

Atuação do STF e seus reflexos para a razoável duração do processo

03/11/2018



O Brasil vive um momento de expectativa por mudanças nos rumos

da atuação estatal, especialmente após o transcurso das recentes eleições de outubro de 2018. Nos noticiários, ecoa a ideia de que é preciso enfrentar os desafios atuais a partir de diversas diretrizes: aumento de eficiência do Estado; desburocratização e flexibilização de procedimentos em geral; redução de custos públicos e da máquina estatal; maior qualidade e celeridade de processos decisórios e de gestão.

Sem dúvida, são diretrizes que respondem a anseios legítimos da sociedade e devem ser constantemente lembrados e colocados em prática. Embora a ênfase atual esteja muito focada na atuação do Poder Executivo, isso não prejudica pensar o tema em face da atuação dos demais Poderes da República.

Quanto ao Poder Judiciário, essas premissas assumem grande importância. A Constituição Federal de 1988 trouxe balizas fundamentais, tais como a garantia do devido processo legal e a garantia de nenhuma lei excluir da apreciação judicial qualquer lesão ou ameaça ao direito. Em 1988, o foco parecia se voltar à garantia de amplo acesso ao sistema judicial. Em boa medida, esse objetivo (quantitativo) foi sendo alcançado, com maior legitimação do Poder Judiciário.

Entretanto, passados alguns anos, muitos diagnósticos também apontaram a necessidade de mudanças e aperfeiçoamentos, em razão de problemas de gestão, de excesso de processos, de lentidão da marcha processual e de descrença na eficiência do aparato judicial.

Se a Emenda Constitucional 19/1998 foi uma fundamental referência para o Poder Executivo nesse contexto, a Emenda Constitucional 45/2004 foi uma importante resposta institucional para se combater esses problemas junto ao Poder Judiciário. De um lado, ela buscou redimensionar o aspecto da gestão da administração judiciária (artigo 103-B e artigo 105, parágrafo único, II, CF/1988), com destaque à criação do Conselho Nacional de Justiça. De outro lado, ela introduziu no sistema jurídico novas ferramentas jurídico-processuais, com o intuito de promover maior eficiência, racionalidade e aperfeiçoamento da tramitação de processos judiciais (sistemática de repercussão geral dos recursos extraordinários, instituição

de súmulas vinculantes, alteração de dispositivos constitucionais atinentes ao controle concentrado de constitucionalidade, a fim de otimizar seu funcionamento).

Um ponto, em especial, ganhou relevo com a EC 45/2004. Ela foi a primeira Emenda a modificar, desde 1988, o artigo 5º da Constituição Federal, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, introduzindo, além dos parágrafos terceiro e quarto, o inciso LXXVIII, que estabeleceu, no nível constitucional, a garantia da razoável duração do processo, nos seguintes termos: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

A relevância topográfica dessa nova garantia na Constituição (fincada no artigo 5º, CF/88), a abrangência de sua aplicação (qualquer processo no âmbito administrativo e judicial), a titularidade englobante de sua invocação (a todos) e a sua destinação ao Estado são características normativas marcantes que excluem a compreensão de um dispositivo meramente programático. Tanto que se tem compreendido existir aí verdadeiro direito fundamental procedimental.

Segundo a doutrina, a gênese da cláusula de razoável duração do processo teria influência do debate processual penal, no sentido de se evitar a perpetuação de medidas restritivas da liberdade tão-somente em razão da morosidade da marcha processual, a exemplo da referência à 6ª Emenda à Constituição norte-americana, que trataria do denominado *right to a speedy trial* (direito a um julgamento célere). Mas também haveria influência de decisões de cortes internacionais e normas contidas em convenções de direitos humanos, destacando-se três critérios de análise: (i) a complexidade do caso, (ii) a conduta dos litigantes e (iii) a conduta das autoridades envolvidas¹.

De todo modo, tal como definida em nossa Constituição, não há dúvida de que essa garantia é ampla, não se limita a processos judiciais penais, reforça o devido processo legal material e ampara a todos aqueles que têm que se socorrer ao Judiciário para a defesa de direitos e o cumprimento de deveres.

O Código de Processo Civil de 2015, inclusive, veio reforçar essa compreensão. No capítulo referente às normas fundamentais do processo civil, por exemplo, indica-se a busca de solução consensual dos conflitos (artigo 3º), estimulada por medidas institucionais e processuais que fomentem essa forma de encerramento antecipado das ações judiciais (artigos 165 a 175, CPC). Há, ainda, a indicação explícita da exigência de observância de razoável duração do processo civil no artigo 4º (*As partes tem o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa*) e no artigo 6º (*Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva*) do novo CPC.

O Supremo Tribunal Federal vem gradativamente firmando balizas para a compreensão do sentido e do grau de vinculação dessa importante norma constitucional. Isso tem sido mais explícito em processos penais (habeas corpus, ações penais, inquéritos) que discutem a exigência de retomada de andamento de processos pendentes, o excesso de prazo para julgamento de réus presos em outras instâncias judiciais e (até mesmo) situações ligadas ao

momento de investigação no processo penal que podem conduzir ao arquivamento antecipado de inquérito por manifesto constrangimento ilegal². No contexto do processo penal, o tema exige apreciação prudente pelo STF, pois envolve uma realidade concreta de excesso de trabalho, de ações e de recursos em outros órgãos judiciais colegiados e singulares. Por isso, recomenda-se cuidadosa análise, que considere a situação específica e a complexidade de cada caso.

Há também precedentes no STF que discutem a razoável duração do processo em ações e recursos não penais, nos quais a análise do tema é mais facilitada e passível de maior generalização (e.g. protelação excessiva do processo por recursos infundados, demora excessiva em procedimentos instrutórios)³.

Contudo, é curioso perguntar se (e em que medida) essa garantia também se aplicaria a processos de controle concentrado de constitucionalidade (e.g. Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Ações Declaratórias de Constitucionalidade, Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental). Afinal de contas, eles são processos de índole objetiva, em que não há partes processuais em sentido estrito, nem mesmo se costuma discutir direitos ou interesses individualmente considerados e subjetivamente delimitados. Também não há previsão de diversas instâncias de julgamento possíveis para o caso, visto que o STF seria a única e última instância judicial.

Que impactos diretos e indiretos tais processos poderiam causar em outros processos individuais e coletivos do controle difuso de constitucionalidade e de legalidade?

Trata-se de interessante ângulo de observação, lançado aqui a título provocativo, mas cuja análise aprofundada não cabe no limitado escopo desse ensaio. Mesmo assim, é possível apontar aqui algumas considerações.

Do ponto de vista interpretativo da norma constitucional contida no inciso LXXVIII do artigo 5º, CF/88, a determinação de sua aplicação genérica “no âmbito judicial”, sem qualquer indicação de restrição *ex ante*, é a primeira pista para uma resposta positiva. Ademais, ainda que se pudesse questionar que as ações do processo de controle concentrado de constitucionalidade não guardariam identidade perfeita com a concepção tradicional de “processo judicial”, como antes mencionado, o fato é que elas ainda são julgadas por órgãos jurisdicionais e “no âmbito judicial”. Também não parece convencer, *a priori*, uma resposta negativa baseada meramente no fato de que a referida disposição constitucional estaria no capítulo referente a direitos e deveres individuais e coletivos. Isso porque as discussões ocorridas em ações do controle concentrado de constitucionalidade podem afetar (direta ou indiretamente) direitos e deveres individuais e coletivos, embora isso não ocorra de forma individualizada.

Talvez a questão mais complicada não seja a pergunta acerca da possibilidade de incidência da norma do artigo 5º, LXXVIII, CF/88, mas como e em que extensão ela pode ser aplicada.

Um exemplo pode ajudar a ilustrar essa discussão.

Em outubro de 2000, o Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a ADI 2.332, buscando suspender modificações feitas, via medida provisória, ao Decreto-lei 3.365/41. Dentre

os diversos pontos impugnados, estava a introdução do artigo 15-A, cujo *caput* previa a limitação de pagamento de juros compensatórios em desapropriações (inclusive indiretas) no percentual de até 6% ao ano, além da alteração de sua base de cálculo.

Em setembro de 2001, o STF julgou a medida liminar da referida Ação Direta (ADI 2.332-MC/DF, Pleno, DJ 2/4/2004), no sentido de manter a nova base de cálculo fixada, mas suspender a eficácia da expressão “de até 6 por cento ao ano”. Assim, continuou a vigorar o anterior entendimento do STF (Súmula 618) de que seria aplicável o percentual de 12% ao ano para pagamento de juros compensatórios.

Desde então, os demais órgãos jurisdicionais passaram a observar o referido entendimento (ainda que provisório). O Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, fixou diversos entendimentos em sintonia com o julgamento liminar da ADI 2.332, inclusive por meio do sistema decisório de recursos especiais repetitivos.

Passados quase 17 anos, em maio de 2018, o STF julgou o mérito da ADI 2.332. No ponto aqui destacado, contudo, ele reconheceu a constitucionalidade da limitação de juros compensatórios em 6% ao ano (embora declarando inconstitucional o vocábulo “até”). Mas como essa decisão ainda pode vir a ser revisitada, caso, após a publicação do acórdão, surja alguma impugnação (inclusive quanto à modulação de efeitos decisórios no tempo), não parece haver, por ora, um horizonte claro de finalização segura dessa discussão.

Em razão da recente mudança de entendimento do STF, que impacta diretamente todos os processos individuais em curso no país que tratem do tema, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar a Questão de Ordem no Recurso Especial 1.328.993/CE (1ª Seção, DJe 4/9/2018), em agosto de 2018, invocou os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança e, por economia processual e até para se evitar ajuizamento de futuras ações rescisórias embasadas na coisa julgada inconstitucional, determinou “a suspensão de todos os processos em trâmite no território nacional a partir do momento em que a questão em tela — taxa de juros compensatórios aplicável às ações de desapropriação — se apresente, ressalvados incidentes, questões e tutelas interpostas a título geral de provimentos de urgência nos processos objeto do sobrestamento”, até que ocorra a revisão da Súmula 408/STJ e das teses repetitivas (126, 184, 280, 282 e 283) sobre juros compensatórios naquela Corte, que são de cumprimento obrigatório pelas demais instâncias judiciais ordinárias.

Não se discute aqui a correção meritória da decisão do STF na ADI 2.332, nem a adequação da decisão do STJ em se valer de legítimo instrumento jurídico-processual para revisão uniforme de teses repetitivas já julgadas, que impactam processos individuais em curso em todo país.

Destaca-se apenas o potencial impacto (direto e indireto) de decisões de controle concentrado de constitucionalidade em diversos outros processos individuais. No caso, a suspensão de todos os processos em âmbito nacional pelo STJ, por decorrência do julgamento de mérito da ADI 2.332 pelo STF, poderia afetar, em alguma medida, a garantia de razoável duração dos processos individuais suspensos, a depender (i) do tempo de revisão pelo STJ de suas teses repetitivas e (ii) do tempo de finalização definitiva do julgamento da ADI 2.332.

Alguém poderia até mesmo perguntar se os quase 17 anos para decisão de mérito do STF teriam alguma ligação com a questão da razoável duração do processo. No caso, contudo, não se pode olvidar que, durante a vigência da medida liminar, o STF deu uma resposta clara, definindo uma baliza temporária (12% a.a.), que não prejudicaria o andamento de todos os demais processos individuais sobre o tema.

Também merece reflexão o fato de que decisões em sede de controle concentrado de constitucionalidade não guardam, necessariamente, a mesma lógica temporal de revisão de um processo judicial individual *stricto sensu*, ante a complexidade própria das ações que integram o sistema de jurisdição constitucional que, por vezes, exige uma adequada e difícil composição de elementos jurídicos em harmonia com elementos políticos.

As mesmas indagações poderiam surgir, em cotejo com o tema da razoável duração do processo, em situações de demorado sobrestamento de processos individuais em razão da espera de julgamento de uma ação de controle concentrado de constitucionalidade.

Ou, ainda, no tempo necessário de sobrestamento de processos individuais até que o STF venha a julgar temas recursais que ele reconheceu haver repercussão geral.

Nesse sentido, destaca-se dado interessante divulgado na recente Edição 59-2018 (22/10 a 28/10) do periódico “Repercussão Geral em pauta”, do STF, que noticia que o Ministro Dias Toffoli determinou que recursos extraordinários oriundos do STJ que tenham tratado de recursos especiais repetitivos sejam enviados à Presidência do STF para prévia análise da pertinência da inclusão de sua matéria no plenário virtual da repercussão geral. E que tal medida, já adotada em face das instâncias ordinárias, teria “por objetivo prestigiar todo o trabalho desenvolvido no STJ no exame de matérias infraconstitucionais repetitivas e permitir, com a possível celeridade, a consolidação da posição do Judiciário sobre elas”⁴, em sintonia com a celeridade processual.

Em síntese, as considerações aqui trazidas buscam estimular maior debate sobre a razoabilidade temporal dos processos decisórios no âmbito judicial, especialmente sob a ótica de atuação do STF, quanto a processos (e efeitos) do controle concentrado de constitucionalidade em conexão com o direito à razoável duração do processo.

1 ARRUDA, Samuel Miranda. Art. 5º, LXXVIII. In: CANOTILHO, José J. G. et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 542-545.

2 HC 91.041, 1ª turma, DJ 17/8/2007; HC 106.518, 2ª Turma, DJe 13/10/2011; AP 470 QO-quarta, Pleno, DJe 2/10/2009; Inq 4458, 2ª turma, DJe 1º/10/2018.

3 RE 569.476 AgR, Pleno, DJe 25/4/2008; AI 554.858 AgR-AgR-ED-ED, 1ª Turma, DJe 11/12/2009; AR 1.244 EI, Pleno, DJe 30/3/2017.

4

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoInformacaoGeral&id=20181102> (2/11/18).