais e pelos valores consagrados pela coletividade. E tal é processo que se desenvolve perante um juiz imparcial, em contraditório entre todos os interessados, em tempo razoável, como a propósito estabelece o art. 111 da Constituição” (italiana).**

...

A regra infraconstitucional somente será aplicada se se mostrar fiel à constituição. Do contrário, será

recusada. E, mesmo quando a lide for resolvida mediante observância da lei comum, o seu sentido haverá de ser definido segundo a conformidade com a Constituição.

O devido processo legal, no Estado Democrático de Direito, jamais poderá ser visto como simples procedimento desenvolvido em juízo. Seu papel é o de atuar sobre os mecanismos procedimentais **de modo a preparar a proporcionar provimento jurisdicional compatível com a supremacia da Constituição e a garantia de efetividade dos direitos fundamentais.**

...

É pela eqüidade que o valor moral penetra na aplicação judicial do direito. Analisando o pensamento filosófico de Hart, exposto em *Law, liberty and morality* (Stanfor, Stafor University Press, 1963), observa José Alfredo Baracho que nesse tema, “o princípio geral, relação aos outros, bem como uma certa posição relata de igualdade ou desigualdade”. **É, pois, pela prevalência dos princípios constitucionais de liberdade e igualdade, sobretudo, que se realiza a eqüidade e se repele a iniquidade na composição dos conflitos jurídicos.** (Grifamos)

Nesta ótica o PL em análise afronta a eqüidade no processo ao estabelecer que em função de um dos polos se estabelecerá uma prioridade na sua tramitação, estabelecendo, assim uma disparidade de armas entre as partes, conflitando assim com o devido processo legal e o processo justo.

Assim, por todo o exposto, nos termos do artigo 32, inciso IV, alínea “a” e do artigo 129, inciso II, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, apresento voto pela INCONSTITUCIONALIDADE, pela ANTIJURIDICIDADE e pela REJEIÇÃO TOTAL do Projeto de Lei 3.410/2008, com o seu consequente arquivamento.

Sala da Comissão, 09 de abril de 2013.

Deputado Alceu Moreira
Relator