



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 410, DE 2018

Apensados: PEC nº 411/2018 e PEC nº 199/2019

Altera o inciso LVII do art. 5º da Constituição Federal para prever que ninguém será considerado culpado até a confirmação de sentença penal condenatória em grau de recurso.

Autor: Deputado ALEX MANENTE

Relatora: Deputada CAROLINE DE TONI

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

I - RELATÓRIO

No dia 16 de outubro de 2019, apresentamos parecer pela admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nºs 410, de 2018, principal, e 411, de 2018, apensada.

Tendo em conta a apensação da Proposta de Emenda à Constituição nº 199, de 2019, de autoria do nobre Deputado Federal Alex Manente, que altera os arts. 102 e 105 da Constituição, para transformar os recursos extraordinário e especial em ações revisionais, faz-se necessária a presente complementação de voto para análise da admissibilidade deste novo texto.

É o Relatório.



II - VOTO DA RELATORA

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados em seus arts. 32, IV, “b” e 202, *caput*, cumpre que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania analise a admissibilidade da matéria.

Quanto aos aspectos formais, notadamente no que se refere à iniciativa, constata-se que a PEC nº 199, de 2019, atende ao requisito de subscrição por, no mínimo, um terço do total de membros da Casa (art. 60, I da CF/88), conforme atestado pelo órgão competente da Secretaria-Geral da Mesa.

O assunto constante na proposta em exame não foi objeto de nenhuma outra proposição que tenha sido rejeitada ou tida por prejudicada em definitivo na presente sessão legislativa, não se aplicando, pois, o impedimento de que trata o § 5º do art. 60 da CF/88.

No que concerne às limitações circunstanciais impostas pela Constituição da República (art. 60, § 1º), nada há que se possa objetar.

No que se refere à técnica legislativa, a proposta não merece reparo.

Sobre as limitações materiais, numa análise *prima facie*, não vislumbro na proposta em análise nenhuma tendência para abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais, tendo sido respeitado o núcleo expresso no § 4º do art. 60 do texto constitucional.

A grande questão que se coloca gira em torno da adequação, ou não, de se transformar a natureza jurídica dos atuais recursos extraordinário e especial em ações revisionais, antecipando o momento do trânsito em julgado.

Registre-se que a iniciativa não é inédita, tendo em vista que, no ano de 2011, o então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro



Cezar Peluso, ofereceu ao Senado Federal anteprojeto de Proposta de Emenda à Constituição (posteriormente materializada na PEC nº 15/2011) que visava à modificação da sistemática dos recursos extraordinário e especial para o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, transformando-os em ação rescisória extraordinária e especial, a fim de que a interposição desses expedientes processuais às Cortes Superiores não impedisse o trânsito em julgado dos processos após a decisão de Corte Inferior.

No Senado Federal, onde passou a ser conhecida como “PEC dos Recursos”, essa proposta chegou a receber parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça em 4 de dezembro de 2013. Entretanto, em 2018, a proposta foi arquivada em razão do exaurimento do número máximo de legislaturas sem deliberação previsto no § 1º do art. 332 do Regimento Interno daquela Casa.

Assim, quanto à presente iniciativa, vejo como extremamente salutar o ressurgir da matéria na Câmara dos Deputados por meio da PEC n. 199/2019, tendo em vista que o quadro de brutais distorções entre a prática judicante em matéria recursal no STF e no STJ e a missão constitucional cometida a essas duas Cortes ainda permanece aguda, a gerar grave ambiente de instabilidade institucional e de insegurança jurídica e, desse modo, a comprometer a realização satisfatória do sistema constitucional de direitos fundamentais em prejuízo de toda a população, que se vê forçada a conviver com um estrutura judiciária cara, morosa e que consistentemente alimenta nas pessoas a angustiante sensação geral de impunidade.

Decerto, o trânsito em julgado de uma decisão penal condenatória decorre do exaurimento dos recursos cabíveis, tornando a decisão imutável no âmbito interno do processo (endoprocessual). No âmbito criminal, a rediscussão da causa em outro processo já ocorre na revisão criminal, preenchidos os requisitos dos arts. 621 e seguintes do Código de Processo Penal.



O que a PEC 199/2019 propõe é a criação de outras ações autônomas de natureza rescisória que impugnariam a decisão já transitada em julgado em razão do exaurimento das instâncias ordinárias.

Tal alteração permitiria a execução imediata das decisões condenatórias confirmadas em grau de recurso, seja pelos Tribunais de Justiça dos Estados, seja pelos Tribunais Regionais Federais e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, cortes estas que promovem, efetivamente, análise probatória – razão pela qual seu julgamento deve ser prestigiado. A proposta, ao cabo, enseja a devolução da carga de responsabilidade institucional às instâncias ordinárias, que são as únicas a revolverem fatos e provas e que passarão por escrutínios maiores do que aquele ao qual estão atualmente expostos.

Assim, o trabalho do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça limitar-se-ia à análise de situações de efetiva gravidade, evitando a interposição automática dos recursos extraordinário e especial – que, por sua vez, ensejam em muitos dos casos, a interposição de uma enxurrada de recursos diversos, em sua maioria meramente protelatórios, afogando as Cortes Excepcionais.

Sob a ótica do direito comparado, é de se ressaltar que o trânsito em julgado de decisões criminais com a análise das instâncias ordinárias não é estranho a ordenamentos jurídicos diversos, cujo acesso ao Tribunal Constitucional se dá por meio de ações autônomas, a exemplo da reclamação constitucional na Alemanha (*verfassungsbeschwerde*) e do *writ of certiorari* nos Estados Unidos da América. Ademais, dos 56 países que compõem a Comissão de Veneza, apenas o Brasil possibilita que o trânsito em julgado ocorra após a análise dos recursos interpostos nos tribunais superiores. Na maioria deles, os processos são submetidos à apreciação do juiz de primeiro grau, com possibilidade de apenas um recurso.



A opção brasileira 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.

A verdade é que a concepção e a estrutura do sistema recursal brasileiro não jogam a favor da razoável duração 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 recursos de cada decisão. Assim, o princípio da razoável duração do processo perde o sentido.

Dando continuidade ao raciocínio, ao se analisar as estatísticas processuais produzidas tanto pelo STF como pelo STJ, verifica-se com bastante facilidade que o prolongamento exacerbado dos processos criminais pelas vias dos recursos extraordinário e especial não se justifica sob qualquer ponto de vista que se adote.

Ao analisarmos a estrutura constitucional, e as funções institucionais do Supremo Tribunal Federal, e do Superior Tribunal de Justiça, constatamos que tais tribunais se qualificam, não propriamente como *cortes recursais*, mas como *cortes de vértice*, destinadas a atuar reativamente – ou seja, quando necessário, contra a própria manifestação do Poder Judiciário – “*reagindo às violações ao seu texto mediante um escrutínio pontual da decisão judicial recorrida*”¹.

Conforme extrai-se de dados coletados e processados pelo Conselho Nacional de Justiça, consoante relatório *Justiça em Números*, os Tribunais Superiores “*acabam se ocupando, predominantemente, de casos eminentemente recursais os quais correspondem a 89,4% de suas cargas de trabalho*”², situação certamente preocupante, que impede o desenvolvimento das atividades que caracterizariam as funções *institucionais* e *estruturais* dos referidos tribunais.

¹ MITIDIERO, Daniel. **Cortes Superiores e Cortes Supremas**, p. 45

² Relatório *Justiça em Números*, 2017, p. 84.



Em mesmo sentido, apontando a discrepância e o distanciamento da função constitucional da Corte, foi apresentado o estudo *Supremo em Números*, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), do qual extrai-se que, desde 1988, o Supremo Tribunal Federal tratou, em todos os julgamentos, de apenas 0,51% de ações propriamente constitucionais – de controle concentrado de constitucionalidade. As ações recursais, por seu vértice, consumiram 91,69% do total das estatísticas:

“Quantitativamente, portanto, o Supremo não é uma ‘corte constitucional’ no sentido original em que esse tipo de instituição foi pensada. Em números absolutos, está muito mais próximo de uma ‘corte recursal suprema’. Não é uma corte que escolhe o que julga fundamental julgar. É antes uma corte escolhida pela parte. Não constrói seu destino. Seu destino é construído por cada recurso que lhe chega por deliberação, de terceiros.”³

Conclui o relatório, com bastante acerto, que *“parece muito razoável que a absoluta maioria dos 39.786 processos que chegaram ao STF através do STJ já tenham sido apreciados pelo menos duas vezes, transformando assim o STF em uma verdadeira quarta instância.”*⁴

Conforme indicado anteriormente, quando fizemos menção ao voto do Ministro Luis Roberto Barroso⁵, a taxa de provimento de recursos de natureza extraordinária em favor do réu no STF é inferior a 1,5%. Noutras palavras, em mais 98,5% dos casos o trânsito em julgado do processo foi indevidamente postergado, impedindo assim uma resposta efetiva da Justiça no combate à criminalidade.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, tratando-se de matéria criminal, observa-se a mesma lógica. Segundo Relatório produzido pela Coordenadoria de Gestão da Informação do Tribunal, no período compreendido entre 1º de setembro de 2015 e 31 de agosto de 2017 foram proferidas 68.944 decisões terminativas monocráticas e colegiadas em sede de recurso especial e agravo em recurso especial interpostos pela defesa, sendo

³ Supremo em Números, p. 22

⁴ Idem, p. 35-36

⁵ STF, ADC 43 e 44.



que desse universo em apenas 14,10% dos casos o acusado obteve sucesso total ou parcial em seu apelo à Corte Superior. Cabe observar que, desse total, os réus alcançaram a absolvição da condenação em apenas 0,62% dos casos. Isto é, quase sempre o resultado prático de tais recursos é a rediscussão de teses jurídicas quanto à prescrição, substituição ou diminuição de pena ou alteração do regime prisional.

A desproporcionalidade entre a ideia da absoluta presunção de não culpabilidade do acusado enquanto não esgotadas as vias excepcionais de jurisdição e a dureza da realidade descrita em números é flagrante. Com essa ideia de uma absoluta presunção de inocência, estamos sacrificando a efetividade do Sistema de Justiça Criminal em troca de nada. De forma bastante direta, estamos sufocando a ardência e as injunções dos fatos reais em nome de uma concepção que nada diz por si mesma.

Com efeito, **podemos categoricamente afirmar que na ordem constitucional brasileira não há um suposto direito fundamental ao recurso extraordinário ou ao recurso especial, mas sim o direito de acesso a um Sistema de Justiça efetivo**, que seja capaz de tutelar com a máxima eficácia os direitos, as liberdades e as garantias fundamentais não apenas dos jurisdicionados, como também de toda a comunidade nacional.

Outros dados produzidos por essas duas Cortes, também disponíveis nos respectivos portais na *web*⁶⁻⁷, sugerem mais que isso.

Enquanto de 2010 a 2019, apenas 912 recursos em matéria criminal tiveram o mérito acolhido pelo STF, no mesmo período 3.097 *Habeas Corpus* tiveram a ordem concedida. 1.610 *Habeas Corpus* foram concedidos de ofício e em 695 *Habeas Corpus* a ordem foi parcialmente concedida. Como se pode perceber, os HC's impetrados possuem seis vezes mais eficácia que o Recurso Extraordinário.

⁶ <http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Absolvicao-por-meio-de-habeas-corpus-e-pequena--revela-pesquisa-do-STJ.aspx>

⁷ http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2018/2018-02-02_09-06_Absolvicao-de-reus-condenados-em-segunda-instancia-e-de-062-no-STJ.aspx



Na esfera do STJ observa-se a mesma tendência. Com efeito, de 1º de setembro de 2015 a 31 de agosto de 2017, foram proferidas 47.057 decisões terminativas em sede de *Habeas Corpus* e Recurso em *Habeas Corpus* envolvendo matéria de Direito Penal – excluídos temas processuais e do Estatuto da Criança e do Adolescente –, das quais 11.454 foram favoráveis à defesa, o que perfaz uma taxa de sucesso de 24,34%⁸.

A lição que os números nos oferecem é clara: **o sistema processual brasileiro é completo ao oferecer, aos acusados em geral, mecanismos adequados e eficazes de ampla defesa. Com efeito, é possível levar ao conhecimento das instâncias nacionais de jurisdição a necessidade de correção de erros de julgamento ou de erros de processamento de causas criminais praticados nas instâncias locais e regionais de jurisdição.**

Portanto, a reconfiguração da natureza jurídica dos recursos extraordinário e especial visando a transformá-los em ações autônomas de impugnação das decisões proferidas por cortes intermediárias não diminuirá a abrangência do sistema processual na perspectiva do devido processo legal e dos seus corolários do direito à ampla defesa e ao contraditório. Por outro lado, permitirá a execução da pena após o trânsito em julgado declarado por instâncias ordinárias.

Como evidente, caso venha a prevalecer essa reformatação jurídica desses institutos processuais, **nunca se poderá afastar do Poder Judiciário seu poder geral de cautela**, pelo que sempre serão cabíveis provimentos liminares com o objetivo de impedir a lesão a direitos dos jurisdicionados em face da demora do processo nos casos de flagrante ilegalidade ou abuso de poder.

⁸ Deste total, 0,28% correspondem aos casos a ordem foi concedida para absolver o réu; 0,17% para anular o processo; 2,65% para substituir a pena privativa de liberdade por restritiva de direitos; 4,39% para alterar para o regime aberto; 8,17% para alterar para o regime semiaberto; 9,60% para diminuir a pena; e, por fim, 6,60% para diminuir a pena de multa.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Com isso em mente, nenhuma ilegalidade praticada no curso do processo escapará ao amplo controle das diversas instâncias do Poder Judiciário brasileiro. Assim, ciente de que os modelos propostos são sugestões de caminhos a serem percorridos e não remédios miraculosos a mazelas seculares, vejo que esta PEC traz uma alternativa razoável ao problema da morosidade, da ineficácia e da descrença que a população nutre junto ao Judiciário nacional, sem prejuízo aos direitos e garantias fundamentais dos acusados em geral.

Ante o exposto, complementando o parecer anteriormente proferido, nos termos do art. 202, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, voto pela admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nºs 410/2018, principal, 411/2018 e 199/2019, apensadas.

Sala das Comissões, de novembro de 2019.

CAROLINE DE TONI
Deputada Federal PSL/SC