

A SÚMULA VINCULANTE E A INDEPENDÊNCIA JURÍDICA DO JUIZ*

ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO**

Ministro Vice-Presidente do Superior Tribunal de Justiça

O que espera a sociedade, com a reforma constitucional a realizar-se, para ter um Judiciário, se não dos seus sonhos, que, pelo menos, atenda aos seus anseios mínimos de justiça? É sob esse prisma que devem ser feitas reflexões sobre a instituição da "súmula com efeito vinculante". O tema relaciona-se com os estudos que têm sido feitos acerca do denominado "acesso à justiça".

A partir de meados deste século, tem ocorrido em todo o País uma progressiva explosão de litigiosidade que, ao bater às portas dos tribunais, vai encontrá-los despreparados para assumir suas novas funções jurídicas.¹ Ao mesmo tempo, o Poder Judiciário se depara com sentimento de deslegitimação por parte da maioria da população.² "Os excluídos e os pobres resolvem os seus conflitos por outros canais de mediação: a polícia, o padre, o líder comunitário, o justiceiro".³ A justiça lenta e burocrática é cada vez mais criticada.

É preciso, porém, ter-se em conta que a crise do Judiciário há de ser vista como um dos aspectos da crise do próprio Estado. A estrutura estatal, como todos sabem, não funciona em benefício dos cidadãos. Reivindicações básicas da população, como segurança, saúde, escola e habitação, são postergadas. O excesso de regulamentação paralisa a economia, causando desemprego. A legislação é editada e alterada, a todo momento, pelo Poder Executivo, mediante medidas provisórias,

* Palestra proferida em 26 de outubro de 1997, por ocasião do "XV Congresso Brasileiro da Magistratura", no Centro de Convenções de Recife, a convite da AMB, e publicada na Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco – ESMAPE, vol. 2 – nº 6 – out/dez de 1997 – pp. 49-59.

¹ Melillo Diniz, "Ética na Justiça", "Correio Braziliense", "Direito e Justiça", 20/2/1995

² Id.

³ Id.



instrumento legislativo de maior amplitude que os anteriormente criticados decretos-leis, promulgados pelos governos ditos ditatoriais. Tenha-se em conta, ainda, que colaboram para a plethora legislativa os Estados e Municípios. No Brasil, temos dezenas de milhares de leis e, já dizia Tácito, que viveu no início do primeiro milênio da era cristã, "*corruptissima res publica plurimae leges*" (Anais, III, 27) ("O mais corrupto dos Estados tem o maior número de leis").

Diante desse quadro, sem reorganizar o Estado com a reforma política e a reforma dos Poderes Executivo e Legislativo, adequando textos constitucionais próprios do regime parlamentarista ao presidencialista, e sem dar maior estabilidade à legislação, difícil será conceber-se uma reforma eficiente do Judiciário.

Com efeito, proporcionalmente, hoje em dia, é o Estado que, por intermédio dos seus entes, mais desobedece à Constituição e às leis por ele próprio editadas, ensejando um número incomensurável de causas, para cuja solução é manifestamente insuficiente o número de juízes existentes.

Para se ter uma idéia, assinalo que os dados estatísticos do Superior Tribunal de Justiça, atinentes a setembro deste ano, informam que, desde a sua criação até esse mês, foram-lhe distribuídos 368.961 processos, dos quais julgados 325.671. Só no ano passado, a distribuição foi de 77.032 processos e, neste, deverá aproximar-se de 100.000. Daquele total, as Seções competentes para as causas de Direito Público julgaram 90,75%, e as Turmas especializadas em Direito Público, 75,26% dos feitos. Esses percentuais vêm-se repetindo desde a criação do Tribunal. São uma prova eloqüente no sentido de ser o Estado a parte que mais sobrecarrega um de seus próprios órgãos, o Poder Judiciário, pois a sua atuação inadequada gera numerosos conflitos de ordem administrativa, tributária e previdenciária.



É lamentável que, no Brasil, as entidades estatais, com freqüência, violem o direito dos cidadãos e atinjam, principalmente, os mais desprotegidos. Esquecem-se os seus gestores de que tal proceder desmoraliza o princípio da autoridade, encarnado pelo Executivo, avilta o Poder Legislativo, porta-voz dos anseios de liberdade da sociedade, e desmoraliza o Judiciário, lento nas soluções dos conflitos que lhe são submetidos a julgamento.

Saliente-se que as principais falhas do sistema judiciário estão identificadas: baixo nível de formação de bacharéis, ínfimos salários dos magistrados, vis salários dos servidores, leis processuais a permitirem a eternização dos recursos, pletora legislativa e estrutura inadequada de certos setores da Justiça.

Dentro desse contexto, é preciso repensar o Judiciário, visando à adoção de providências no sentido da efetividade dos direitos e da cidadania, na certeza de que Justiça lenta e acessível apenas a parte da população é Justiça injusta. E, no desempenho dessa tarefa, impõe considerar não apenas, como até aqui tem acontecido, os operadores do sistema judiciário, mas especialmente os consumidores da justiça. Não se pode olvidar que, no regime democrático, a atuação precípua do Estado, mediante seus órgãos, há de visar sempre à afirmação da cidadania. De nada adianta conferirem-se direitos aos cidadãos, se não lhes são dados meios eficazes para a concretização desses direitos.

As idéias sobre a matéria vêm sendo desenvolvidas em países da Europa e da América em torno do que se convencionou chamar "acesso à justiça", sendo relevantes, a respeito, os sucessivos trabalhos publicados por Mauro Cappelletti e Vittorio Denti.

Em suma, o que pretende essa corrente de pensamento é a abertura da ordem processual aos menos favorecidos da fortuna e à defesa de direitos e interesses supra-individuais, com a racionalização do processo, que quer ser um processo de resultados, não um processo de



conceitos ou de filigranas. O que se almeja é a efetividade do processo, sendo indispensável, para isso, pensar no processo como algo dotado de bem definidas destinações institucionais e que deve cumprir os seus objetivos sob pena de ser menos útil e tornar-se socialmente ilegítimo (Cândido Rangel Dinamarco). Acesso à justiça é o acesso à ordem jurídica justa, no dizer de Kazuo Watanabe. Não tem acesso à justiça aquele que sequer consegue fazer-se ouvir em juízo, como também todos os que, pelas mazelas do processo, recebem uma justiça tarda ou alguma injustiça de qualquer ordem (Cândido Rangel Dinamarco).

Em brilhantes conferências sobre o tema, assinalou o Professor Mauro Cappelletti que é muito fácil declarar os direitos sociais, o difícil é realizá-los. Daí que o movimento para acesso à justiça é um movimento para a efetividade dos direitos sociais e a sua investigação deve ser feita sob três aspectos principais, a que denominou ondas renovatórias: a primeira refere-se à garantia de adequada representação legal dos pobres. Como fazê-la? A designação honorífica de advogados não tem mais sentido. Deve-se permitir a escolha de profissionais, instituir órgãos de defensoria pública ou adotar-se sistema misto? Seja qual for a solução, é fundamental que se assegure aos necessitados assistência jurídica, integral e gratuita.

A segunda onda renovatória visa à tutela dos interesses difusos ou coletivos, com o objetivo de proteger o consumidor e o meio ambiente. Pressupõe que o conceito de pobreza não se adstringe ao indivíduo carente de recursos financeiros, ou de cultura, ou de posição social. É mais vasto: abrange grupos e categorias, como no caso do consumidor. Uma empresa produz milhões de produtos com um pequeno defeito, avaliado em um dólar. Trata-se de interesse fragmentado, pequeno demais para que o cidadão, individualmente, defenda seu direito. Mas, se todos os consumidores, em conjunto, decidirem atuar, estarão em jogo interesses consubstanciados em milhões de dólares. Há, pois, de atentar-se para os carentes econômicos e os carentes organizacionais.



A terceira onda preocupa-se com fórmulas para simplificar os procedimentos, o direito processual e o direito material, como, por exemplo, nas pequenas causas, a fim de que seu custo não seja superior ao valor pretendido pelo autor. O tema envolve estudos, entre outros, sobre o princípio da oralidade e do imediatismo, bem como sobre os poderes do juiz e sobre a instrumentalidade do processo.

Em suma, segundo o insigne jurista, os principais problemas do movimento reformador são os seguintes:

a) o obstáculo econômico, pelo qual muitas pessoas não estão em condições de ter acesso às cortes de justiça por causa de sua pobreza, onde seus direitos correm o risco de ser puramente aparentes;

b) o obstáculo organizador, através do qual certos direitos ou interesses "coletivos" ou "difusos" não são tutelados de maneira eficaz se não se operar uma radical transformação de regras e instituições tradicionais de direito processual, transformações essas que possam ter uma coordenação, uma "organização" daqueles direitos ou interesses;

c) finalmente, o obstáculo propriamente processual, através do qual certos tipos tradicionais de procedimentos são inadequados aos seus deveres de tutela.

Diante desse panorama é que deve ser feita a reforma do Poder Judiciário, com alteração dos preceitos vigentes, sejam de ordem infraconstitucional, sejam de índole constitucional, e examinada a instituição da denominada "súmula com efeito vinculante".

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 não procedem. Com efeito, o instituto 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.

Acresce que "a súmula com efeito vinculante" tem o condão de assegurar às partes 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 juizes. Não existe o "crime de hermenêutica", segundo lembrou Rui Barbosa, em texto referido por Evandro Lins e Silva. O corretivo a ser dado ao juiz, quando o tribunal reprova 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".

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.

Para terminar, penso ser fundamental, para que as novas idéias venham a concretizar-se, a colaboração de todos os que militam no Judiciário (magistrados, advogados e membros do Ministério Público), e



até mesmo fora do âmbito desse Poder (os professores universitários de Direito, por exemplo). É indispensável mudança de mentalidade e criatividade, a fim de que novos princípios sejam aplicados na solução dos litígios. A cidadania não pode continuar a constituir privilégio de poucos. Além disso, é preciso mudar a imagem da Justiça: não se pode admitir que continue a ser vista, conforme o tem sido pelo povo em geral, como algo privativo de iniciados. Na república democrática, todo poder emana do povo, que o exerce por seus representantes ou diretamente, nos termos da Constituição (art. 1º, parágrafo único). Cumpre assegurar o acesso da população, especialmente dos mais pobres, àquele bem, incluído entre os mais preciosos, a justiça.

