

A SÚMULA VINCULANTE*

ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO**

Ministro Vice-Presidente do Superior Tribunal de Justiça

A "súmula com efeito vinculante" deve ser examinada no contexto da crise do Poder Judiciário, que, em última análise, constitui aspecto da crise do próprio Estado.

Destina-se o instituto a evitar a proliferação quase incontrolável de litígios, particularmente daqueles em que figuram como parte as entidades públicas (União, Estados, Municípios e suas autarquias).

A "súmula com efeito vinculante" tem sido criticada sob o argumento de tratar-se de instituto autoritário, violador do princípio relativo ao equilíbrio entre os Poderes, por atribuir função de natureza legislativa ao Judiciário, incompatível com o ***status*** de agente político do magistrado e comprometedor da formação da convicção deste.

Contudo essas críticas procedem apenas em parte. Tudo depende da amplitude que se dê ao instituto, que não é novo. A Constituição já prevê o efeito ***erga omnes*** dos julgados proferidos nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas declaratórias de constitucionalidade.

Observe-se ainda que o Direito comparado tem consagrado a adoção de institutos semelhantes. É o caso dos ***stare decisis*** do sistema do ***common law***. No nosso Direito, trata-se apenas de reviver os velhos Assentos das Casas de Suplicação do antigo direito português, de compatibilizá-los com as exigências do mundo moderno.

* Exposição feita em 21 de janeiro de 1998, na Comissão de Constituição, Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados.



A "súmula com efeito vinculante", a meu ver aceitável, é aquela que tem por objeto assegurar às partes, em demandas múltiplas, tratamento isonômico em situações absolutamente idênticas. Não tem sentido que, em causas análogas e repetitivas, em virtude de aspectos meramente formais, uma parte venha a perder a demanda e outra venha a obter sentença favorável. Isto não é justificável aos olhos da população: dois ou mais cidadãos, fundados na mesma lei, pedem um benefício previdenciário, a declaração de inconstitucionalidade de um tributo ou uma vantagem funcional; alguns ganham a causa e outros a perdem, neste último caso, simplesmente, porque o advogado não observou o prazo para recorrer ou deixou de recolher as custas devidas.

Outrossim, o instituto servirá para harmonizar uma contradição existente no nosso ordenamento jurídico, detectada pelo ilustre advogado Saulo Ramos: as garantias constitucionais tutelam a própria inconstitucionalidade. É o caso da coisa julgada. Se o juiz profere uma decisão e o advogado da parte perde o prazo para dela recorrer, ela erige-se em coisa julgada, mesmo que seja inconstitucional. A "súmula com efeito vinculante", em se tratando de causas repetitivas, contribuirá para afastar essa contradição.

Ademais, segundo tem assinalado o Ministro Sepúlveda Pertence, não há máquina judiciária, sequer em países do Primeiro Mundo, capaz de responder às demandas que se multiplicam em centenas de milhares ano a ano (tributárias, previdenciárias, administrativas).

Convém esclarecer que as decisões a serem objeto de súmulas vinculantes deverão vincular a União, os Estados, Municípios e suas autarquias, punindo os seus agentes que as descumprirem. Essa medida contribuirá, em muito, para maior eficácia das decisões judiciais. É claro que a sua inobservância não pode ensejar punição aos juízes. Não existe o "crime de hermenêutica", segundo lembrou Rui Barbosa, em texto referido



por Evandro Lins e Silva¹. O corretivo a ser dado ao juiz, quando o tribunal reprovava o erro da sua decisão, deve ser a reforma da sentença. Nada mais que isso. No tópico, não deve prevalecer o texto do Substitutivo do Deputado Jairo Carneiro.

Saliente-se que o instituto não compromete a formação da convicção do juiz, nem é incompatível com o seu *status* de agente político. Com efeito, o magistrado exerce a jurisdição em favor do povo, isto é, do consumidor da justiça. Não se concebe que, em causas reiterativas, prolonguem-se os processos, com as vicissitudes que disso possam advir para os contendores, quando, em tais feitos, o juiz apenas sorteia a parte que vai recorrer. Quem, na verdade, decidirá a causa, de maneira uniforme para todos os litigantes, será a Corte Superior. Não se pode olvidar que a atuação de todos os órgãos do Poder Público, inclusive do Judiciário, há de visar ao interesse público, que será prejudicado com o proferimento, em grandes proporções, de decisões contraditórias, desmoralizando a Justiça e onerando os cidadãos que a ela recorrem. A justiça não é sortilégio.

É evidente, como ocorre com as súmulas hoje existentes, que aquela com efeito vinculante deverá apenas refletir a jurisprudência prevalente sem, contudo, impedir a evolução do direito. Por isso, a sua instituição deverá ser acompanhada da possibilidade de ser alterada ou cancelada por iniciativa de entidades representativas da sociedade, como o Ministério Público da União ou dos Estados e o Conselho Federal da OAB, por proposta dos tribunais com competência para aplicá-la ou, de ofício, pelo tribunal que a aprovou.

Reafirmo que o instituto não irá cercear a espontânea formação da jurisprudência, nem a renovação do Direito. A sua aplicação deve adstringir-se às causas repetitivas, a que tenho denominado de "causas de safra".

¹ Jornal do Brasil, 16/9/1996.



Além de depender a sua aprovação de **quorum** especial, a lei poderá disciplinar o respectivo procedimento para a sua edição, de modo a assegurar a apresentação de memoriais por parte de todos os interessados, a fim de que o assunto a ser sumulado seja examinado sob vários ângulos.

Ao instituto em comento vem a imprensa dando grande realce, com a divulgação de numerosos artigos, entrevistas e pronunciamentos. Creio que a sua importância está sendo exagerada. Deve ser tido apenas como uma providência, com limitados efeitos, no âmbito da Reforma do Judiciário. Nada além disso.

Por outro lado, acredito que a melhor solução para a questão está no meio termo: deve ser criada a “súmula com efeito vinculante” adstrita a determinadas matérias: previdenciárias, administrativas e tributárias, por exemplo. Limitados os temas em que for admitida, poderá a Constituição permitir que a lei complementar, ou ordinária, amplie os casos de cabimento. Trata-se de proposta que visa a compatibilizar posições extremas: as que são inteiramente contra e as que são amplamente a favor do instituto.

Finalmente, cumpre fazer breve referência à PEC nº 54/95, de autoria do Senador Cunha Lima, aprovada pelo Senado, outorgando eficácia vinculante a decisões prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal. O texto aprovado dá a seguinte redação ao § 2º do art. 102 da Constituição:

Terão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e da Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de constitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo, e as definitivas de mérito se o Supremo Tribunal Federal assim o declarar, pelo voto de dois terços de seus membros.

Embora bem intencionada, a proposta acima cria mais problemas do que soluções. Com efeito, no que tange à ação direta de



inconstitucionalidade, constitui, hoje, pacífico entendimento que a decisão nela prolatada tem efeito *erga omnes*. No que se refere à ação declaratória de constitucionalidade, a Emenda Constitucional nº 3, de 1993, estabeleceu expressamente que a decisão tem efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo. Nesses tópicos, nada acrescenta. Restam as decisões de mérito. Quanto a elas, em se tratando de declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum*, é acertado o efeito vinculante. Há, porém, decisões de mérito fundadas em matéria infraconstitucional. No tocante a elas, a edição de súmula vinculante por parte do Supremo irá esvaziar a competência constitucional do Superior Tribunal de Justiça, caminhando-se em sentido inverso ao pretendido pela Reforma do Poder Judiciário. O que se tem alvitado é transformar o Excelso Pretório em Corte exclusivamente constitucional, a fim de afastar o surgimento de uma quarta instância. O texto aprovado conduz a objetivo oposto. Deve, por isso, ser aprimorado pela Câmara dos Deputados.

Não se pode olvidar, ao examinar a matéria, que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado democrático de direito e tem, como fundamentos, entre outros, o da cidadania.

A emenda em exame, nos termos em que se encontra, dada a sua extraordinária amplitude, viola o princípio do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e da inafastabilidade do controle jurisdicional, do direito de ação e o próprio princípio da separação dos poderes, que constitui cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III). Compromete, ainda, quanto ao controle da constitucionalidade, o equilíbrio entre os entes federativos e entre os órgãos do próprio Judiciário, com perda da atribuição dos órgãos jurisdicionais em face do Supremo Tribunal Federal.

O texto do Senado, com a devida vênia, é ainda muito centralizador. Atribui poderes imensos ao Supremo Tribunal Federal, investindo contra o sistema implantado pelo legislador constituinte

originário, que criou uma Corte constitucional (STF) e uma Corte infraconstitucional (STJ).

Observem os senhores que, com a possibilidade de reeleição, há concretas oportunidades de o Presidente da República fazer maioria no Supremo Tribunal Federal. Essa circunstância pode ser altamente comprometedora dos direitos individuais, coletivos e sociais. Explico-me.

Ao fazer essas observações, tenho em conta que o Congresso Nacional, ao aprovar emenda constitucional, tem uma postura semelhante à do Judiciário: não tem compromisso com a política de governo, mas, isso sim, com os princípios permanentes que regem o funcionamento do Estado brasileiro.

Pelo exposto, em suma, sou favorável à aprovação da súmula vinculante, mas com restrições, ou seja, apenas nas causas repetitivas, relativas a determinadas matérias. É um remédio forte, mas indispensável, no momento, para aliviar a sobrecarga dos Tribunais Superiores: o Supremo Tribunal Federal, julgou, em 1997, 40.815 processos, mas findou o ano com o acervo de 96.875 processos; o Superior Tribunal de Justiça julgou em 1997 (até novembro) 84.764 processos, existindo um remanescente dos anos anteriores de 41.089 processos; finalmente, o Tribunal Superior do Trabalho julgou, no ano passado, 87.323 processos, restando o remanescente de 126.225 processos.

Em face desse quadro, creio que a súmula vinculante, nos moldes antes definidos, será um remédio que irá contribuir para minorar a sobrecarga dos Tribunais Superiores. A solução definitiva só virá no dia em que houver maior estabilidade social, a legislação for editada com mais lentidão, quando deixarem de existir os sucessivos pacotes econômicos. Enfim, quando o Brasil tiver maior estabilidade econômica e social. Até lá, porém, é preciso fazer alguma coisa: a súmula vinculante é um remédio amargo, mas indispensável nas doses sugeridas.

