

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI N.º 4.723-B, DE 2004

“Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei n.º 4.723-A, de 2004, que inclui Seção XIII-A no Capítulo II da Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, relativa à uniformização de jurisprudência”.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado Arnaldo Faria de Sá

VOTO EM SEPARADO

Trata-se do substitutivo apresentado pelo Senado Federal ao Projeto de Lei n.º 4.723-A, de 2004, aprovado por esta Casa, por meio do qual se pretende a inclusão da Seção XIII-A ao Capítulo II da Lei n.º 9.099/95, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, a fim de disciplinar o pedido de uniformização de jurisprudência. Da justificativa da proposição original, apresentada pelo Poder Executivo, destaca-se a necessidade de alteração do sistema processual brasileiro, com o escopo de conferir racionalidade e celeridade ao serviço de prestação jurisdicional.

Para tanto, se busca introduzir no âmbito dos juizados especiais estaduais o pedido de uniformização de jurisprudência, nos moldes do procedimento já preconizado pela Lei n.º 10.259/01 para os juizados especiais federais.

No Senado Federal, a proposta inicialmente aprovada por esta Casa sofreu alterações substanciais, na forma de substitutivo, que agora é submetido à apreciação.

No que toca ao assunto em comento trago uma análise técnico-constitucional a que passo a narrar.

Em 31 de dezembro de 2004, entrou em vigor a Emenda Constitucional n.º 45, promulgada em 08 de dezembro daquele ano, a qual produziu profundas e diversificadas alterações na Carta Constitucional de 1988.

Dentre tais alterações, afigurasse-nos indispensável tecer, desta feita, alguns comentários acerca do novel inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição da

República, acrescentado pela referida emenda ao extenso rol dos direitos e garantias fundamentais constitucionalmente assegurados.

Vejamos como ficou o texto constitucional, já com as referidas alterações:

"Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
... omissis..."

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."

Deste modo, é fácil perceber que, no particular, referida emenda à Constituição veio a inserir no rol dos direitos e garantias fundamentais, expressamente, o direito público subjetivo à celeridade processual.

Trata-se da consagração expressa, pelo texto constitucional, do Princípio da Celeridade ou Brevidade Processual, tão reclamada pela comunidade jurídica e pela doutrina nacionais.

A despeito de já encontrar-se consagrado em diversas normas infraconstitucionais, embora pontualmente (Lei nº 9.099/95, Lei nº 10.259/01, v.g.), bem como pela doutrina pátria, o fato é que inexistia, até então, previsão expressa que o consagrasse, em nível constitucional.

A Emenda Constitucional nº 45/04 trouxe, no particular, inegável avanço, ao inserir, de forma expressa, no rol pétreo dos direitos e garantias fundamentais, tal direito público subjetivo que, ao mesmo tempo, constitui garantia fundamental essencial, eis que o processo é instrumento que viabiliza o exercício dos demais direitos.

Tal cláusula constitucional assecuratória da celeridade ou brevidade processual é, doravante, intangível e insuscetível de modificação, constituindo-se evidentemente em cláusula pétrea, protegida, por conseguinte, pelo manto do art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição da República de 1988.

Assim, proponho-me a discutir, sucintamente, a preexistência do Princípio da Brevidade ou Celeridade Processual à Emenda Constitucional nº 45/04.

É sabido que um dos principais problemas atinentes à solução jurisdicional dos conflitos é o fenômeno da morosidade.

Abstemo-nos, de tecer considerações acerca das causas da referida problemática, quer por extrapolar o objeto do aqui proposto, quer por serem, em maior ou menor grau, de todos conhecidas.

Prefere-se, neste momento, apenas sublinhar as íntimas relações existentes entre a razoável duração do processo e a própria efetivação dos direitos por ele tutelados.

A morosidade na entrega da prestação jurisdicional equivale, em grande medida, à ineficácia ou inutilidade do próprio provimento. São abundantes os exemplos em que a longa duração do processo acaba por impossibilitar a execução; sem contar os inúmeros outros incidentes possíveis que terminam por inviabilizar, no plano fático, a concreção da decisão prolatada.

Abordando a temática do retardamento processual como óbice à efetividade do processo, ÁLVARO COURI ANTUNES SOUSA, ensina que:

"Importa aos processualistas a questão da efetividade do processo como meio adequado e útil de tutela dos direitos violados, pois, consoante Vincenzo Vigoriti 'o binômio custo-duração representa o mal contemporâneo do processo. Daí a imperiosa urgência de se obter uma prestação jurisdicional em tempo razoável, através de um processo sem dilações, o que tem conduzido os estudiosos a uma observação fundamental, qual seja, a de que o processo não pode ser tido como um fim em si mesmo, mas deve constituir-se sim em instrumento eficaz de realização do direito material." (op. cit., p. 109/110).

Com efeito, observa-se que o retardo na entrega da prestação jurisdicional pode caracterizar até mesmo negativa daquela, cuja inconstitucionalidade é evidente. Não é outra a conclusão de PLACIDO FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOME, citado por ÁLVARO COURI ANTUNES SOUSA:

"De que sirve configurar un instrumento para la defensa de los derechos ciudadanos si el transcurso del tiempo puede hacerlo ineficaz?... Una justicia tardia puede equivaler, al menos desde el punto de vista sociologico como há señalado la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, a la denegación de la misma."

Resta evidenciado à sociedade que um sistema judicial no qual a entrega da prestação jurisdicional possa vir a demorar vários anos fere, indubitavelmente, o direito de acesso à jurisdição, já inscrito no texto original da Carta Magna de 1988, no art. 5º, inciso XXXV.

O comprometimento da própria segurança jurídica e da confiança no Poder Judiciário, como instituição hábil à solução dos litígios, sofre evidentes abalos em situações análogas.

Conforme ensina, ainda, PLACIDO FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOME, citado por ÁLVARO COURI ANTUNES SOUSA:

"La eficacia de un sistema judicial dependerá estrictamente de su capacidad de satisfacer las pretensiones que le fueren sometidas, lo que sólo tendrá lugar si funciona en tiempo adecuado."

Diante do quadro de desolação na solução do problema em tela, tem o legislador pátrio optado pela adoção de medidas como a simplificação dos procedimentos, a criação de ritos mais céleres, as restrições do direito de recorrer das decisões, a diminuição dos incidentes processuais, dentre outras.

Como visto, celeridade ou brevidade processual foram, desde muito, metas do Estado na administração da Justiça. Um sem número de previsões legais tem buscado prever sistemas mais céleres de prestação jurisdicional, dada a crise por esta enfrentada.

Assim, não são poucos os exemplos possíveis de serem pinçados da legislação antecedente à Emenda Constitucional nº 45/04 que nos permitem revelar a preexistência do Princípio da Celeridade ou Princípio da Brevidade Processual a esta.

Na seara do Direito Processual Civil, já existia previsão no próprio Código de Processo no sentido de competir ao magistrado perseguir a "rápida solução do litígio", nas palavras do legislador (art. 125, II, CPC).

JOSÉ ROBERTO DOS SANTOS BEDAQUE, comentando o art. 125, II, do Código de Processo Civil, ensina que "também deve o juiz, no exercício do poder de direção e para conferir efetividade à tutela jurisdicional, evitar que a demora do processo seja superior ao que se entende por razoável (inciso II)." (Código de Processo Civil Interpretado cit, p. 348).

Assim, resta evidenciado que há muito existe disposição legal expressa determinando que velem os órgãos jurisdicionais pela celeridade, evitando, sobretudo, dilações indevidas no julgamento da lide.

Outrossim, não é nova a previsão do procedimento sumário, cuja característica distintiva é, exatamente, a simplificação dos atos processuais e a redução dos prazos e incidentes, com vistas ao atingimento da referida celeridade.

HUMBERTO TEODORO JUNIOR, tratando do procedimento sumário no Direito Processual Civil, assevera:

"O objetivo visado pelo legislador ao instituir o procedimento sumário foi o de propiciar solução mais célere a determinadas causas. Esse rito apresenta-se, por isso, muito mais simplificado e concentrado do que o ordinário. (...) Ainda dentro do critério de maior celeridade, dispõe o art. 174, nº II, que as causas de rito sumário se processam durante as férias forenses e não se suspendem pela superveniência delas." (op. cit., p. 308).

No âmbito do Direito Processual Penal é também inegável a vigência do Princípio em exame, não apenas pela previsão do procedimento sumário (art. 531 e ss., Código de Processo Penal), mas também pelas demais disposições constantes da legislação codificada e extravagante, exigindo celeridade no trâmite das causas criminais, sobretudo naquelas hipóteses em que o réu encontra-se privado de sua liberdade.

Tanto no processo civil quanto no penal, o princípio pode ser depreendido, ainda, de disposições como aquelas que impõem sanções aos magistrados, membros do Ministério Público e funcionários, pelo retardamento nos atos que devam praticar (arts. 193, 194, 198, 199 e outros do CPC, arts. 799, 801 e 802 do CPP).

Pode-se afirmar, ainda, que o Princípio da Celeridade vige em sua plenitude em dispositivos como aqueles que preveem a tutela antecipada (art. 273 CPC), bem como nas ações de cunho mandamental (mandado de segurança, Lei nº 1.533/51 e Lei nº 4.348/64, Habeas Corpus, e.g.).

Na seara do Direito Processual do Trabalho, a Consolidação das Leis do Trabalho, Decreto-lei nº 5.452/43, já o consagrava:

"Art. 765. Os juízos e Tribunais do Trabalho terão ampla liberdade na direção do processo e velarão pelo andamento rápido das causas, podendo determinar qualquer diligência necessária ao esclarecimento delas."

As peculiaridades apresentadas pelo processo trabalhista, amplamente conhecidas, visam exatamente à obtenção de um provimento jurisdicional no menor tempo possível. VALENTIN CARRION, abordando o tema celeridade processual, ensina:

"É princípio almejado do processo em geral, previsto na CLT (art. 765) e no CPC (art. 125, II). Batalha a define como uma das variantes do princípio da economia processual, juntamente com a concentração, eventualidade e saneamento, exigindo prazos exíguos e improrrogáveis (Tratado cit.). A referência à celeridade processual seria cômica, se não fosse trágica; a realidade mostra o substantivo oposto, a parcimônia processual." (op. cit., p. 557).

SÉRGIO PINTO MARTINS aponta, por outro lado, a amplitude do princípio em comento, demonstrando ainda sua proeminência no processo laboral ser decorrência do caráter alimentar das verbas postuladas:

"Certos autores mencionam o princípio da rapidez, da celeridade, existente na Justiça do Trabalho, em virtude da necessidade de o trabalhador receber o mais rápido possível os salários que lhe foram sonegados. Isso não quer dizer que a celeridade é princípio do processo do trabalho, mas da ciência processual, com efeitos mais intensos no processo laboral." (op. cit., p. 64).

A par de tais exemplos da existência do Princípio da Celeridade Processual anteriormente à entrada em vigor da EC 45/04, o mais célebre é, sem sombra de dúvida, aquele dos **Juizados Especiais Cíveis e Criminais**.

Com efeito, a Lei nº 9.099/95, buscando concretizar o comando constitucional contido no art. 98, I, da Carta Magna, instituiu referidos órgãos jurisdicionais, delineando os parâmetros para o processo e julgamento das causas de sua competência. Posteriormente, a Lei nº 10.259/01 veio a instituir os Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal.

Comentando o art. 98, I, da Constituição da República Federativa do Brasil, ALEXANDRE DE MORAES ensina:

"A criação dos Juizados Especiais Criminais no sistema penal brasileiro decorreu da necessidade de incorporação de instrumentos jurídicos modernos, com vistas na desburocratização e simplificação da Justiça Penal, propiciando solução rápida, mediante consenso das partes ou resposta penal célere, para as infrações penais de menor potencial ofensivo." (op. cit., p. 1.374). (grifo nosso)

A Lei nº 9.099/95 inova, consagrando, desta feita expressamente, o Princípio da Celeridade Processual:

"Art. 2º. O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação."

Referindo-se ao sistema dos Juizados, ANDRÉ RAMOS TAVARES destaca seu papel na busca de uma solução mais célere dos litígios, assim como um acesso facilitado ao Judiciário:

"Assim, por meio desse novo conceito de justiça, permite-se um fácil e amplo acesso ao Judiciário, buscando-se ainda eliminar a lentidão da Justiça comum, pelo acolhimento completo dos modernos conflitos, que constituem, nas palavras de Kazuo Watanabe, uma "litigiosidade contida", ou, como quer Ovídio Baptista, identificados como "conflitos urbanos de massa". (op. cit., p. 185).

Como visto, os reclamos da sociedade, em geral, e da comunidade jurídica, em particular, foram a causa eficiente à criação do sistema dos Juizados Especiais, visando, em primeiro lugar, permitir a solução mais rápida das causas cíveis de menor complexidade e das infrações penais de menor potencial ofensivo, assim como facilitar ao cidadão comum o acesso ao Judiciário.

Afora tais exemplos, vigora com relevo o princípio em mesa ainda em outros diplomas legais e ramos do Direito, como, exemplificativamente, na Lei de Execução Fiscal - Lei nº 6.830/80 - e no campo do Direito Eleitoral.

Sem prejuízo das já demonstradas previsões do Princípio da Celeridade na legislação infraconstitucional interna, o mesmo já encontrava abrigo em alguns instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil e devidamente incorporados ao ordenamento jurídico pátrio.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotado pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, foi ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

Referido instrumento internacional preconiza o princípio em exame, no que respeita ao processo penal, em seu art. 14, parágrafo 3º:

"Artigo 14 – 1. Todas as pessoas são iguais perante os Tribunais e as Cortes de Justiça. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com as devidas garantias por um Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, na apuração de qualquer acusação de caráter penal formulada contra ela ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil.

(...).

3. Toda pessoa acusada de um delito terá direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:

(...)

c) a ser julgada sem dilações indevidas;" (destaques ausentes no original).

Com efeito, referida norma internacional, ao assegurar ao imputado o direito de ser julgado sem dilações indevidas, evidentemente prestigia a celeridade processual, não sendo o único instrumento internacional ratificado pelo Brasil a fazê-lo.

A Convenção Americana dos Direitos e dos Deveres do Homem, mais conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, adotada e aberta à assinatura na Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos (OEA), realizada na cidade de San Jose da Costa Rica, em 22 de novembro de 1966, foi ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992.

Tal convenção internacional estabelece, em seu art. 8º, as garantias judiciais a serem observadas pelos Estados-parte no instrumento:

"Artigo 8º - Garantias judiciais

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza."

As normas internacionais retro transcritas consagram o Princípio da Celeridade ou Brevidade Processual, inserindo-o no rol dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, por força da cláusula de recepção automática (Piovesan) contida no § 2º do art. 5º da Carta Magna, c.c. o § 1º do mesmo artigo, que lhes assegura aplicação imediata, independentemente de intermediação legislativa.

Segue-se, neste ponto, orientação moderna esposada por parte da doutrina internacionalista (PIOVESAN, CANÇADO TRINDADE, etc.), no sentido de que os instrumentos internacionais que contenham normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm status hierárquico de norma constitucional (CF, art. 5º, § 2º), bem como aplicação imediata (CF, art. 5º, § 1º).

Nem se argumente, em sentido contrário, com base nas inovações procedidas em tal matéria pela própria EC 45/04.

Referida Emenda Constitucional, ao prever, no novo § 3º do art. 5º, que têm hierarquia constitucional apenas os tratados internacionais que forem aprovados, em dois turnos, em cada Casa do Congresso Nacional, por três quintos dos votos, veio a caracterizar-se como emenda tendente a abolir direito fundamental, logo, inconstitucional.

Explica-se: a cláusula de recepção automática consubstanciada no art. 5º, § 2º, da Constituição da República, contempla, em si mesma, uma garantia fundamental, que se pode denominar garantia à incorporação automática dos direitos e garantias fundamentais contidos em instrumentos internacionais.

Assim, ao condicionar o reconhecimento da hierarquia constitucional dos instrumentos internacionais aos trâmites que preconiza o novel § 3º [6], pretendeu a Emenda Constitucional nº 45/04 abolir citada garantia fundamental, esbarrando nos limites materiais ao Poder Constituinte Derivado, especificamente no inciso IV, § 4º, do art. 60 da Carta Magna.

E, mesmo que assim não se entenda, é forçoso admitir que, tendo os instrumentos internacionais retro referenciados sido ratificados sob a égide do texto original da Constituição de 1988 (art. 5º, §§ 1º e 2º), estão definitivamente inclusos no rol dos direitos e garantias fundamentais e, portanto, acobertados pela garantia da imodificabilidade, por constituírem cláusulas pétreas.

Do exposto, verifica-se viger no Brasil, há muito - ambos os instrumentos tendo sido ratificados em 1992, e já se encontrando em vigor no plano interno e internacional -, o Princípio da Celeridade ou Brevidade Processual, constituindo-se verdadeiro direito fundamental.

A violação diuturna do referido princípio pelo Estado brasileiro, ou seja, a morosidade processual já referida alhures, consubstancia, além de inconstitucionalidade flagrante, violação de obrigações internacionais por este assumidas, haja vista as disposições

constantes do art. 2º, § 1º, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos [9], bem como no art. 1º, § 1º e art. 2º da Convenção Americana de Direitos Humanos .

Do exposto, verifica-se ser relativa a inovação procedida pela Emenda Constitucional nº 45/04, no particular, haja vista a preexistência do princípio à sua vigência, inclusive com posicionamento hierárquico constitucional, por força dos dispositivos convencionais e constitucionais declinados.

De qualquer modo, a inclusão do inciso LXXVIII no rol dos direitos e garantias fundamentais constitui avanço, assim como adimplemento à obrigação internacional contida no art. 2º do Pacto de São José da Costa Rica, dependendo, entretanto, de sua implementação, agora no plano material.

Por esses motivos, manifesto meu voto contrário à aprovação do referido substitutivo apresentado pelo Senado ao PL 4.723-B, de 2004, visto tratar-se de criação de mais um RECURSO em área eminentemente criada para dar celeridade e rapidez aos processos oriundos dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, ainda mais, no caso em espécie, quando o próprio substitutivo apresentado isenta o pagamento das custas processuais, facilitando ainda mais a PROTELAÇÃO, a TARDANÇA nos julgados, que por natureza teriam que ser céleres.

Sala das Comissões, 09 de agosto de 2011.

Deputado Dr. Grilo

PSL/MG