

Proposta de Emenda à Constituição
PEC Nº 500
DE 1997



CÂMARA DOS DEPUTADOS

APENSADOS
512/97

AUTOR:
(DO SENADO FEDERAL)

Nº DE ORIGEM:
PEC Nº 54/95

EMENTA:
Dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal.

DESPACHO: 15/08/97 (A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

ENCAMINHAMENTO INICIAL:
AO ARQUIVO, EM 22, 08, 97

REGIME DE TRAMITAÇÃO	
ESPECIAL	
COMISSÃO	DATA/ENTRADA
	/ /
	/ /
	/ /
	/ /
	/ /
	/ /

PRAZO DE EMENDAS		
COMISSÃO	INÍCIO	TÉRMINO
	/ /	/ /
	/ /	/ /
	/ /	/ /
	/ /	/ /
	/ /	/ /
	/ /	/ /

DISTRIBUIÇÃO / REDISTRIBUIÇÃO / VISTA		
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:	
Comissão de:	Em:	/ /

CÂMARA DOS DEPUTADOS



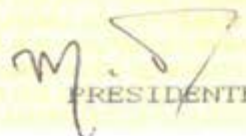
PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº 500, DE 1997
(DO SENADO FEDERAL)
PEC Nº 54/95

Dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal.

(A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

A Comissão.
Constituição e Justiça e de Redação

Em 15/08/97


PRESIDENTE

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 500/97

(PEC Nº 50/92)

Dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal.

Artigo único. O § 2º do art. 102 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 102.....

.....
§ 2º 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 inconstitucionalidade 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."

Brasília, em 13 de agosto de 1997


Senador Antonio Carlos Magalhães
Presidente do Senado Federal



CONSTITUIÇÃO

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

1988

TÍTULO IV

DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I

Do Poder Legislativo

SEÇÃO VIII

Do Processo Legislativo

SUBSEÇÃO II

Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

CAPÍTULO III

Do Poder Judiciário



SEÇÃO II
Do Supremo Tribunal Federal

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

.....

§ 2º - As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

.....

.....



SINOPSE

IDENTIFICAÇÃO

NUMERO NA ORIGEM : PEC 00054 1995 PROP. EMENDA CONSTITUIÇÃO (CN)

ORGÃO DE ORIGEM : SENADO FEDERAL

15 09 1995

SENADO : PEC 00054 1995

AUTOR SENADOR : RONALDO CUNHA LIMA E OUTROS PMDB PB

EMENTA DA NOVA REDAÇÃO AO PARAGRAFO SEGUNDO DO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

DESPACHO INICIAL

(SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)

ULTIMA AÇÃO

RMCD REMETIDO A CAMARA DOS DEPUTADOS

12 08 1997 (SF) SUBSECRETARIA DO EXPEDIENTE (SF)(SSEXP)

1720 RECEBIDO NESTE ORGÃO, EM 12 DE AGOSTO DE 1997.

ENCAMINHADO A

: (SF) SUBSECRETARIA DO EXPEDIENTE (SF)(SSEXP) EM 12 08 1997

TRAMITAÇÃO

15 09 1995 (SF) PLENARIO (PLEN)

LEITURA.

15 09 1995 (SF) MESA DIRETORA

DESPACHO A CCJ.

DCN2 16 09 PAG 15903.

19 09 1995 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)

RELATOR SEN JEFFERSON PERES.

16 10 1995 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)

DEVOLVIDA PELO RELATOR, ESTANDO A MATERIA EM CONDIÇÕES DE SER INCLUIDA NA PAUTA DE REUNIÃO DA COMISSÃO.

14 12 1995 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)

PARECER, SEN JEFFERSON PERES, FAVORAVEL AO PROJETO.

14 12 1995 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)

CONCEDIDA VISTA AOS SEN JOSAPHAT MARINHO E JOSE EDUARDO DUTRA, PELO PRAZO REGIMENTAL DE 05 (CINCO) DIAS.

24 04 1996 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)

DEVOLVIDA PELO SEN JOSE EDUARDO DUTRA QUE APRESENTA VOTO EM SEPARADO PELA APROVAÇÃO DA MATERIA, NA FORMA DO SUBSTITUTIVO QUE APRESENTA.

24 04 1996 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)

A COMISSÃO DETERMINA A RETIRADA DA MATERIA DA PAUTA E O SEU ENCAMINHAMENTO AO RELATOR, PARA O CONHECIMENTO DO VOTO EM SEPARADO OFERECIDO PELO SEN JOSE EDUARDO DUTRA.

24 04 1996 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)

O SEN JOSE EDUARDO DUTRA APRESENTA VOTO EM SEPARADO, PELA APROVAÇÃO DA PEC, NA FORMA DO SUBSTITUTIVO QUE APRESENTA.

24 04 1996 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)

O SEN JOSAPHAT MARINHO ENCAMINHA A COMISSÃO ARTIGO DE SUA AUTORIA, PUBLICADO NO JORNAL 'A TARDE', EM 25 02 1996, INTITULADO 'O EFEITO VINCULANTE E AVOCATORIA'.

A PRESIDENCIA DETERMINA A RETIRADA DA MATERIA DA PAUTA E O ENCAMINHAMENTO DA MESMA AO RELATOR, PARA CONHECIMENTO



DO VOTO OFERECIDO NESTA DATA.

- 09 05 1996 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)
DEVOLVIDA PELO RELATOR, ESTANDO A MATERIA EM CONDIÇÕES DE
SER INCLUIDA NA PAUTA DE REUNIÃO DA COMISSÃO.
- 03 12 1996 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)
APROVADO O PARECER DO RELATOR COM MAIORIA DE VOTOS;
COM VOTOS VENCIDOS DOS SEN JOSE EDUARDO DUTRA E PEDRO
SIMON.
- 03 12 1996 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)
ANEXADO AO PROCESSADO, PARECER DA COMISSÃO, COM A
EMENDA 1 - CCJ.
- 09 01 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
LEITURA PARECER 003 - CCJ.
DSF 10 01 PAG 0127 A 0135.
- 09 01 1997 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)
AGUARDANDO INCLUSÃO ORDEM DO DIA.
- 14 01 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
COMUNICAÇÃO PRESIDENCIA A INCLUSÃO DA MATERIA NA
PAUTA DA SESSÃO DO DIA 21 DE JANEIRO DE 1997.
DSF 15 01 PAG 2221.
- 21 01 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
INCLUSÃO ORDEM DO DIA DISCUSSÃO PRIMEIRO TURNO
(PRIMEIRA SESSÃO DE DISCUSSÃO).
- 21 01 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
NÃO HOUVE ORADORES NO PRIMEIRO DIA DE DISCUSSÃO.
DSF 22 01 PAG 2846.
- 22 01 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
INCLUSÃO ORDEM DO DIA DISCUSSÃO PRIMEIRO TURNO
(SEGUNDA SESSÃO DE DISCUSSÃO).
- 22 01 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
NÃO HOUVE ORADORES NO SEGUNDO DIA DE DISCUSSÃO.
DSF 23 01 PAG 2936.
- 23 01 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
INCLUSÃO ORDEM DO DIA DISCUSSÃO PRIMEIRO TURNO
(TERCEIRA SESSÃO DE DISCUSSÃO).
- 23 01 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
NÃO HOUVE ORADORES NO TERCEIRO DIA DE DISCUSSÃO.
DSF 24 01 PAG 3019.
- 28 01 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
INCLUSÃO ORDEM DO DIA DISCUSSÃO PRIMEIRO TURNO (QUARTA
SESSÃO).
- 28 01 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
NÃO HOUVE ORADORES NO QUARTO DIA DE DISCUSSÃO.
- 29 01 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
INCLUSÃO ORDEM DO DIA DISCUSSÃO PRIMEIRO TURNO (QUINTA
E ULTIMA SESSÃO).
- 29 01 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
DISCUSSÃO ENCERRADA, COM A APRESENTAÇÃO DAS EMENDAS
2 A 7 - PLEN: 2, SEN JOSE SERRA E OUTROS; 3, SEN HUGO
NAPOLEÃO E OUTROS; 4, SEN RONALDO CUNHA LIMA E OUTROS;
5 E 6, SEN JOSE IGNACIO FERREIRA E OUTROS;
7 (SUBSTITUTIVO), SEN JOSE EDUARDO DUTRA, APOS USAREM
DA PALAVRA OS SEN HUGO NAPOLEÃO, JOSE IGNACIO FERREIRA,
RONALDO CUNHA LIMA, JOSAPHAT MARINHO, JEFFERSON PERES E



JOSE SERRA.

- 29 01 1997 (SF) MESA DIRETORA
DESPACHO A CCJ, PARA EXAME DAS EMENDAS.
DSF 30 01 PAG 3429 A 3452.
- 30 01 1997 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)
ENCAMINHADO AO RELATOR, SEN JEFFERSON PERES, PARA EXAME
DAS EMENDAS 02 A 07, DE PLENARIO.
- 17 06 1997 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)
DEVOLVIDA PELO RELATOR, ESTANDO A MATERIA EM CONDIÇÕES DE
SER INCLUIDA NA PAUTA DE REUNIÃO DA COMISSÃO.
- 03 07 1997 (SF) COM. CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)
DEVOLVIDA PELO RELATOR, ESTANDO A MATERIA EM CONDIÇÕES
DE SER INCLUIDA NA PAUTA DE REUNIÃO DA COMISSÃO.
- 15 07 1997 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)
ANEXEI AS FLS. JUNTADA DE Nº 50, MSG 00414 1997.
- 15 07 1997 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)
AGENDADO PARA O DIA 22 DE JULHO DE 1997.
- 22 07 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
INCLUSÃO ORDEM DO DIA VOTAÇÃO PRIMEIRO TURNO, DEPENDENDO
DE PARECER DA CCJ SOBRE AS EMENDAS 2 A 7 - PLEN).
- 22 07 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
PARECER ORAL DA CCJ FAVORAVEL A EMENDA 4 - PLEN, NOS
TERMOS DE SUBSTITUTIVO QUE OFERECE (EMENDA 8 -PLEN), E
CONTRARIO AS EMENDAS 2, 3, 5 A 7 - PLEN, RELATOR SEN
JEFFERSON PERES, EM SUBSTITUIÇÃO.
- 22 07 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
A PRESIDENCIA, TENDO EM VISTA A RELEVANCIA DA MATERIA,
ABRE A DISCUSSÃO DO PARECER ORA PROFERIDO, OPORTUNIDADE
EM QUE USAM DA PALAVRA OS SEN ROBERTO FREIRE, LUCIO
ALCANTARA, JOSE EDUARDO DUTRA, JOSAPHAT MARINHO, RAMEZ
TEBET, ANTONIO CARLOS VALADARES E RONALDO CUNHA LIMA.
DSF 23 07 PAG 14814 A 14830.
RETIFICAÇÃO FEITA NO DSF 25 07 PAG 15138 A 15143.
- 23 07 1997 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)
JUNTADO UM EXEMPLAR DO AVULSO DO PARECER PROFERIDO EM
PLENARIO, EM SUBSTITUIÇÃO A CCJ, RELATOR SEN JEFFERSON
PERES, SOBRE AS EMENDAS 2 A 7 - PLEN, CONTENDO AS
AUDIENCIAS PUBLICAS REALIZADAS PERANTE AQUELA COMISSÃO
COM AS SEGUINTESS PESSOAS: DR. REGINALDO OSCAR DE CASTRO,
DO CONSELHO FEDERAL DA OAB; MINISTRO JOSE PAULO
SEPULVEDA, DO STF; DR. GERALDO BRINDEIRO, PROCURADOR-
GERAL DA REPUBLICA; DESEMBARGADOR PAULO GERALDO DE
OLIVEIRA MEDINA, DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS;
DR. EVANDRO LINS E SILVA; E MINISTRO JOSE CELSO DE MELLO
FILHO, DO STF, DE FLS. 64 A 130.
- 23 07 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
INCLUSÃO ORDEM DO DIA VOTAÇÃO PRIMEIRO TURNO.
- 23 07 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
LEITURA E APROVAÇÃO DO RQ. 526, DO SEN JEFFERSON PERES,
SOLICITANDO PREFERENCIA PARA VOTAÇÃO DA EMENDA 8 - PLEN
(SUBSTITUTIVO).
- 23 07 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
LEITURA E APROVAÇÃO DO RQ. 527, DO SEN JOSE SERRA,
SOLICITANDO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO DOS



PARAGRAFOS SEGUNDO E TERCEIRO DA EMENDA 2 - PLEN, RETIRADAS AS SEGUINTE EXPRESSÕES: 'E DE INCONSTITUCIONALIDADE', 'DETERMINADO', 'RELEVANTE', 'GRAVE' E 'CAPUT DO'; DA EXPRESSÃO: 'QUE TERÃO POR OBJETO A VALIDADE, A INTERPRETAÇÃO E A EFICACIA DE NORMAS', CONSTATE DO PARAGRAFO TERCEIRO DA EMENDA 3 - PLEN, BEM COMO DO SEU PARAGRAFO QUARTO, RETIRADA A EXPRESSÃO: 'DE QUE TRATA O PARAGRAFO SEGUNDO DESTA ARTIGO', CONSTATE TAMBEM DA EMENDA 6 - PLEN; ACRESCIDAS DE EXPRESSÕES DAS EMENDAS 3, 4, 5 E 8, NOS TERMOS DE TEXTO CONSOLIDADO DANDO NOVA REDAÇÃO AO PARAGRAFO SEGUNDO E ACRESCENDO PARAGRAFOS TERCEIRO E QUARTO AO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

- 23 07 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
LEITURA E APROVAÇÃO DOS RQ. 528 E 529, DOS SEN RAMEZ TEBET E JOSE IGNACIO FERREIRA, DE DESTAQUES PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO DAS EMENDAS 3 E 5 - PLEN, RESPECTIVAMENTE.
- 23 07 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
VOTAÇÃO APROVADA A EMENDA 8 - PLEN (SUBSTITUTIVO), COM A EXCLUSÃO DA EXPRESSÃO 'AO PODER EXECUTIVO', QUE DEVERA SER SUBSTITUIDA PELA EXPRESSÃO 'DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA A PRESIDENCIA DECLARA PREJUDICADA A EMENDA 3 - PLEN, DESTACADA, DE PARECER CONTRARIO, TENDO O RELATOR, SEN JEFFERSON PERES, PRESTADO ESCLARECIMENTOS.
- 23 07 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
VOTAÇÃO REJEITADA A EMENDA 5 - PLEN, DESTACADA COM O SEGUINTE RESULTADO: SIM 13, NÃO 53, ABST. 05, TOTAL= 71, TENDO O RELATOR, SEN JEFFERSON PERES, PRESTADO ESCLARECIMENTOS.
- 23 07 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
FICAM PREJUDICADOS A PRESENTE PROPOSTA, A EMENDA SUBSTITUTIVA 1 - CCJ, E AS EMENDAS DE 2, 4, 6 E 7 - PLEN, TENDO O SEN GILBERTO MIRANDA, ENCAMINHADO A MESA DECLARAÇÃO DE VOTO.
- 23 07 1997 (SF) MESA DIRETORA
DESPACHO A CCJ, PARA REDAÇÃO PARA O SEGUNDO TURNO REGIMENTAL.
- 23 07 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
LEITURA PARECER 385 - CCJ, OFERECENDO A REDAÇÃO DA MATERIA PARA O SEGUNDO TURNO.
DSF 24 07 PAG 14908 A 14928.
A PRESIDENCIA DECLARA PREJUDICADA A EMENDA 3 - PLEN, DESTACADA, DE PARECER CONTRARIO, TENDO O RELATOR, SEN JEFFERSON PERES, PRESTADO ESCLARECIMENTOS.
- 23 07 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
VOTAÇÃO REJEITADA A EMENDA 5 - PLEN, DESTACADA COM O SEGUINTE RESULTADO: SIM 13, NÃO 53, ABST. 05, TOTAL= 71, TENDO O RELATOR, SEN JEFFERSON PERES, PRESTADO ESCLARECIMENTOS.
- 23 07 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
FICAM PREJUDICADOS A PRESENTE PROPOSTA, A EMENDA SUBSTITUTIVA 1 - CCJ, E AS EMENDAS DE 2, 4, 6 E 7 - PLEN, TENDO O SEN GILBERTO MIRANDA, ENCAMINHADO A MESA DECLARAÇÃO DE VOTO.



- 23 07 1997 (SF) MESA DIRETORA
DESPACHO A CCJ, PARA REDAÇÃO PARA O SEGUNDO TURNO
REGIMENTAL.
- 23 07 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
LEITURA PARECER 385 - CCJ, OFERECENDO A REDAÇÃO DA
MATERIA PARA O SEGUNDO TURNO.
DSF 24 07 PAG 14908 A 14928.
- 23 07 1997 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)
AGUARDANDO INCLUSÃO ORDEM DO DIA PARA O SEGUNDO TURNO,
APOS INTERSTICIO REGIMENTAL.
- 24 07 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
1000 COMUNICAÇÃO PRESIDENCIA QUE A MATERIA CONSTARA DA
ORDEM DO DIA NOS DIAS 6, 7 E 12 DE AGOSTO PROXIMO, PARA O
1º, 2º E 3º DIA DE DISCUSSÃO, EM SEGUNDO TURNO, E NÃO
HAVENDO EMENDAS DE REDAÇÃO A MATERIA CONSTARA DA PAUTA DO
DIA 13 DE AGOSTO, PARA VOTAÇÃO EM SEGUNDO TURNO.
DSF 25 07 PAG 15123 E 15124.
- 24 07 1997 (SF) SUBSEC. COORD. LEGISLATIVA (SF) (SSCLS)
1710 RECEBIDO NESTE ORGÃO, EM 24 DE JULHO DE 1997.
- 06 08 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
INCLUSÃO ORDEM DO DIA DISCUSSÃO SEGUNDO TURNO (PRIMEIRA
SESSÃO).
- 06 08 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
NÃO HOUVE ORADORES NO PRIMEIRO DIA DE DISCUSSÃO.
- 07 08 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
INCLUSÃO ORDEM DO DIA DISCUSSÃO SEGUNDO TURNO (SEGUNDA
SESSÃO).
- 07 08 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
USA DA PALAVRA NO SEGUNDO DIA DE DISCUSSÃO O SEN JOSE
EDUARDO DUTRA.
DSF 08 08 PAG 15897.
- 12 08 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
INCLUSÃO ORDEM DO DIA DISCUSSÃO SEGUNDO TURNO (TERCEIRA
E ULTIMA SESSÃO)
- 12 08 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
DISCUSSÃO ENCERRADA.
- 12 08 1997 (SF) PLENARIO (PLEN)
VOTAÇÃO APROVADA A PROPOSTA DE EMENDA, COM O SEGUINTE
RESULTADO: SIM 57, NÃO 10, ABST. 01, TOTAL= 68.
- 12 08 1997 (SF) MESA DIRETORA
DESPACHO A CAMARA DOS DEPUTADOS.
DSF 13 08 PAG
- 13 08 1997 À CÂMARA DOS DEPUTADOS COM O OFÍCIO SF/Nº 829/97

1635



Ofício nº 829 (SF)

Senhor Primeiro-Secretário,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à revisão da Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 1995, constante dos autógrafos juntos, que "dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal".

Senado Federal, em 13 de agosto de 1997

Senador Carlos Patrocínio
Primeiro-Secretário, em exercício

PRIMEIRA SECRETARIA

Em, 15/08/1997.

De ordem, ao senhor Secretário-Geral da Mesa para as devidas providências.

Diogo Alves de Aguiar Júnior
Chefe de Gabinete

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Ubiratan Aguiar
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados
vpl/.



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 54, DE 1995

Dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, na forma do art. 60, § 3º da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O § 2º do art. 102 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 102.

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, após sumuladas, produzem eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

Justificação

A medida pretende dar um sentido uniforme à prestação jurisdicional no país à medida em que as decisões da mais alta Corte de Justiça do País são de obediência compulsória pelos aplicadores da lei no Poder Executivo e pelos demais órgãos da magistratura nacional, seja em grau singular ou tribunal.

Também é do sentido da emenda que o efeito vinculante em sendo adotado, evitará decisões diferentes sobre demandas idênticas já decididas no STF em grau definitivo.

O STF é, entre as Cortes Constitucionais de todo o mundo, talvez a mais demandada, chegando a examinar cerca de 25 mil processos por ano, o que esgota sua capacidade atrasando os feitos. Em algumas Cortes, como a dos EUA, julga-se por ano no máximo 500 processos.

Evita-se com adoção do efeito vinculante, transtornos como o caso dos 147% dos aposentados, que recebeu decisões diferentes, mesmo após o STF ter-se pronunciado sobre o caso.

Também no Poder Executivo as ações administrativas perdem direitos levando-os as ações judiciais quando já há assentada e pacífica jurisprudência sobre a matéria em questão.

O efeito vinculante torna a decisão reiterada e sumulada uma norma com plenos efeitos suscetível de mudança ou perante o próprio STF ou através de lei.

Ao alterar a redação do § 2º do art. 102 - proposta, ora apresentada, dá maior amplitude ao efeito vinculante, hoje restrito aos casos de ação direta de constitucionalidade.

Sala das Sessões, 15 de setembro de 1995. - Ronaldo Cunha Lima - Ramez Tebet - José Ignácio Ferreira - Sebastião Rocha - Ney Suassuna - José Bianco - Antônio Carlos Valadares - Vilson Kleinübing - José Agripino - Gerson Camata - Geraldo Melo - Humberto Lucena - Osmar Dias - Roberto Freire - Pedro Simon - João Rocha - Leomar Quintanilha - Romeu Tuma - Casildo Maldaner - Guilherme Palmeira - Edison Lobão - Valmir Campelo - Carlos Patrocínio - João França - Nabor Júnior - Bello Parga - Carlos Bezerra - Bernardino Cabral.

(A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.)

Publicado no DCN (Seção II), de 16/9/95



SENADO FEDERAL

EMENDA (de plenário), OFERECIDAS À
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 54,
DE 1995, QUE DÁ NOVA REDAÇÃO AO § 2º DO
ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

EMENDA Nº 2 - PLEN

Art. Dê-se ao parágrafo 2º do art. 102 da Constituição Federal a seguinte redação, acrescentando-se um novo parágrafo ao referido artigo:

“§ 2º As decisões definitivas de mérito do Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de constitucionalidade e de inconstitucionalidade, bem como as súmulas aprovadas pela maioria absoluta do Tribunal serão publicadas do Diário Oficial, terão eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios”.

§ 3º Suscitada, em determinado processo, questão relevante sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição, em caso de controvérsia relevante entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica, o Supremo Tribunal Federal, a requerimento dos órgãos ou entes referidos no caput do art. 103, poderá processar o incidente e determinar a suspensão do processo a fim de proferir decisão com efeito vinculante exclusivamente sobre a matéria constitucional.

JUSTIFICATIVA

Trata-se de proposta que aperfeiçoa o texto proposto, explicitando que o efeito vinculante abrange a súmula, aprovada pela maioria absoluta do Tribunal, e as decisões proferidas em ação declaratória de constitucionalidade e na ação direta de inconstitucionalidade.

Propõe-se, igualmente, que se institua o incidente de inconstitucionalidade, dotado de efeito vinculante, que há de permitir que o Supremo Tribunal Federal decida, de maneira expedita, os conflitos constitucionais surgidos no âmbito da jurisdição ordinária. Referido instituto colmata lacuna existente no direito brasileiro, permitindo que se examine, de



forma quase direta, a constitucionalidade do direito pré-constitucional e do direito municipal.

Sala das Sessões, em 29 de janeiro de 1997.

José Serra
Sérgio Heckob
Élcio Alvares
Raimundo Teófilo
Levy Dias
Valmir Campos
Joseph Xavier
Epitácio Cafeteira
Bento Soares
Lúcio ~~Carvalho~~
Francisco Pereira
José Bianco

José ~~Teófilo~~
~~Epitácio Cafeteira~~
~~Valmir Campos~~
Joseph Xavier
Bento Soares
Lúcio ~~Carvalho~~
Francisco Pereira
José Bianco

José Eduardo Dufre
Wilson Kleinobing
Eduardo Suprey
Humberto Lucena
Hugo Napoleão


 Osmar Diniz
 Francisco Escócio
 Benedita da Silva
 Lucidio PORTELLA
 José Pacheco José Pacheco
 José Luiz de Sousa
 Carlos Bezerra
 Roberto Jorge
 Viana Lima
 Roberto Reguero
 Fernando Fernandes
 João Francisco
 Roberto Junior
 Bernardo Nole
 Bernardo Cabral

EMENDA Nº 3 - PLEN

Acrescentem-se ao art. 102 da Constituição
 Federal os seguintes parágrafos:

"§ 3º As decisões de que trata o parágrafo anterior
 terão por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas tributárias e
 previdenciárias, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários
 ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica
 e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica."

"§ 4º A aprovação, alteração ou cancelamento da
 decisão com efeito vinculante de que trata o § 2º deste artigo poderá ocorrer de
 ofício ou por proposta de qualquer tribunal competente na matéria, pelo Ministério



Público da União ou dos Estados, pela União, os Estados ou o Distrito Federal e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil."

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa, através do § 3º, limitar a edição de decisões com efeito vinculante às matérias de ordem tributária e previdenciária - responsáveis por mais da metade dos recursos para o Supremo Tribunal Federal, desde que haja insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos.


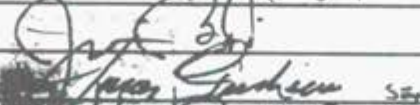
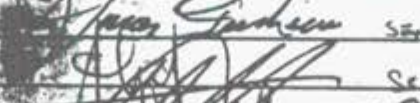





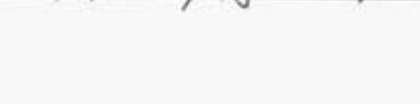

Isto porque a razão da proposta de emenda à Constituição é a eliminação da insegurança jurídica e redução do número de feitos no Supremo Tribunal Federal.

Assim, pretende-se uma atenuação dos poderes estendidos ao Supremo Tribunal Federal, evitando a figura do "juiz legislador".

A introdução do § 4º visa estabelecer parâmetros para revisão das decisões com efeito vinculante, evitando, assim, que se tornem imutáveis.

Tais alterações, inclusive, foram adotadas no Substitutivo do Deputado Jairo Carneiro à PEC 96/92, em tramitação na Câmara dos Deputados, e que trata da Reforma do Judiciário.

Sala das Sessões, 19 de Janeiro de 1997.

1.  SEN. HUGO NAPOLEÃO
2.  SEN. RONALDO JUCÁ
3.  SEN. JOEL DE HOLLANDA
4.  SEN. JOSÉ B. ARRAIS
5.  SEN. JONAS PINHEIRO
6.  SEN. FÁTIMA S. METRI
7.  SEN. FRANCISCO DE ASSIS
8.  SEN. FRANCISCO DE ASSIS
9.  SEN. JOSÉ CARLOS
10.  SEN. RONALDO JUCÁ
11.  SEN. RONALDO JUCÁ
12.  SEN. LEVY DIAS
13.  SEN. FÁTIMA S. METRI

14. ~~Handwritten signature~~ Bernardo Cabral
VILSON KRAMSTING
15. ~~Handwritten signature~~ JOSE EDUARDO DE FREITAS
16. ~~Handwritten signature~~ LUCIO BELLO
17. ~~Handwritten signature~~ LUCIDIO PORTELLA
18. ~~Handwritten signature~~ BENEDITA DA SILVA
19. ~~Handwritten signature~~ OVALFRE GUINHA
20. ~~Handwritten signature~~ HUGO VILHA
21. ~~Handwritten signature~~ NEY BUASSUNA
22. ~~Handwritten signature~~ GERALDO MELLO
23. ~~Handwritten signature~~ ESTACIO CAPETEIRA
24. ~~Handwritten signature~~ JOAQUIM MARINHO
25. ~~Handwritten signature~~ BENEDETO
26. ~~Handwritten signature~~ FRANCISCO ESCORCID
27. ~~Handwritten signature~~ SÉRGIO ROCHA
- ~~Handwritten signature~~ Roberto Requão
- ~~Handwritten signature~~ João França
- ~~Handwritten signature~~ José Roberto Arruab



EMENDA Nº 4 - PLEN

Substitua-se a atual redação da proposta de emenda à Constituição nº 54, de 1995, pela seguinte redação:

"Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 1995.

Dá nova redação ao § 2º do art.
102 da Constituição Federal

Artigo único - O § 2º do art. 102 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 102

.....



§ 2º Terão efeito vinculante, em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário, e à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

a) as decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal, nas ações referidas na alínea a do inciso I deste artigo:

b) as decisões definitivas de mérito, do Supremo Tribunal Federal, quando este assim o declarar pelo voto de dois terços de seus membros.

Justificativa

A emenda pretende distinguir o efeito vinculante que se empresta aos casos concretos do exame em abstrato.

Em sede do controle abstrato, isto é, nas ações declaratórias de constitucionalidade e diretas de inconstitucionalidade, o efeito vinculante - já previsível na ação declaratória de constitucionalidade - não carece de repetição, dado que o STF não julga mais de uma vez a constitucionalidade de uma mesma disposição normativa.

No caso de exame concreto de um fato determinado é possível que a Corte venha a pronunciar-se por mais de uma vez, daí a exigência da repetição. Mas a jurisdição que pode receber a força vinculante deve ater-se ao exame da constitucionalidade, da semelhança entre os julgados, e mesmo impedir o excessivo número de feitos idênticos.

No caso concreto exige-se que a decisão da Corte seja tomada por dois terços de seus membros. Assim para dar maior respaldo a posição escolhida.

Sala das Sessões, em 14 de janeiro de 1997.

Ronaldo Cunha Lima
Senador

2008/04/15

Josephat Haruno

Ruby Swazana
Ezra

Gerson Bente

1215 Regard

Н. П. Б. В. С. А.

2-11-1944

James E. Ebbel.

Chape Rimm

Quotient Quotient

Carlos Miranda
 Flávio Melo
 Lucio Alcântara
 Romão Lima
 João França
 Bernardo Cabral
 Francisco Escobar
 Elcio Alvaros
 José Roberto Areuda
 Edison Lobão
 Nabor Junior
 Roberto Rebouças
 Roberto Freire
 Emília Fernandes
 José Eduardo Wirtz
 Beraldo Melo
 Lúcio Coelho
 João Rocha
 José Ignácio Ferreira
 Benedito Benvenistas
 Lauro Campos



EMENDA Nº 5 - PLEN

Acresça ao art. 102 da Constituição Federal o seguinte parágrafo:

“ § As decisões de que trata o parágrafo anterior terão por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas tributárias e previdenciárias, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e

EMENDA Nº 7 - PLEN

Artigo único. O art. 52 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XI, remunerados os demais:

"Art.52.....

XI - atribuir às decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, após sumuladas, eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo;"

JUSTIFICAÇÃO

Conforme já tivemos oportunidade de assinalar em nosso voto em separado perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o eminente Senador Ronaldo Cunha Lima apresenta proposta que visa a modificar a redação do § 2º do art. 102 da Constituição Federal. Quer o ilustre Representante do Estado da Paraíba nesta Casa, com sua proposição, introduzir em nosso ordenamento jurídico a eficácia contra todos (*erga omnes*) e o efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo, para as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, após sumuladas.

Os objetivos do Autor são: a) dar maior uniformidade à prestação jurisdicional e, com isso, propiciar maior estabilidade quanto aos pronunciamentos judiciais e a desejável segurança jurídica; b) descongestionar a Suprema Corte, atabalhoada com as dezenas de milhares de processos submetidos anualmente à sua apreciação.

Em seu parecer, o insigne relator, Senador Jefferson Peres inclinara-se, inicialmente, pela aprovação da proposição, tal como oferecida, ressaltando sua conveniência como "solução para afastar, de forma definitiva, verdadeira enxurrada de recursos que entopem os tribunais,¹ (...) muitos deles interpostos com objetivos meramente protelatórios". Ao concluir pela aprovação da matéria, o destacado Amazonense reafirmara a necessidade de adoção, entre nós, do efeito vinculante para as Súmulas do STF como forma de proporcionar "maior celeridade e eficiência para a conclusão do processo e melhores condições para a própria prestação jurisdicional do Estado". Após a apresentação de nosso voto em separado, o insigne Relator ofereceu subemenda, no sentido de que tão-somente ocorrerá efeito vinculante e eficácia contra todos, se o Supremo Tribunal Federal assim decidir, e não automaticamente, após a matéria ter sido sumulada. Oferecemos à consideração do Plenário a emenda que sugerimos na CCJ, por considerar que a questão, tal como posta na redação original, ou tal como consta da subemenda do Relator, simplesmente torna letra morta a competência do Senado Federal, inscrita



Lote: 13
 Caixa: 14
 PEC Nº 500/1997
 17

no inciso X do art. 52 da Constituição Federal. Por isso, tomamos a liberdade de reproduzir o argumento expendido, quando do exame da matéria na CCJ.

O que se pretende, em síntese, é a absorção do instituto da chamada "praxis" constitucional, comum entre diversos ordenamentos jurídicos europeus, ou de seu equivalente no sistema judicial norte-americano, qual seja, a doutrina do "stare decisis", pela qual, conforme nos ensina SIDNEY AGOSTINHO BENETI, "baixando a Corte o princípio legal aplicável a certo estado de fato, aderir-se-á a esse princípio e aplicar-se-á a todos os casos futuros em que os fatos forem substancialmente os mesmos" (*O Processo na Suprema Corte dos EUA. In: "O Judiciário e a Constituição", São Paulo, Saraiva, 1994, p. 292*).

Inegavelmente, o assoberbamento do Poder Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal, está a exigir medidas eficazes que permitam à Judicatura, na esteira da manifestação do ilustrado Relator, as adequadas condições para a prestação jurisdicional estatal. Ademais, é inequívoca a legítima exigência da sociedade civil de aplicação da garantia constitucional de segurança, inclusive a segurança jurídica, fator de estabilidade das instituições democráticas e de seus fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Contudo, a transposição de teses, como a que ora se examina, reclama cautela e, quiçá, adequações.


O *stare decisis* que, em resumo, consiste em "aderir aos precedentes e não alterar as coisas que já estão estabelecidas" (v. HENRY C. BLACK, *Black's Dictionary of Law*, St. Paul, Minn., West Publishing Co., 1891, p. 1119), é fruto do direito consuetudinário (*common law*), que tem nas decisões judiciais reiteradas a fonte primária de direito (*judge-made law* ou *bench-made law*). O direito brasileiro deita suas origens em prática diversa, encetada pelos romanos, que tem na norma legislada, escrita, (*civil law* ou *statutory law*) a nascente das regras a serem observadas.

Essa diferença, no nascedouro, seria, por si, um elemento determinante de prudência no acolhimento da inovação. Não bastasse isso, impõe-se recordar as restrições que, no seio mesmo da Suprema Corte Norte-Americana, já foram feitas ao instituto em comento. O Justice LOUIS D. BRANDEIS, no julgamento do caso *State of Washington vs. Dawson* afirmou: "o *stare decisis* é comumente regra sábia de agir. Mas ele não é um comando universal, inexorável" (*apud* ADHEMAR FERREIRA MACIEL, *Apontamentos sobre o Judiciário Americano. In: "O Judiciário e a Constituição", São Paulo, Saraiva, 1994, p. 284*).

Ninguém desconhece que o Supremo Tribunal Federal encontra-se, em face do acúmulo de ações que lhe são submetidas, impossibilitado de exercer, a contento, sua missão precípua, que é a guarda da Constituição, consoante o disposto no art. 102, *caput* de nosso Estatuto Político.

Mas, também é fato que, há muito, tenta-se aliviar o Excelso Pretório, para que possa levar a efeito suas atribuições de Corte





Constitucional. TORQUATO LORENA JARDIM, anotou, a propósito, em ensaio publicado em 1980, intitulado *O Congestionamento do Supremo Tribunal Federal e da Suprema Corte Americana*, algumas iniciativas já empreendidas, ao longo dos anos, no sentido de minorar os encargos funcionais do STF: a limitação dos recursos extraordinários em matéria trabalhista à ofensa à Constituição; e o rígido controle sobre as arguições de relevância em questão federal (*In*: "Revista de Informação Legislativa", vol. 17, nº 68. Brasília, Senado Federal, out/dez 1980, p. 65 a 78).

A esses obstáculos processuais poderíamos aditar, já sob a égide da Constituição de 88, a criação do Superior Tribunal de Justiça, com a atribuição essencial de uniformizar a interpretação de lei federal, através do recurso especial e a ampliação da legitimação ativa para propositura da ação direta de inconstitucionalidade. Esta última, todavia, acabou gerando efeito inverso do pretendido; entupiu-se o Supremo Tribunal Federal com causas em que se pretende o controle concentrado de inconstitucionalidade (sobretudo em razão do abuso de edição de medidas provisórias), a par do controle difuso inerente aos juízos monocráticos e aos tribunais.

A avalanche de ADIn's no STF e a proliferação de liminares, sobretudo dentre os juízes de 1ª instância da Justiça Federal, em questões relevantes, mormente planos de estabilização econômica, resultou na Ação Declaratória de Constitucionalidade, para a qual estão legitimados ativamente um elenco menor do que aquele relativo aos que podem propor a ação de inconstitucionalidade. Além disso, com esta ação acrescentou-se à Constituição um dispositivo — que é objeto da presente reforma — onde se introduziu, na processualística nacional, o efeito vinculante e a eficácia *erga omnes*, que, agora, quer o Senador Cunha Lima estender para todas as decisões sumuladas do STF (v. Emenda Constitucional nº 3, de 1993).

No mesmo estudo supracitado de TORQUATO LORENA JARDIM tem-se que, nos Estados Unidos da América, apesar do secular instituto do *stare decisis*, vem se agravando o encargo judiciário. O referido autor cita, a propósito, LAWRENCE TRIBE, professor de Direito em Harvard, que afirma: "em todo o país, há cerca de 10 milhões de novos processos por ano. Mantidos os atuais índices de aumento do número de processos, nossos filhos, talvez, não possam concluir um durante o período de suas vidas" (obr. cit., p. 69). A Suprema Corte, não obstante a eficácia contra todos e o efeito vinculante, segundo aquele pesquisador, teve, nos últimos 35 anos, um aumento de quatro vezes no número de processos que lhe são apresentados.

As evidências indicam, portanto, que o remédio proposto é, pelo menos, insuficiente, mero emplastro, incapaz de sanar, por completo, os males identificados pelo Autor e reiterados pelo Relator da matéria. Porém, é preciso fazer algo, enquanto não se pode propor uma solução definitiva para o congestionamento do Judiciário que, para LAWRENCE TRIBE, tem suas causas no aumento populacional; no incremento da riqueza com a industrialização; na revolução das expectativas emergentes (*revolution of rising expectations*), na explosão legislativa e até mesmo na propagação da criminalidade (obr. cit. p. 70).

Desta forma inclinamo-nos, em tese, pelo acolhimento da proposição, sensibilizados, uma vez mais pelas advertências de LAWRENCE TRIBE, que assevera: "a questão torna-se ainda mais perturbadora se se toma em conta que a tarefa de decidir é um processo, e não um evento, um processo de reflexão situado no extremo oposto ao do processamento rápido e em grande quantidade" (obr. cit., p. 69). O Justice BLACKMUN, citado por KENNETH F. RIPDLE, da Universidade de Notre Dame, por seu turno, dizia: "quanto maior o ônus da quantidade, menor a possibilidade de um desempenho adequado. O que estou dizendo é que há um ponto de não-retorno, no qual fica superada a capacidade do juiz e no qual seu trabalho torna-se de qualidade inferior (*in*: "American Bar Association Journal", vol. 66, p. 174-176, *apud* JARDIM, T. L., obr. cit., p. 78).



Essas últimas advertências dos famosos mestres daquelas tradicionais e sempre respeitáveis instituições de Massachusetts e Indiana permitem-nos situar devidamente o problema. Trata-se de buscar a compatibilização de dois imperativos da função judicial. De um lado, urge que se imprima maior celeridade e mais segurança na prestação jurisdicional, com descongestionamento dos órgãos judicantes. De outro, impõe-se preservar, em razão do papel terminativo da Judicatura na interpretação das leis, os princípios da livre apreciação dos fatos e das circunstâncias constantes dos autos e do livre — porém motivado — convencimento.

No intuito de viabilizar-se o propósito do Autor, não se pode solapar os postulados acima enunciados que dão à Magistratura singularidade entre as funções estatais: *"é que o Magistrado consubstancia, no panorama institucional de uma sociedade democrática, o intérprete conclusivo do Direito, o último feitor e concretizador da norma jurídica à situação fática efetivada. Em decorrência, emerge como último instante institucional de retificação e resguardo de direitos lesados na órbita de sociedade e Estado respectivos. Esgotado esse instante, esgota-se a ordem jurídica, com o início, se for o caso, do duvidoso espaço das intervenções não-institucionais e não-democráticas"* (MAURÍCIO G. DELGADO, *Democracia e Justiça. Sistema Judicial e Construção Democrática no Brasil*. São Paulo, LTr, 1993, p. 43).

E aqui não podem ser menosprezadas as permanentes contribuições de todos os operadores do direito, no exercício da função judicante. O eminente Senador Eduardo Suplicy, ao oferecer emenda ao substitutivo desta Comissão, lavrado pelo douto Senador Bernardo Cabral, ao PLC nº 85, de 1993, recordou, em situação análoga, com muita propriedade, os magistrais ensinamentos de FRANCESCO CARRARA, insigne mestre da Universidade de Pisa, em seu indispensável *Interpretação e Aplicação das Leis*, parte de seu *Tratato de Diritto Civile Italiano*: *"a interpretação é atividade científica livre, indagação racional do sentido da lei, que compete aos juristas teóricos e práticos. Devendo aplicar-se a lei, todos os cultores do direito colaboram para a sua inteligência, e os resultados a que chegam podem ser vários e diversos. Não se pode afirmar a priori como absolutamente certa uma dada interpretação, embora consiga num dado momento o aplauso mais ou menos incontestado da doutrina e da magistratura. A interpretação*

pode sempre mudar quando se reconheça errônea ou incompleta. Como toda a obra científica, a interpretação progride, afina-se (apud DE ANDRADE, Manuel A. Domingues. "Ensaio Sobre a Teoria da Interpretação das Leis". Coimbra, 1978, p. 130).

Pelo efeito vinculante e eficácia *erga omnes* corre-se o risco de encapsulamento do direito. "A jurisprudência — como sustentou o Senador Suplicy — não pode tornar-se uma *camisa de força* à atividade de interpretação jurídica. Os pronunciamentos das instâncias hierarquicamente superiores devem servir de guia segura para os juízos em grau inferior, conduzindo a interpretação de forma objetiva, equilibrada, sem paixão. Não defendemos as posições da escola da livre interpretação jurídica, mas entendemos que as decisões sumuladas não podem constituir-se em fato impeditivo, cerceador da missão do intérprete que é, no dizer de WINDSCHEID *descobrir o conteúdo real da norma, determinar em toda a plenitude o seu valor, penetrar o mais possível na alma do legislador, reconstruir o pensamento legislativo (apud DE ANDRADE, M. A. D., obr. cit., p. 128)*".

O engessamento da atividade interpretativa é incompatível com a permanente busca do conhecimento e da verdade a mover a humanidade. É a parte que toca à Magistratura como um todo, nessa procura do saber jurídico, não pode, de forma alguma, ser minorada, transformando-se o juiz em mero autômato, simples processador de um banco de dados de repertório de jurisprudência, sem em nada distinguir-se de um simples computador. Assinalava o Ministro LEITÃO DE ABREU, do Supremo Tribunal Federal, em saudação ao Ministro DÉCIO MIRANDA, quando de sua posse no Tribunal Superior Eleitoral: "*no aplicar o direito, não só a lei, mas a norma jurídica em geral, o juiz exerce, em certa medida, função criadora*" (*apud JARDIM, T. L., obr. cit., p. 71*).

A receita ideal está ditada por MANUEL A. DOMINGUES DE ANDRADE: "*o objetivo que se deve pretender será pois tão somente que o direito seja certo sem grave detrimento da sua retidão ou reto sem grande prejuízo para a sua certeza. E a melhor teoria da interpretação será portanto aquela por via da qual o direito legislado mais completamente realize nas duas doses ótimas, nas proporções exatas, esta fórmula de combinação ou equilíbrio entre a certeza e a retidão, cumprindo, todavia não esquecer que, num dado grau, o primeiro requisito prevalece sobre o segundo*" (*obr. cit., p. 56*).

Cremos que a solução que aponta para o exato e desejável equilíbrio está em atribuir ao Senado Federal a prerrogativa de conferir às decisões sumuladas do Supremo Tribunal a eficácia e o efeito pretendidos. Por quê?

O que se quer, pela proposição, é algo análogo à atribuição de efeito *erga omnes* em declaração incidental (difusa) de inconstitucionalidade de lei, pelo STF. Sabemos que essa projeção só se dá quando o Senado Federal, aquiescendo, atribui, por resolução, a uma decisão que opera apenas entre aqueles que formam a lide, a necessária oponibilidade geral, ou eficácia contra todos e o efeito vinculante para os demais órgãos do Poder Judiciário e para o Poder Executivo, impingindo-lhes um determinado comportamento, sob o império da lei fiscalizada e



Calixa: 14
PEC Nº 500/1997
Lote: 13
19

considerada inconstitucional (art. 52, inciso X, CF). Do contrário, a decisão do STF não projeta eficácia sobre situações idênticas, a não ser como mero precedente. O genial PONTES DE MIRANDA afirma peremptoriamente: "*a resolução da casa legislativa é que tem o condão de tornar concentrado o controle de constitucionalidade exercido difusamente (in concreto) pelo Supremo*" (*Comentários à Constituição de 1967, Tomo III, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1967, p. 88*). Porém, caso a matéria seja aprovada, na forma original, ou como propõe o Senador Jefferson Peres, o referido inciso X do art. 52 da Constituição perderá sua eficácia.



Ante a predominância do papel do Supremo como Corte Constitucional (art. 102, *caput*), é certo que a imensa maioria dos julgados sumulados versará, portanto, sobre questão que, incidentalmente, trará à baila tema de ordem constitucional. Assim o *locus* apropriado para o tratamento da matéria está no art. 52 da Carta Magna, e não do art. 102, § 2º, que dispõe sobre o efeito vinculante e a eficácia *erga omnes* para situações em que se tem um controle de constitucionalidade concentrado, inexistindo lide com partes contrapostas. Este é, inclusive, o magistério do Ministro MOREIRA ALVES, expresso por ocasião do exame da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 01 (*apud* SACHA CALMON N. COELHO. *Ação Declaratória de Constitucionalidade -- Sua Constitucionalidade*. In: "Revista do Tribunal Regional Federal - 1ª Região, vol. 6, nº 2. Brasília, Tribunal Regional Federal - 1ª Região, abril/junho 94, p. 30). Quantos aos efeitos inerentes à manifestação do Supremo em controle concentrado de constitucionalidade, o art. 102, § 2º é, por óbvio, imperfeito, na medida em que não faz referências às decisões definitivas de mérito nas ações diretas inconstitucionalidade, incongruência que, ao que consta, vem sendo suprida por lógica e necessária interpretação construtiva-extensiva do dispositivo.

O que importa, na hipótese vertente, é que haja um crivo de conveniência do Senado Federal para atribuição do efeito e da eficácia postulados. Ressaltamos, neste particular, que o Senado Federal é, de acordo com a Constituição, órgão com atribuições judicantes e de nevrálgica cooperação com as funções judiciais, inclusive o controle de constitucionalidade, como já foi mencionado, o que avaliza a outorga a esta Casa dessa importante inovação (v. art. 52, incisos II, III, alínea "a", "e", X e XI).

Pelos argumentos acima aduzidos e por entendermos que os Senhores Senadores não devem abrir mão de prerrogativa constitucionalmente prevista, somos pela aprovação da proposição, nos termos da emenda substitutiva que oferecemos.

Sala das Sessões, 29 de janeiro de 1997


Senador JOSÉ EDUARDO DUTRA



ASSINATURA:

NOME:

	ARMANDO AMÉRICO
	MADINA SILVA
	JULIO CAMPOS
	FILIPES BORGES
	LEVY DIAS
	JONAS PINHEIRO
	OSMIR VIDAL
	FRANCISCO ESCOBAR
	JOSÉ EDUARDO VIEIRA
	ROBERTO FREIRE
	EDUARDO MUCKLING
	EPITÁCIO CAFETEIRA
	BENEDITA DA SILVA
	ÁLVARO CASCAIS
	JOSÉ SAMUEL
	RAMEZ TEBET
	LÚCIO COELHO
	RAIMUNDO TUMA
	ELCIO ALVARES
	GENIVALDO
	HERCULANO
	GENIVALDO MELO
	WILSON MOURA

	LUCIO PORTELLA
	ORLINDO GUIMARÃES
	JOSÉ CARLOS MARINHO
	ROBERTO POLATO RIQUELME
	HUMBERTO LUCENA
	JOÃO FRANCO



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 03, DE 1997

Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 1995 tendo com 1º signatário o Senador Ronaldo Cunha Lima, que dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal.

Relator: Senador Jefferson Peres

I – Relatório

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania julga nesta oportunidade o Voto em Separado, oferecido pelo Senador José Eduardo Dutra, à Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 1995, que dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal.

A referida iniciativa estabelece que as decisões de mérito prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal tenham, após sumuladas, eficácia contra todos e efeito vinculantes, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

Sobre a proposição original, foi oferecido Voto em Separado pelo eminente Senador José Eduardo Dutra, o qual atribui competência para o Senado da República deliberar sobre a decisão de se atribuir efeito vinculante às decisões do Supremo Tribunal Federal. Como diz textualmente o Autor do Voto em Separado, "o que importa, na hipótese vertente, é que haja um crivo de conveniência do Senado Federal para atribuição do efeito e da eficácia postulados".

II – Do Mérito e dos Aspectos Jurídicos

A modificação consignada por substitutivo introduz, em essência, verdadeiro controle do Poder Legislativo sobre o Poder Judiciário. De início, cabe

ressaltar que o controle "inter-órgãos", no dizer de Karl Loewenstein (em Teoria de la constitución, Barcelona: Ariel, 1970), aplica-se no sentido de se obter resultados práticos em termos de contenção do próprio poder político. Tal hipótese, todavia, não parece bem delineada no caso que se quer definir. A questão em tela é de natureza eminente jurídico-processual, inserta, portanto, na esfera de atribuições da própria Justiça. Assim, o cometimento constitucional dessa atribuição à Suprema Corte não fere as necessidades fundamentais de "controle horizontal" do poder político. De modo amplo, aliás, dificuldades teóricas e práticas podem ser sentidas quando se compromete o basilar princípio democrático de independência dos Poderes.

De fato, à Corte Suprema, e somente a esta, é dada competência para decidir conflitos em caráter definitivo e fazer com seu efeitos sejam estendidos contra todos e possuam efeito vinculante para o Poder Judiciário e para o Poder Executivo.

Diante desse pressuposto, convém enfatizar que não se trata de conferir à mais alta Corte poderes para massificar decisões em nome da celeridade. Não se trata, também, de decisão incompatível com o sistema de "civil law", que tem no direito escrito seu fundamento maior. A rigor, o que se quer é retirar mais rapidamente do mundo processual as demandas meramente protelatórias, cujo resultado, considerado o caso concreto, é insofismavelmente idêntico a outros tantos já reiteradamente decididos.

Nesse sentido, convém lembrar o que disse Cândido Rangel Dinamarco a respeito da necessidade de rápida prestação jurisdicional:



psicologicamente, às vezes, a privação consumada é menos incômoda que o conflito pendente: eliminado este desaparecem as angústias inerentes ao estado de insatisfação e esta, se perdurar, estará desativada de boa parte de sua potencialidade anti-social (em A instrumentalidade do processo; 3ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 161).

Ora, se é importante que o direito tenha a capacidade de se oxigenar mediante o reexame de novas situações fáticas e jurídicas, também o é que tenha instrumentos para abreviar demandas que se caracterizam pela total homogeneidade de suas essências. Todavia, isto não deve significar que a Justiça não possa ter mecanismos que aperfeiçoem o sistema da prestação jurisdicional, que também necessita modernização em seu "arsenal de instrumentos processuais".

Fernando da Costa Tourinho Neto (em Efeito vinculante das decisões do supremo tribunal federal: uma solução para o judiciário. Brasília, DF, Cartilha Jurídica, setembro/95, p. 8) lembra a fala do Ministro Sepúlveda Pertence, em palestra proferida na Escola Superior de Guerra:

"Continuamos a viver uma ilusão; a de tratar os processos de massa como se fossem processos individuais de conflitos inter partes, como se fossem o desquite de João com Maria ou homicídio de Antônio que matou Joaquim.

...tem-se que questões decididas pelo Tribunal há três, quatro, cinco anos, continuam a congestionar suas pautas, em homenagem à independência do juiz das instâncias inferiores, que não se vincula à decisão e pode, então, por amor a sua própria convicção, permanecer anos, anos e anos a decidir contrariamente à decisão absolutamente tranquilizada no Supremo Tribunal. Isso é o que eu chamo de uma visão romântica que se recusa a ver os mecanismos do processo da jurisdição para as questões individuais. Pode haver acerto, consenso sobre esta ou aquela questão jurídica, mas a questão de fato é necessariamente única. Não se pode transplantar para esta litigiosidade de massa, sobretudo na área previdenciária, que tem trazido, a cada ano, cen-

tenas de milhares de processos que nenhuma máquina judiciária comporta. O que chega ao Supremo – nesses números absolutamente astronômicos, indecentes – é uma parcela do que congestionava a Justiça Federal."

É forçoso repisar o argumento de que a jurisprudência sofre um processo de sedimentação, cauteloso e progressivo, e, desta forma, suas decisões reiteradas e consolidadas merecem acolhida no sentido de abreviar os casos recorrentes que não inovam nem na matéria de fato, nem na matéria de direito. "Fossilizar a Justiça" (expressão usada para descrever o resultado negativo do efeito vinculante), a bem da verdade, tanto significa adotar genericamente o efeito vinculante do direito sumular para todas as decisões judiciais, quanto não permitir que se promova maior celeridade à prestação jurisdicional, quando for o caso de o julgamento ocorrer de acordo com entendimentos já praticados pela Corte Suprema.

Não deve escapar ao exame do legislador, além disso, o fato de que tal poder ocorrerá somente no âmbito do Supremo Tribunal, o que dá ao processo a necessária serenidade, garantia fundamental contra sobressaltos gerados por qualquer espécie de aqodamento.

Convém, por oportunas, lembrar as palavras do eminente professor, Senador Josaphat Marinho, em artigo sobre o tema publicado no Jornal **A Tarde**, de 25 de fevereiro de 1996:

"Parece prudente, hoje, restringir o efeito vinculante a decisões do Supremo Tribunal Federal, e nos casos em que a ele se afigurar adequada a extensão da medida. Por sua composição limitada de 11 ministros e com extensa tradição de sobriedade e contenção, o Supremo Tribunal poderá declarar as decisões de efeito vinculante, sem perigo de precipitação e excesso."

A contribuição inestimável que se pode tirar das palavras do ilustre Parlamentar consiste no acautelamento com relação ao uso do efeito vinculante, em que a prudência se destaca como sábio recurso da racionalidade humana. E a força da solução se encontra em permitir que a própria Corte Suprema estabeleça que decisões deverão ter o efeito vinculante, suprimindo-se, em consequência, o caráter generalista da proposição inicial.

Mencione-se, nesse mesmo sentido, que o questionamento advindo do Voto em Separado, proferido pelo nobre Senador José Eduardo Dutra, permite que se conduza o pensamento para soluções que privilegiem o equilíbrio na aplicação do efeito vinculante. É preciso, contudo, não comprometer a dinâmica, a estabilidade e a própria independência do Poder Judiciário. A este, enfim, deverá estar reservada, na figura da mais alta Corte do País, a missão constitucional de realizar verdadeiro "crivo de conveniência para atribuição do efeito e da eficácia postulados".

Conforme vislumbrou o Senador José Eduardo Dutra, a necessidade do exame da conveniência e oportunidade estarão respeitados, se ao Supremo Tribunal Federal for conferida a competência para avaliar e definir as decisões que produzirão, após sumuladas, eficácia contra todos e efeito vinculante.

Finalmente, cumpre lembrar que a premissa adotada implica restaurar a fórmula original da proposta, observada, no entanto, a modificação estimulada pelo voto ora em comento.

III – Conclusão

Em razão do que foi anteriormente exposto, é prudente acolher em parte os argumentos aduzidos pelo voto do ilustre Senador José Eduardo Dutra, com a seguinte subemenda à Emenda Substitutiva à Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 1995, a qual altera somente o seu artigo único, mantida, portanto, a emenda original da proposição primitiva:

EMENDA Nº 1 – CCJ (Substitutivo)

O artigo único da emenda oferecida à Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 1995, passa a ter a seguinte redação:

"Artigo único. O § 2º do art. 102 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 102.

§ 2º As decisões definitivas de mérito, sumuladas, do Supremo Tribunal Federal, se este assim o declarar, terão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo."

Sala da Comissão, 3 de dezembro de 1996. –
Iris Rezende, Presidente – Jefferson Peres, Rela-

tor – Freitas Neto – José Fogaça – Ney Suassuna – José E. Dutra, (Vencido) – Bernardo Cabral – Lúcio Alcântara – Pedro Simon, (Vencido) – Antônio Carlos Valadares – Romeu Tuma – Fernando Bezerra – Edison Lobão.

Assinaturas Complementares atendendo o Disposto no art. 356 do RI: – Lauro Campos, (Vencido) – Regina Assumpção – Joel de Hollanda – Henrique Loyola – Carlos Patrocínio – Ramez Tebet – Elcio Álvares – Silva Júnior – Sérgio Machado – Ademir Andrade – Jonas Pinheiro – Gilvan Borges – Leomar Quintanilha – João Rocha – Geraldo Melo.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 54, DE 1995 VOTO EM SEPARADO DO SENADOR JOSÉ EDUARDO DUTRA, NA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

O eminente Senador Ronaldo Cunha Lima apresenta proposta que visa a modificar a redação do § 2º do art. 102 da Constituição Federal. Quer o ilustre Representante do Estado da Paraíba nesta Casa, com sua proposição, introduzir em nosso ordenamento jurídico a eficácia contra todos (erga omnes) e o efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo, para as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, após sumuladas.

Os objetivos do Autor são: a) dar maior uniformidade à prestação jurisdicional e, com isso, propiciar maior estabilidade quanto aos pronunciamentos judiciais e a desejável segurança jurídica; b) descongestionar a Suprema Corte, atabalhoada com as dezenas de milhares de processos submetidos anualmente à sua apreciação.

Em seu parecer, o insigne relator, Senador Jefferson Peres inclina-se pela aprovação da proposição, tal como oferecida, ressaltando sua conveniência como "solução para afastar, de forma definitiva, verdadeira enxurrada de recursos que entopem os tribunais, (...) muitos deles interpostos com objetivos meramente protelatórios". Ao concluir pela aprovação da matéria, o destacado Amazonense realinha a necessidade de adoção, entre nós, do efeito vinculante para as Súmulas do STF como forma de proporcionar "maior celeridade e eficiência para a conclusão do processo e melhores condições para a própria prestação jurisdicional do Estado".

O que se pretende, em síntese, é a absorção do instituto da chamada **praxis** constitucional, comum entre diversos ordenamentos jurídicos europeus, ou de seu equivalente no sistema judicial norte-americano, qual seja, a doutrina do **stare decisis**, pela qual, conforme nos ensina Sidney Agostinho Beneti, "baixando a Corte o princípio legal aplicável a certo estado de fato, aderir-se-á a esse princípio e aplicar-se-á a todos os casos futuros em que os fatos forem substancialmente os mesmos" (O Processo na Suprema Corte dos EUA. In: "O Judiciário e a Constituição", São Paulo, Saraiva, 1994, p. 292).

Inegavelmente, o assoberbamento do Poder Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal, está a exigir medidas eficazes que permitam à judicatura, na esteira da manifestação do ilustrado Relator, as adequadas condições para a prestação jurisdicional estatal. Ademais, é inequívoca a legítima exigência da sociedade civil de aplicação da garantia constitucional de segurança, inclusive a segurança jurídica, fator de estabilidade das instituições democráticas e de seus fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Contudo, a transposição de teses, como a que ora se examina, reclama cautela e, quiçá, adequações.

O **stare decisis** que, em resumo, consiste em "aderir aos precedentes e não alterar as coisas que já estão estabelecidas" (v. Henry C. Black, Blacks Dictionary of Law, St. Paul, Minn., West Publishing Co., 1891, p. 1119), é fruto do direito consuetudinário (common law), que tem nas decisões judiciais reiteradas a fonte primária de direito (judge-made law ou bench-made law). O direito brasileiro deita suas origens em prática diversa encetada pelos romanos, que tem na norma legislada, escrita, (civil law ou statutory law) a nascente das regras a serem observadas.

Essa diferença, no nascedouro, seria, por si, um elemento determinante de prudência no acolhimento da inovação. Não bastasse isso, impõe-se recordar as restrições que, no seio mesmo da Suprema Corte Norte-Americana, já foram feitas ao instituto em comento. O Justice Louis D. Brandeis, no julgamento do caso State of Washington vs. Dawson afirmou: "o **stare decisis** é comumente regra sábia de agir. Mas ele não é um comando universal, inexorável" (apud Adhemar Ferreira Maciel, apontamentos sobre o Judiciário Americano, In: "O Judiciário e a Constituição", São Paulo, Saraiva, 1994, p. 284).

Ninguém desconhece que o Supremo Tribunal Federal encontra-se, em face do acúmulo de ações que lhe são submetidas, impossibilitado de exercer, a contento, sua missão precípua, que é a guarda da Constituição, consoante o disposto no art. 102, **caput** de nosso estatuto Político.

Mas, também é fato que, há muito, tenta-se aliviar o Excelso Pretório, para que possa levar a efeito suas atribuições de Corte Constitucional. Torquato Lorena Jardim, anotou, a propósito, em ensaio publicado em 1980, intitulado O Congestionamento do Supremo Tribunal Federal e da Suprema Corte Americana, algumas iniciativas já empreendidas, ao longo dos anos, no sentido de minorar os encargos funcionais do STF: a limitação dos recursos extraordinários em matéria trabalhista à ofensa à Constituição; e o rígido controle sobre as arguições de relevância em questão federal (In: "Revista de Informação Legislativa", vol. 17, nº 68. Brasília, Senado Federal, out/dez 1980, p. 65 a 78).

A esses obstáculos processuais poderíamos aditar, já sob a égide da Constituição de 88, a criação do Superior Tribunal de Justiça, com a atribuição essencial de uniformizar a interpretação de lei federal, através do recurso especial e a ampliação da legitimação ativa para propositura da ação direta de inconstitucionalidade. Esta última, todavia, acabou gerando efeito inverso do pretendido; entupiu-se o Supremo Tribunal Federal com causas em que se pretende o controle concentrado de inconstitucionalidade, a par do controle difuso inerente aos juízos monocráticos e aos tribunais.

A avalanche de ADINs no STF e a proliferação de liminares, sobretudo dentre os juízes de 1ª instância da Justiça Federal, em questões relevantes, mormente planos de estabilização econômica, resultou na Ação Declaratória de Constitucionalidade, para a qual estão legitimados ativamente em elenco menor do que aquele relativo aos que podem propor a ação de inconstitucionalidade. Além disso, com esta ação acrescentou-se à Constituição um dispositivo – que é objeto da presente reforma – onde se introduziu, na processualística nacional, o efeito vinculante e a eficácia erga omnes, que, agora, quer o Senador Cunha Lima estender para todas as decisões simuladas do STF (v. Emenda Constitucional nº 3, de 1993).

No mesmo estudo supracitado de Torquato Lorena Jardim tem-se que, nos Estados Unidos da América, apesar do secular instituto do stare decisis, vem se agravando o encargo judiciário. O referido

autor cita, a propósito, Lawrence Tribe, professor de Direito em Harvard, que afirma: "em todo o país, há cerca de 10 milhões de novos processos por ano. Mantidos os atuais índices de aumento do número de processos, nossos filhos, talvez, não possam concluir durante o período de suas vidas" (obr. cit., p. 69). A Suprema Corte, não obstante a eficácia contra todos e o efeito vinculante, segundo aquele pesquisador, teve, nos últimos 35 anos, um aumento de quatro vezes no número de processos que lhe são apresentados.

As evidências indicam, portanto, que o remédio proposto é, pelo menos, insuficiente, mero emplastro, incapaz de sanar, por completo, os males identificados pelo Autor e reiterados pelo Relator da matéria. Porém, é preciso fazer algo, enquanto não se pode propor uma solução definitiva para o congestionamento do Judiciário que, para Lawrence Tribe, tem suas causas no aumento populacional; no incremento da riqueza com a industrialização; na revolução das expectativas emergentes (*revolution of rising expectations*), na explosão legislativa e até mesmo na propagação da criminalidade (obr. cit. p. 70).

Desta forma inclinamo-nos, em tese, pelo acolhimento da proposição, sensibilizados, uma vez mais pelas advertências de Lawrence Tribe, que assevera: "a questão torna-se ainda mais perturbadora se se toma em conta que a tarefa de decidir é um processo, e não um evento, um processo de reflexão situado no extremo oposto ao do processamento rápido e em grande quantidade" (obr. cit., p. 69). O *Justice Blackmun*, citado por Kenneth F. Ripdile, da Universidade de Notre Dame, por seu turno, dizia: "quanto maior o ônus da quantidade, menor a possibilidade de um desempenho adequado. O que estou dizendo é que há um ponto de não-retorno, no qual fica superada a capacidade do juiz e no qual seu trabalho toma-se de qualidade inferior (*in*: "American Bar Association Journal", vol. 66, p. 174-176, apud Jardim, T. L., obr. cit., p. 78).

Essas últimas advertências dos famosos mestres daquelas tradicionais e sempre respeitáveis instituições de Massachusetts e Indiana permitem-nos situar devidamente o problema. Trata-se de buscar a compatibilização de dois imperativos da função judicial. De um lado, urge que se imprima maior celeridade e mais segurança na prestação jurisdicional, com descongestionamento dos órgãos judicantes. De outro, impõe-se preservar, em razão do papel terminativo da Judicatura na interpretação das leis, os princípios da livre apreciação dos fatos e das cir-

cunstâncias constantes dos autos e do livre – porém motivado – convencimento.

No intuito de viabilizar-se o propósito do Autor, não se pode solapar os postulados acima enunciados que dão à Magistratura singularidade entre as funções estatais: "é que o Magistrado consubstancia, no panorama institucional de uma sociedade democrática, o intérprete conclusivo do Direito, o último feitor e concretizador da norma jurídica à situação fática efetivada. Em decorrência, emerge como último instante institucional de retificação e resguarda de direitos lesados na órbita de sociedade e Estado respectivos. Esgotado esse instante, esgota-se a ordem jurídica, com o início, se for o caso, do duvidoso espaço das intervenções não-institucionais e não-democráticas" (Maurício G. Delgado, *Democracia e Justiça, Sistema Judicial e Construção Democrática no Brasil*. São Paulo, Ltr, 1993, p. 43).

E aqui não se pode menosprezar o primado do juízo natural e as permanentes contribuições de todos os operadores do direito, no exercício da função judicante. O eminente Senador Eduardo Suplicy, ao oferecer emenda ao substitutivo desta Comissão, lavrado pelo douto Senador Bernardo Cabral, ao PLC nº 85, de 1993, recordou, em situação análoga, com muita propriedade, os magistrais ensinamentos de Francesco Carrara, insigne mestre da Universidade de Pisa, em seu indispensável *Interpretação e Aplicação das Leis*, parte de seu *Tratado de Direito Civile Italiano*: "a interpretação é atividade científica livre, indagação racional do sentido da lei, que compete aos juristas teóricos e práticos. Devendo aplicar-se a lei, todos os cultores do direito colaboram para a sua inteligência, e os resultados a que chegam podem ser vários e diversos. Não se pode afirmar *a priori* como absolutamente certa uma dada interpretação, embora consiga num dado momento o aplauso mais ou menos incontestado da doutrina e da magistratura. A interpretação pode sempre mudar quando se reconheça errônea ou incompleta. Com toda a obra científica, a interpretação progride, afina-se (apud de Andrade, Manuel A. Domingues. "Ensaio Sobre a Teoria da Interpretação das Leis". Coimbra, 1978, p. 130).

Pelo efeito vinculante e eficácia *erga omnes* corre-se o risco de encapsulamento do direito. "A jurisprudência – como sustentou o Senador Suplicy – não pode tomar-se uma camisa de força à atividade de interpretação jurídica. Os pronunciamentos das instâncias hierarquicamente superiores devem servir de guia segura para os juízes em grau inferior, con-

duzindo a interpretação de forma objetiva, equilibrada, sem paixão. Não defendemos as posições da escola da livre interpretação jurídica, mas entendemos que as decisões sumuladas não podem constituir-se em fato impeditivo, cerceador da missão do intérprete que, é, no dizer de *Windscheid* descobrir o conteúdo real da norma, determinar em toda a plenitude o seu valor, penetrar o mais possível na alma do legislador, reconstruir o pensamento legislativo *apud* de Andrade, M. A. D., obr. cit., p. 128)".

O engessamento da atividade interpretativa é incompatível com a permanente busca do conhecimento e da verdade a mover a humanidade. E a parte que toca à Magistratura como um todo, nessa procura do saber jurídico, não pode, de forma alguma, ser minorada, transformando-se o juiz em mero autômato, simples processador de um banco de dados de repertório de jurisprudência, sem em nada distinguir-se de um simples computador. Assinalava o Ministro Leitão de Abreu, do Supremo Tribunal Federal, em saudação ao Ministro Décio Miranda, quando de sua posse no Tribunal Superior Eleitoral: "no aplicar o direito, não só a lei, mas a norma jurídica em geral, o juiz exerce, em certa medida, função criadora" (*apud* Jardim, T. L., obr., cit., p. 71).

A receita ideal está ditada por Manuel A. Domingues de Andrade: "o objetivo que se deve pretender será pois tão somente que o direito seja certo sem grave detrimento da sua retidão ou reto sem grande prejuízo para a sua certeza. E a melhor teoria da interpretação será portanto aquela por via da qual o direito legislado mais completamente realize nas duas doses ótimas, nas proporções exatas, esta fórmula de combinação ou equilíbrio entre a certeza e a retidão, cumprindo, todavia não esquecer que, num dado grau, o primeiro requisito prevalece sobre o segundo" (obr. cit., p. 56).

Cremos que a solução que aponta para o exato e desejável equilíbrio está em atribuir ao Senado Federal a prerrogativa de conferir às decisões sumuladas do Supremo Tribunal a eficácia e o efeito pretendidos. Por quê?

O que se quer, pela proposição, é algo análogo à atribuição de efeito *erga omnes* em declaração incidental (difusa) de inconstitucionalidade de lei, pelo STF. Sabemos que essa projeção só se dá quando o Senado Federal, aquiescendo, atribui, por resolução, a uma decisão que opera apenas entre aqueles que formam a lide, a necessária oponibilidade geral, ou eficácia contra todos e o efeito vinculante para os demais órgãos do Poder Judiciário e para o Poder

Executivo, impingindo-lhes um determinado comportamento, sob o império da lei fiscalizada e considerada inconstitucional (art. 52, inciso X, CF). Do contrário, a decisão do STF não projeta eficácia sobre situações idênticas, a não ser como mero precedente. O genial Pontes de Miranda afirma peremptoriamente: "a resolução da casa legislativa é que tem o condão de tomar concentrado o controle de constitucionalidade exercido difusamente (in concreto) pelo Supremo" (Comentários à Constituição difusamente (in concreto) pelo Supremo" (Comentários à Constituição de 1967, Tomo III. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1967, p. 88).

Ante a predominância do papel do Supremo como Corte Constitucional (art. 102, *caput*), é certo que imensa maioria dos julgados sumulados versará, portanto, sobre questão que, incidentemente, trará a baila tema de ordem constitucional. Assim o *locus* apropriado para o tratamento da matéria está no art. 52 da Carta magna, e não do art. 102, § 2º, que dispõe sobre o efeito vinculante e a eficácia *erga omnes* para situações em que se tem um controle de constitucionalidade concentrado, inexistindo lide com partes contrapostas. Este é, inclusive, o magistério do Ministro Moreira Alves, expresso por ocasião do exame da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 1 (*apud* Sacha Calmon N. Coelho. Ação Declaratória de Constitucionalidade – Sua constitucionalidade. In: "Revista do Tribunal Regional Federal – 1ª Região, vol. 6, nº 2, Brasília, Tribunal Regional Federal – 1ª Região, abril/junho 94, p. 30). Quantos aos efeitos inerentes à manifestação do Supremo em controle concentrado de constitucionalidade, o art. 102, § 2º é, por óbvio, imperfeito, na medida em que não faz referências às decisões definitivas de mérito nas ações diretas de inconstitucionalidade, incongruência que, ao que consta, vem sendo suprida por lógica e necessária interpretação construtiva-extensiva do dispositivo.

O que importa, na hipótese vertente, é que haja um crivo de conveniência do Senado Federal para atribuição do efeito e da eficácia postulados. Ressaltamos, neste particular, que o Senado Federal é, de acordo com a Constituição, órgão com atribuições judicantes e de nevrálgica cooperação com as funções judiciais, inclusive o controle de constitucionalidade, como já foi mencionado, o que avaliza a outorga a esta Casa dessa importante inovação (v. art. 52, incisos II, III, alínea a, e, X e XI).

Pelos argumentos acima aduzidos, somos pela aprovação da proposição, nos termos da emenda substitutiva que oferecemos na forma seguinte:

EMENDA SUBSTITUTIVA À PEC.Nº 54, DE 1995

Artigo único. O art. 52 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XI, renumerados os demais:

*Art. 52.

XI – atribuir às decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, após sumuladas eficácia contra todos, e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo;*

Sala das Reuniões, 3 de dezembro de 1996. –
Senador **José Eduardo Dutra**.

*DOCUMENTOS ANEXADOS PELA
SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS
TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO,
O REGIMENTO INTERNO*

MINUTA DE PARECER

Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 1995, que dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal.

Relator: Senador Jefferson Peres

I – Relatório

Encontra-se sob exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a Proposta de Emenda à Constituição Federal que dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal.

A referida iniciativa estabelece que as decisões de mérito prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal tenham, após sumuladas, eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

A modificação consignada na proposta significa que as decisões da referida Corte terão que ser obedecidas por todos os juízos inferiores, no que tange à matéria sobre a qual houver jurisprudência sumulada.

II – Do Mérito e dos Aspectos Jurídicos

A modificação do alcance jurídico dos provimentos do Excelso Pretório tem por fundamento a constatação de que as situações fáticas idênticas devem receber o mesmo desfecho em termos de solução judicial. Se o ordenamento jurídico é comum,

não há razão para que as decisões divirja, entre si, muitas vezes de forma substancialmente radical.

Do ponto de vista da operacionalidade ou do funcionamento do aparelho judiciário, é alegada a conveniência de se adotar tal medida como solução para afastar, de forma definitiva, verdadeira enxurrada de recursos que entopem os tribunais. Aliás, muitos deles são interpostos com objetivos meramente protelatórios. Essa disfunção corrobora o entendimento de que o efeito vinculante propiciaria maior celeridade e eficiência para a conclusão do processo, o que determina melhores condições para a própria prestação jurisdicional do Estado.

Vale mencionar, ainda, no que toca ao aspecto da hierarquia dos órgãos judicantes, a conveniência de que haja subordinação dos juízos inferiores às decisões dos tribunais.

A esses argumentos alia-se, também, o fato de que o atual sistema, que admite a independência de julgamento dos juízos inferiores, estaria esgotado, o que recomenda que se adote a medida inovadora.

Não obstante os pontos de vista anteriormente expostos, já refletidos por Vicente de Paula Macial Júnior, professor de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, em ensaio sobre o assunto, é fato inegável que a Justiça precisa de mecanismos que acelerem a composição da lide. Levando em conta que inúmeras ações se repetem, a modificação pretendida possui o mérito de induzir, de forma mais veloz, o encerramento de feitos rigorosamente idênticos, em termos de objeto.

Questiona-se, por outro lado, a conveniência de que seja suprimida a autonomia interpretativa do juízo *a quo*, que estaria impedido de inovar quanto ao julgamento de questão já decidida no Supremo Tribunal Federal. Realmente, este é um aspecto importante, não fosse a exigência expressa de que a matéria seja devidamente sumulada, o que implica haver meditação e consolidação dos julgados. A Corte Máxima não haveria de ceder às pressões de outros Poderes do Estado, de modo a que fossem obtidas as chamadas "Súmulas de conveniência". Há que se partir da premissa de que a atuação no Supremo Tribunal é pautada pela absoluta independência de suas decisões, como deve acontecer num regime onde prevalece com plenitude a democracia.

Não se pode conceber um sistema para fazer face, única e exclusivamente, a possíveis disfunções. É de se esperar que os magistrados saibam ex-



cluir do bojo das decisões os argumentos facciosos, não alicerçados no direito e nos fatos.

Por derradeiro, convém salientar que, relativamente aos aspectos jurídico-formais, nada foi detectado que possa prejudicar o andamento da proposição em apreço.

III – Conclusão

Diante dos elementos que foram anteriormente evidenciados, cumpre, portanto, opinar favoravelmente à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 1995.

EFEITO VINCULANTE E AVOCATÓRIA

Josaphat Marinho

Apreciações diversas têm sido feitas sobre a situação do Poder Judiciário. Umas fundadas, outras desarrazoadas ou parciais, muitas incompatíveis com a realidade constitucional, política e social do País. Em princípio, não há inconveniência na discussão. Conquanto alheios aos arrebatamentos da opinião crítica, os órgãos da Justiça devem ser advertidos de seus erros de estrutura e funcionamento. O trabalho voltado para os processos pendentes de decisão isola o juiz, ordinariamente, das mutações sociais e econômicas que o circundam, ou só lhe permite descortinar a controvérsia entre partes. Os espíritos dotados de forte poder de observação, ou de sólida base cultural, é que atravessam a barreira do isolamento.

Os mecanismos da Justiça experimentam, naturalmente, os efeitos desse tipo de ocupação intelectual, a que se juntam os defeitos do indivíduo e do meio social. Circunstâncias várias, assim, perturbam a ação do Poder Judiciário. Apontar os vícios é útil, como advertência aos que erram e aos responsáveis pelas correções necessárias. Nos regimes democráticos, a vigilância externa é forma de colaboração com as entidades públicas, sobretudo se revestida de espontaneidade e de desinteresse. Quando a vigilância, especialmente, se desdobra na proposta da solução considerável, revela a força criativa da sociedade, que preserva seu destino. A idéia que reforma ou inova perpetua as instituições, aperfeiçoando-as.

No debate presente, duas sugestões, entre algumas outras, merecem relevo: a de conferir efeito vinculante a decisões superiores e a de readmitir a

avocatória pelo Supremo Tribunal Federal. A ambas referiu-se o deputado Antônio Kandir, em recente artigo. São proposições importantes e de adoção delicada. Uma e outra abalam o princípio da dualidade ou multiplicidade de instâncias. Daí a discordância que suscitam gerando contestações moderadas e descomedidas. Como em todas as situações polêmicas, a dificuldade está em encontrar-se o ponto de equilíbrio, como decisão certa, e não acomodação condenável. Fixar a norma que se harmonize com o sistema inconstitucional e atenda às exigências da sociedade, é a construção inteligente e de eficácia garantida e duradoura.

No que respeita ao efeito vinculante, cabe ver a questão, antes de tudo, em face da existência de vários tribunais superiores, de composição e competência diferenciadas, e de diversos colegiados e juízes inferiores. Deferir a todos os tribunais superiores, inclusive aos de competência especializada, porém ampla, a faculdade de proferir decisões vinculatórias de outras instâncias, é um risco para a independência dos demais julgamentos. Não se trata de duvidar da clarividência desses tribunais, mas de atentar na multiplicidade excessiva de julgados de preeminência indiscutível. Mesmo o Superior Tribunal de Justiça, apesar de sua posição singular, é constituído de 33 ministros, e com dilatada competência, o que lhe dificulta a elaboração de decisões de perfil vinculante de outras esferas da magistratura. Parece prudente, hoje, restringir o efeito vinculante a decisões do Supremo Tribunal, e nos casos em que a ele se afigurar adequada a extensão da medida. Por sua composição limitada de 11 ministros e com extensa tradição de sobriedade e contenção, o Supremo Tribunal poderá declarar as decisões de efeito vinculante, sem perigo de precipitação e excesso. Tribunal da Federação, conciliará, prudentemente, a lógica do sistema judicial instituído com as razões de interesse social.

Também a advocatória, a espaços lembrada, poderá inserir-se nas atribuições da Corte Suprema, com tranqüilidade. Por ter sido admitida no regime discricionário da Carta de 1967, não é motivo suficiente para repeti-la, agora. Mesmo naquele período, o Supremo Tribunal a aplicou obediente a rigorosa cautela, que não permitiu suspeita de usurpação de competência. Era, e pode ser, de novo, instrumento impeditivo de desvio de poder, ou redutor de



agravamento de tensão social, diante de certas demandas. Excluídas matérias impróprias à competência da corte, e quanto possível com base em sua larga experiência poderá ela mais facilmente cumprir encargos como o da advocatória e dos julgamentos de natureza constitucional.

No mecanismo da competência e dos recursos, como na fragilidade dos controles internos, mais do que na estrutura de seus órgãos, residem os fatores determinantes do funcionamento crítico do Poder Judiciário.

Josaphat Marinho é senador da República pelo PFL/BA.

Publicado no *Diário do Senado Federal*, de 10.01.97



REQUERIMENTO Nº 526 , DE 1997 *Aprovado*

em 23.7.97

Preferência para Substitutivo a fim de
ser apreciado antes do Projeto. *[assinatura]*

Nos termos dos arts. 300, inciso XIII, e 311, item 4,
do Regimento Interno, requero preferência para votação do Subs
titutivo ao Projeto *PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUI
ÇÃO Nº 54/95. (Emenda nº 8)*

[assinatura]

Sala das Sessões, em 23/07/97

(Jefferson Vieira)





SENADO FEDERAL

PARECER Nº 385, DE 1997

**Redação, para o segundo turno, da
Proposta de Emenda à Constituição nº
54, de 1995.**

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania apresenta a redação, para o segundo turno, da Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 1995, que dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal.

Sala de Reuniões da Comissão, 23 de julho de 1997 – **Ramez Tebet**, Presidente – **Jefferson Péres**, Relator – **Roberto Requião** – **Jáder Barbalho** – **Valmir Campelo** – **Bello Parga** – **Beni Veras** – **Esperidião Amin** – **Lúcio Alcântara** – **Ney Suassuna** – **Osmar Dias** – **Carlos Bezerra** – **Casildo Maldener** – **José Serra** – **José Eduardo Dutra** – **Romeu Tuma**.

ANEXO AO PARECER Nº 385, DE 1997.

Artigo único. O § 2º do art. 102 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"§ 2º 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 inconstitucionalidade 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."

Publicado no **Diário do Senado Federal**, de 24.7.97



Original

Aprovada
em 23.7.97

[Handwritten signature]

REQUERIMENTO Nº 527, DE 1997

Requeiro destaque para votação em separado, nos termos do art. 312, "b", do Regimento Interno, da emenda nº 2, do § 4º da emenda nº 3 (e da emenda nº 6), acrescidas de expressões das emendas 3, 4, 5 e 8, nos termos da seguinte redação:

"Art. 102.....

.....

§ 2º Terão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública, as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade 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."

Sala das Sessões, em 22.07.1997

Aprovada
em 23.7.97
[Handwritten signature]

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 3º - Suscitada, em processo, questão relevante sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual do Distrito Federal ou municipal, incluídos ou anteriores à Constituição, em caso de controvérsia entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete

Rejeitada
23.7.97
[Handwritten signature]

SENADO
54/95
PCLN
132
SUPLENTE



insegurança jurídica, o Supremo Tribunal Federal, a requerimento dos órgãos ou entes referidos no art. 103, poderá processar o incidente e determinar a suspensão do processo, a fim de proferir decisão com efeito vinculante exclusivamente sobre a matéria constitucional.

§ 4º - A aprovação, alteração ou cancelamento da decisão com efeito vinculante poderá ocorrer de ofício ou por proposta de qualquer tribunal competente na matéria, do Ministério Público da União ou dos Estados, da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.”

*Rejeita-se
23.7.95
[Signature]*

A fim de ser inserido no texto
da Emenda nº 8 apresentada pelo
Relator à PEC nº 54, de 1995.

*Sala das Sessões, 23 de julho de 1995.
[Signature]*

*PEC nº 54/95
133
[Signature]*



REQUERIMENTO Nº 528, DE 1997 *Arquivado*

23.7.97

Destaque de disposição para
votação em separado *[assinatura]*

Nos termos do art. 312, alínea "b", do Regimento Interno,
requeiro destaque, para votação em separado, da *Proposta nº 31*

Plen oferecida à PEC 54/95 *Prejudicada*
23.7.97

[assinatura]
(Raimundo Tebet)

Sala das Sessões, em *23.07.97*






Aprovado
em 23.07.97

REQUERIMENTO Nº 529, DE 1997

Destaque de disposição para
votação em separado.

Nos termos do art. 312, alínea "b", do Regimento Interno,
requeiro destaque, para votação em separado, da ~~Emenda~~ nº 5-
Plen oferecida à PEC nº 54/95


(José Lúcio Ferreira)

Sala das Sessões, em 23.07.97.





SENADO FEDERAL



(ne votação a emenda?
com a exclusão da expressão "ao
Poder Executivo", que deverá ser sub-
stituída pela expressão "da Administração
direta e indireta da União, dos Es-
tados, do Distrito Federal e Municí-
pios", constante da emenda nº 2 -
Plen.

()

PEC nº 54/95
136
C.



SENADO FEDERAL



VOTAÇÃO NOMINAL

EMENDA Nº 8 - Plen À PEC 54/95 SUBSTITUTIVO

Nº Sessão: 1

Nº Vot.: 1

Data Início: 23/07/1997

Hora Início: 17:02:33

Data Sessão: 23/07/1997

Data Fim: 23/07/1997

Hora Fim: 17:09:22

Partido	UF	Nome do Senador	Voto	Partido	UF	Nome do Senador	Voto
PMDB	RS	PEDRO SIMON	ABST.	PMDB	GO	MAURO MIRANDA	SIM
BLOCO	RJ	ABDIAS NASCIMENTO	NÃO	PMDB	AC	NABOR JÚNIOR	SIM
BLOCO	RJ	BENEDITA DA SILVA	NÃO	PMDB	PB	NEY SUASSUNA	SIM
BLOCO	SP	EDUARDO SUPLYCY	NÃO	PFL	RO	ODACIR SOARES	SIM
PTB	RS	EMILIA FERNANDES	NÃO	PMDB	GO	ONOFRE QUINAN	SIM
PSDB	RN	GERALDO MELO	NÃO	PSDB	PR	OSMAR DIAS	SIM
BLOCO	SE	JOSÉ EDUARDO DUTRA	NÃO	PMDB	GO	OTONIEL MACHADO	SIM
PSDB	ES	JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA	NÃO	PTB	MG	REGINA ASSUMPCÃO	SIM
BLOCO	MG	JÚNIA MARISE	NÃO	PMDB	AL	RENAN CALHEIROS	SIM
BLOCO	DF	LAURO CAMPOS	NÃO	PMDB	PR	ROBERTO REQUIÃO	SIM
BLOCO	AC	MARINA SILVA	NÃO	PFL	RR	ROMERO JUCÁ	SIM
PMDB	MS	RAMEZ TEBET	NÃO	PFL	SP	ROMEU TUMA	SIM
BLOCO	AP	SEBASTIÃO ROCHA	NÃO	PMDB	PB	RONALDO CUNHA LIMA	SIM
BLOCO	PA	ADEMIR ANDRADE	SIM	PSDB	CE	SERGIO MACHADO	SIM
BLOCO	SE	ANTÔNIO CARLOS VALADARES	SIM	PSDB	AL	TEOTÔNIO VILELA FILHO	SIM
PFL	MA	BELLO PARGA	SIM	PTB	DF	VALMIR CAMPELO	SIM
PSDB	CE	BENI VERAS	SIM	PFL	SC	VILSON KLEINÜBING	SIM
PMDB	MT	CARLOS BEZERRA	SIM	PFL	BA	WALDECK ORNELAS	SIM
PFL	TO	CARLOS PATROCÍNIO	SIM				
PSDB	PE	CARLOS WILSON	SIM				
PMDB	SC	CASILDO MALDANER	SIM				
PSDB	PA	COUTINHO JORGE	SIM				
PFL	ES	ÉLCIO ALVARES	SIM				
PPB	MA	EPITÁCIO CAFETEIRA	SIM				
PPB	RO	ERNADES AMORIM	SIM				
PPB	SC	ESPERIDIÃO AMIN	SIM				
PMDB	AC	FLAVIANO MELO	SIM				
PFL	MG	FRANCELINO PEREIRA	SIM				
PFL	PI	FREITAS NETO	SIM				
PMDB	ES	GERSON CAMATA	SIM				
PFL	AM	GILBERTO MIRANDA	SIM				
PFL	AL	GUILHERME PALMEIRA	SIM				
PFL	PI	HUGO NAPOLEÃO	SIM				
PMDB	PB	HUMBERTO LUCENA	SIM				
DB	PA	JADER BARBALHO	SIM				
DB	AM	JEFFERSON PERES	SIM				
PMDB	RR	JOÃO FRANCA	SIM				
PFL	TO	JOÃO ROCHA	SIM				
PFL	PE	JOEL DE HOLLANDA	SIM				
PFL	MT	JONAS PINHEIRO	SIM				
PFL	BA	JOSAPHAT MARINHO	SIM				
PFL	RN	JOSÉ AGRIPINO	SIM				
PFL	SE	JOSÉ ALVES	SIM				
PFL	RO	JOSÉ BIANCO	SIM				
PTB	PR	JOSÉ EDUARDO	SIM				
PMDB	RS	JOSÉ FOGAÇA	SIM				
PSDB	DF	JOSÉ ROBERTO ARRUDA	SIM				
PMDB	AP	JOSÉ SARNEY	SIM				
PSDB	SP	JOSÉ SERRA	SIM				
PFL	MT	JÚLIO CAMPOS	SIM				
PPB	TO	LEOMAR QUINTANILHA	SIM				
PPB	MS	LEVY DIAS	SIM				
PPB	PI	LUCÍDIO PORTELLA	SIM				
PSDB	CE	LÚCIO ALCÂNTARA	SIM				
PMDB	RR	MARLUCE PINTO	SIM				

Presid.: ANTONIO CARLOS MAGALHÃES

1º Sec.: *

2º Sec.: *

3º Sec.: *

4º Sec.: *

Operad.: HEITOR LEDUR

Votos Sim: 60

Votos Não: 12

Votos Abst: 1

Total: 73

Emissão em: 23/07/97 - 17:09



SENADO FEDERAL



VOTAÇÃO NOMINAL

PARÁGRAFO 3º DO REQUERIMENTO Nº 527/97

PEC 54/95

Nº Sessão: 1

Nº Vot.: 2

Data Início: 23/07/1997

Hora Início: 17:10:30

Data Sessão: 23/07/1997

Data Fim: 23/07/1997

Hora Fim: 17:21:49

Partido	UF	Nome do Senador	Voto	Partido	UF	Nome do Senador	Voto
BLOCO	RJ	ABDIAS NASCIMENTO	NÃO	PFL	RO	ODACIR SOARES	NÃO
BLOCO	PA	ADEMIR ANDRADE	NÃO	PMDB	GO	ONOFRE QUINAN	NÃO
BLOCO	SE	ANTÔNIO CARLOS VALADARES	NÃO	PSDB	PR	OSMAR DIAS	NÃO
PFL	MA	BELLO PARGA	NÃO	PMDB	GO	OTONIEL MACHADO	NÃO
BLOCO	RJ	BENEDITA DA SILVA	NÃO	PMDB	RS	PEDRO SIMON	NÃO
PSDB	CE	BENI VERAS	NÃO	PTB	MG	REGINA ASSUMPÇÃO	NÃO
PMDB	MT	CARLOS BEZERRA	NÃO	PMDB	AL	RENAN CALHEIROS	SIM
PFL	TO	CARLOS PATROCÍNIO	NÃO	BLOCO	PE	ROBERTO FREIRE	NÃO
PSDB	PE	CARLOS WILSON	SIM	PMDB	PR	ROBERTO REQUIÃO	SIM
DB	SC	CASILDO MALDANER	NÃO	PFL	RR	ROMERO JUCÁ	NÃO
BLOCO	PA	COUTINHO JORGE	SIM	PFL	SP	ROMEU TUMA	NÃO
BLOCO	SP	EDUARDO SUPLEY	NÃO	PMDB	PB	RONALDO CUNHA LIMA	NÃO
PFL	ES	ÉLCIO ALVARES	NÃO	BLOCO	AP	SEBASTIÃO ROCHA	NÃO
PTB	RS	EMÍLIA FERNANDES	NÃO	PSDB	CE	SERGIO MACHADO	NÃO
PPB	MA	EPITÁCIO CAFETEIRA	SIM	PSDB	AL	TEOTÔNIO VILELA FILHO	NÃO
PPB	RO	ERNANDES AMORIM	NÃO	PTB	DF	VALMIR CAMPELO	NÃO
PPB	SC	ESPERIDIÃO AMIN	SIM	PFL	SC	VILSON KLEINÜBING	SIM
PMDB	AC	FLAVIANO MELO	NÃO	PFL	BA	WALDECK ORNELAS	NÃO
PFL	MG	FRANCELINO PEREIRA	NÃO				
PFL	PI	FREITAS NETO	NÃO				
PSDB	RN	GERALDO MELO	NÃO				
PMDB	ES	GERSON CAMATA	NÃO				
PFL	AM	GILBERTO MIRANDA	NÃO				
PFL	AL	GUILHERME PALMEIRA	NÃO				
PFL	PI	HUGO NAPOLEÃO	NÃO				
PMDB	PB	HUMBERTO LUCENA	NÃO				
PMDB	PA	JADER BARBALHO	NÃO				
PSDB	AM	JEFFERSON PERES	NÃO				
PMDB	RR	JOÃO FRANCA	NÃO				
PFL	TO	JOÃO ROCHA	NÃO				
PFL	PE	JOEL DE HOLLANDA	NÃO				
PFL	MT	JONAS PINHEIRO	NÃO				
PFL	BA	JOSAPHAT MARINHO	NÃO				
PFL	RN	JOSÉ AGRIPINO	NÃO				
FL	SE	JOSÉ ALVES	ABST.				
FL	RO	JOSÉ BIANCO	NÃO				
PTB	PR	JOSÉ EDUARDO	SIM				
BLOCO	SE	JOSÉ EDUARDO DUTRA	NÃO				
PMDB	RS	JOSÉ FOGAÇA	NÃO				
PSDB	ES	JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA	NÃO				
PSDB	DF	JOSÉ ROBERTO ARRUDA	NÃO				
PMDB	AP	JOSÉ SARNEY	NÃO				
PSDB	SP	JOSÉ SERRA	SIM				
PFL	MT	JÚLIO CAMPOS	SIM				
BLOCO	MG	JÚNIA MARISE	NÃO				
BLOCO	DF	LAURO CAMPOS	SIM				
PPB	TO	LEOMAR QUINTANILHA	NÃO				
PPB	MS	LEVY DIAS	NÃO				
PPB	PI	LUCÍDIO PORTELLA	NÃO				
PSDB	CE	LÚCIO ALCÂNTARA	NÃO				
BLOCO	AC	MARINA SILVA	NÃO				
PMDB	RR	MARLUCE PINTO	NÃO				
PMDB	GO	MAURO MIRANDA	NÃO				
PMDB	AC	NABOR JÚNIOR	NÃO				
PMDB	PB	NEY SUASSUNA	NÃO				

Presid.: ANTONIO CARLOS MAGALHÃES

1º Sec.: *

2º Sec.: *

3º Sec.: *

4º Sec.: *

Operad.: HEITOR LEDUR

Votos Sim: 11

Votos Não: 61

Votos Abst: 1

Total: 73

Emissão em: 23/07/97 - 17:26

PEC Nº
54/95
138
E/m



SENADO FEDERAL



VOTAÇÃO NOMINAL

PARÁGRAFO 4º DO REQUERIMENTO Nº 527/97

PEC 54/95

Nº Sessão: 1

Nº Vot.: 3

Data Início: 23/07/1997

Hora Início: 17:23:21

Data Sessão: 23/07/1997

Data Fim: 23/07/1997

Hora Fim: 17:31:41

Partido	UF	Nome do Senador	Voto	Partido	UF	Nome do Senador	Voto
BLOCO	RJ	ABDIAS NASCIMENTO	NÃO	PSDB	PR	OSMAR DIAS	NÃO
BLOCO	PA	ADEMIR ANDRADE	SIM	PMDB	GO	OTONIEL MACHADO	NÃO
BLOCO	SE	ANTÔNIO CARLOS VALADARES	SIM	PMDB	RS	PEDRO SIMON	ABST.
PFL	MA	BELLO PARGA	NÃO	PMDB	MS	RAMEZ TEBET	NÃO
BLOCO	RJ	BENEDITA DA SILVA	SIM	PTB	MG	REGINA ASSUMPÇÃO	NÃO
PSDB	CE	BENI VERAS	NÃO	PMDB	AL	RENAN CALHEIROS	NÃO
PMDB	MT	CARLOS BEZERRA	NÃO	BLOCO	PE	ROBERTO FREIRE	SIM
PFL	TO	CARLOS PATROCÍNIO	NÃO	PMDB	PR	ROBERTO REQUIÃO	SIM
PSDB	PE	CARLOS WILSON	NÃO	PFL	RR	ROMERO JUCÁ	NÃO
DB	PA	COUTINHO JORGE	SIM	PMDB	PB	RONALDO CUNHA LIMA	NÃO
BLOCO	SP	EDUARDO SUPICY	SIM	BLOCO	AP	SEBASTIÃO ROCHA	SIM
PFL	ES	ÉLCIO ALVARES	NÃO	PSDB	CE	SERGIO MACHADO	NÃO
PTB	RS	EMÍLIA FERNANDES	SIM	PSDB	AL	TEOTÔNIO VILELA FILHO	NÃO
PPB	MA	EPITÁCIO CAFETEIRA	NÃO	PTB	DF	VALMIR CAMPELO	NÃO
PPB	RO	ERNANDES AMORIM	NÃO	PFL	SC	VILSON KLEINÜBING	NÃO
PPB	SC	ESPERIDIÃO AMIN	NÃO	PFL	BA	WALDECK ORNELAS	NÃO
PMDB	AC	FLAVIANO MELO	NÃO				
PFL	MG	FRANCELINO PEREIRA	NÃO				
PFL	PI	FREITAS NETO	NÃO				
PSDB	RN	GERALDO MELO	NÃO				
PMDB	ES	GERSON CAMATA	NÃO				
PFL	AM	GILBERTO MIRANDA	NÃO				
PFL	AL	GUILHERME PALMEIRA	NÃO				
PFL	PI	HUGO NAPOLEÃO	NÃO				
PMDB	PB	HUMBERTO LUCENA	NÃO				
PMDB	PA	JADER BARBALHO	NÃO				
PSDB	AM	JEFFERSON PERES	NÃO				
PMDB	RR	JOÃO FRANCA	NÃO				
PFL	TO	JOÃO ROCHA	NÃO				
PFL	PE	JOEL DE HOLLANDA	NÃO				
PFL	MT	JONAS PINHEIRO	NÃO				
PFL	BA	JOSAPHAT MARINHO	NÃO				
PFL	RN	JOSÉ AGRIPINO	NÃO				
PFL	SE	JOSÉ ALVES	NÃO				
FL	RO	JOSÉ BIANCO	NÃO				
BLOCO	SE	JOSÉ EDUARDO DUTRA	SIM				
PMDB	RS	JOSÉ FOÇAÇA	NÃO				
PSDB	ES	JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA	SIM				
PSDB	DF	JOSÉ ROBERTO ARRUDA	NÃO				
PMDB	AP	JOSÉ SARNEY	NÃO				
PSDB	SP	JOSÉ SERRA	SIM				
PFL	MT	JÚLIO CAMPOS	NÃO				
BLOCO	MG	JÚNIA MARISE	SIM				
BLOCO	DF	LAURO CAMPOS	NÃO				
PPB	TO	LEOMAR QUINTANILHA	NÃO				
PPB	MS	LEVY DIAS	NÃO				
PPB	PI	LUCÍDIO PORTELLA	NÃO				
PSDB	CE	LÚCIO ALCÂNTARA	SIM				
BLOCO	AC	MARINA SILVA	SIM				
PMDB	RR	MARLUCE PINTO	NÃO				
PMDB	GO	MAURO MIRANDA	NÃO				
PMDB	AC	NABOR JÚNIOR	NÃO				
PMDB	PB	NEY SUASSUNA	SIM				
PFL	RO	ODACIR SOARES	NÃO				
PMDB	GO	ONOFRE QUINAN	NÃO				

Presid.: ANTONIO CARLOS MAGALHÃES

1º Sec.: *

2º Sec.: *

3º Sec.: *

4º Sec.: *

Operad.: HEITOR LEDUR

Votos Sim: 16

Votos Não: 54

Votos Abst: 1

Total: 71

Emissão em: 23/07/97 - 17:31



SENADO FEDERAL



VOTAÇÃO NOMINAL

EMENDA Nº 5 - PLEN À PEC 54/95

Nº Sessão: 1

Nº Vot.: 4

Data Início: 23/07/1997

Hora Início: 17:38:33

Data Sessão: 23/07/1997

Data Fim: 23/07/1997

Hora Fim: 17:43:17

Partido	UF	Nome do Senador	Voto	Partido	UF	Nome do Senador	Voto
BLOCO	RJ	ABDIAS NASCIMENTO	NÃO	PMDB	GO	OTONIEL MACHADO	ABST
BLOCO	PA	ADEMIR ANDRADE	SIM	PMDB	RS	PEDRO SIMON	ABST
BLOCO	SE	ANTÔNIO CARLOS VALADARES	SIM	PMDB	MS	RAMEZ TEBET	ABST
PFL	MA	BELLO PARGA	NÃO	PTB	MG	REGINA ASSUMPÇÃO	NÃO
BLOCO	RJ	BENEDITA DA SILVA	SIM	PMDB	AL	RENAN CALHEIROS	NÃO
PSDB	CE	BENI VERAS	NÃO	BLOCO	PE	ROBERTO FREIRE	SIM
PMDB	MT	CARLOS BEZERRA	NÃO	PMDB	PR	ROBERTO REQUIÃO	NÃO
PFL	TO	CARLOS PATROCÍNIO	NÃO	PFL	RR	ROMERO JUCÁ	NÃO
PSDB	PE	CARLOS WILSON	NÃO	PFL	SP	ROMEU TUMA	NÃO
DB	SC	CASILDO MALDANER	NÃO	PMDB	PB	RONALDO CUNHA LIMA	NÃO
DB	PA	COUTINHO JORGE	NÃO	BLOCO	AP	SEBASTIÃO ROCHA	SIM
BLOCO	SP	EDUARDO SUPLICY	SIM	PSDB	CE	SERGIO MACHADO	NÃO
PFL	ES	ÉLCIO ALVARES	NÃO	PSDB	AL	TEOTÔNIO VILELA FILHO	NÃO
PTB	RS	EMÍLIA FERNANDES	NÃO	PTB	DF	VALMIR CAMPELO	NÃO
PPB	MA	EPITÁCIO CAFETEIRA	ABST.	PFL	SC	VILSON KLEINÜBING	NÃO
PPB	RO	ERNANDES AMORIM	NÃO	PFL	BA	WALDECK ORNELAS	NÃO
PPB	SC	ESPERIDIÃO AMIN	NÃO				
PMDB	AC	FLAVIANO MELO	NÃO				
PFL	MG	FRANCELINO PEREIRA	NÃO				
PFL	PI	FREITAS NETO	NÃO				
PMDB	ES	GERSON CAMATA	SIM				
PFL	AM	GILBERTO MIRANDA	NÃO				
PFL	AL	GUILHERME PALMEIRA	NÃO				
PFL	PI	HUGO NAPOLEÃO	SIM				
PMDB	PB	HUMBERTO LUCENA	NÃO				
PMDB	PA	JADER BARBALHO	NÃO				
PSDB	AM	JEFFERSON PERES	SIM				
PMDB	RR	JOÃO FRANCA	NÃO				
PFL	TO	JOÃO ROCHA	NÃO				
PFL	PE	JOEL DE HOLLANDA	NÃO				
PFL	MT	JONAS PINHEIRO	NÃO				
PFL	BA	JOSAPHAT MARINHO	NÃO				
PFL	RN	JOSÉ AGRIPINO	NÃO				
PFL	SE	JOSÉ ALVES	NÃO				
PFL	RO	JOSÉ BIANCO	NÃO				
FB	PR	JOSÉ EDUARDO	NÃO				
BLOCO	SE	JOSÉ EDUARDO DUTRA	SIM				
PMDB	RS	JOSÉ FOGAÇA	ABST.				
PMDB	AP	JOSÉ SARNEY	NÃO				
PSDB	SP	JOSÉ SERRA	NÃO				
PFL	MT	JÚLIO CAMPOS	NÃO				
BLOCO	MG	JÚNIA MARISE	SIM				
BLOCO	DF	LAURO CAMPOS	NÃO				
PPB	TO	LEOMAR QUINTANILHA	NÃO				
PPB	MS	LEVY DIAS	NÃO				
PPB	PI	LUCÍDIO PORTELLA	NÃO				
PSDB	CE	LÚCIO ALCÂNTARA	NÃO				
BLOCO	AC	MARINA SILVA	SIM				
PMDB	RR	MARLUCE PINTO	NÃO				
PMDB	GO	MAURO MIRANDA	NÃO				
PMDB	AC	NABOR JÚNIOR	NÃO				
PMDB	PB	NEY SUASSUNA	SIM				
PFL	RO	ODACIR SOARES	NÃO				
PMDB	GO	ONOFRE QUINAN	NÃO				
PSDB	PR	OSMAR DIAS	NÃO				

Presid.: ANTONIO CARLOS MAGALHÃES

1º Sec.: *

2º Sec.: *

3º Sec.: *

4º Sec.: *

Operad.: HEITOR LEDUR

Votos Sim: 13

Votos Não: 53

Votos Abst: 5

Total: 71

Emissão em: 23/07/97 - 17:43

Declaração de Voto



EFEITO VINCULANTE

Votação: 23.7.97

Senhor Presidente:

Senhoras e Senhores Senadores:

Tenho convicção maduramente sedimentada a respeito da proposta.

Não é possível ignorar que, hoje, a chamada “crise” do Supremo Tribunal Federal corresponde a jurisdição “burocratizada”, que tem origem no acúmulo de processos idênticos.

Da mesma forma, é certo que, consoante dados oficiais sobre o movimento anual do Pretório Excelso, a União e o INSS figuram como os maiores demandantes.

A inovação pretendida, a par de sua inequívoca origem autoritária, não ataca, a meu juízo, as verdadeiras causas da “crise” do Supremo Tribunal Federal.



Com efeito, de nada adiantará a aprovação do efeito vinculante sem que, antes, se resolva a respeito da utilização indiscriminada da medida provisória.

Por isso que o Executivo, com razão, vem sendo responsabilizado como o principal fomentador de demanda.

É verdade, como bem lembrado pelo Senador José Eduardo Dutra, que, após quatro anos, a Advocacia Geral da União principia a materialização da atribuição que lhe foi conferida pelos artigos 4º, XII, e 43, da Lei Complementar nº 73, de 1993, editando a súmula administrativa nº 1, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos da representação judicial da União, das autarquias e das fundações públicas federais - atribuição, frise-se, se bem e continuamente explorada, implicaria a redução significativa do acúmulo de processos.

De outro lado, Senhor Presidente, Senhoras e Senhores Senadores, não vislumbrei, até o momento, a menor disposição em debater eventuais alternativas à proposta do efeito vinculante.

É preciso, ao menos, voltar a atenção para o primeiro grau de jurisdição, sempre esquecido quando presente o intento de reforma do Poder Judiciário. Seria mais proveitosa - e de introdução



mais célere - a discussão, por exemplo, da modernização e da racionalização da base do Poder Judiciário.

Ademais, não se pode desconhecer que a simples adoção do efeito vinculante nada, absolutamente nada, garante, pois a decisiva palavra sobre o enquadramento do caso continuará cabendo ao juízo ordinário, o qual poderá, até mesmo, afastar a sua incidência, dando margem, assim, a instauração de outra irresignação (Reclamação ao Supremo Tribunal Federal).

A qualquer sorte, do exame da delicada matéria, parece-me preferível, sim, a variante aventada pelo Senador Josaphat Marinho, eliminando-se qualquer referência às súmulas: o efeito vinculante seria emprestado a cada decisão definitiva de mérito do Supremo Tribunal Federal, mas mediante quorum qualificado.

~~Em suma, Senhor Presidente, Senhoras e Senhores~~
~~Senadores, voto contra.~~

(Gilberto Miranda)





SENADO FEDERAL

PARECER DE PLENÁRIO

Em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as emendas oferecidas em plenário à PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 54, DE 1995, de autoria do Senador Ronaldo Cunha Lima e outros, que “da nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal”.

RELATOR: Senador JEFFERSON PÉRES

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 1995, que “*dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal*”, estabelece que as decisões de mérito prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal tenham, após sumuladas, eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

A alteração proposta consiste em estender a todas as decisões definitivas de mérito do Supremo, após sumuladas, a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante, que a Emenda Constitucional nº 3, de 1993, atribuiu apenas à decisão de mérito nas ações declaratórias de constitucionalidade.

A proposição recebeu voto em separado, do Senador JOSÉ EDUARDO DUTRA, acrescentando às competências do Senado a de deliberar sobre a decisão de se atribuir efeito vinculante às decisões do Supremo Tribunal Federal.

O referido voto teve seus argumentos parcialmente aceitos pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que os incorporou à Emenda nº 1 – CCJ, conforme registra o Parecer nº 3, de 1997.

Em plenário, a proposição recebeu 6 emendas, numeradas de 2 a 7, examinadas a seguir.

II – EXAME DAS EMENDAS

Emenda nº 1 – CCJ

A referida emenda substitui o texto do § 2º do art. 102 da Constituição, constante do artigo único da PEC 54/95, pelo seguinte texto: “As decisões definitivas de mérito, sumuladas, proferidas do Supremo Tribunal Federal, se este assim o declarar, terão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.”

Emenda nº 2 – Senador José Serra e outros

Altera a redação do § 2º do art. 102 e acrescenta a este um novo parágrafo:

“§ 2º As decisões definitivas de mérito do Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de constitucionalidade e de inconstitucionalidade, bem como as súmulas aprovadas pela maioria absoluta do Tribunal serão publicadas no Diário Oficial, terão eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

§ 3º Suscitada, em determinado processo, questão relevante sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição, em caso de controvérsia relevante entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica, o Supremo Tribunal Federal, a requerimento dos órgãos ou entes referidos no caput do art. 103, poderá processar o incidente e determinar a suspensão do



processo a fim de proferir decisão com efeito vinculante exclusivamente sobre a matéria constitucional."



Justifica-se a emenda sob o argumento de que permitirá o exame, de forma quase direta, da constitucionalidade do direito pré-constitucional e do direito municipal.

A especial característica da Constituição brasileira, como aliás de todas as constituições contemporâneas, explica o elevado número de ações que chegam ao Supremo e constitui elemento importante para a análise da emenda em exame. De fato, conforme ressaltou o Ministro Sepúlveda Pertence, na brilhante exposição que proferiu na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, na reunião de 2 de abril de 1997, "a Constituição moderna é norma. Além de estatuto do poder, de disciplina dos processos governamentais, particularmente do processo legislativo e dessas restrições negativas ao conteúdo da lei futura, a Constituição já contém normas que se aplicam diretamente a fatos sociais. E aí, **nessa interpretação da Constituição para aplicá-la diretamente a relações sociais, independente de uma intermediação legislativa, é que está uma das grandes causas desse volume absolutamente irracional de causas repetitivas a que me referi.** (grifo nosso). O Supremo Tribunal faz essa aplicação direta, diariamente, ao lado daquele controle de constitucionalidade da lei que intermedeia a aplicação da Constituição aos fatos, quer no exercício da sua competência originária, quer de recurso ordinário onde exerce o que se tem chamado de jurisdição constitucional das liberdades, particularmente mediante o mandado de segurança, o *habeas corpus*, quer no julgamento do recurso extraordinário por violação, por qualquer decisão de outro tribunal, da Constituição; e não, necessariamente, envolvendo o exame de constitucionalidade de uma determinada lei, mas, sim, do acerto ou não da interpretação da própria Constituição aplicada à solução da lide."

Por isso, parece-me que o proposto na emenda do Senador José Serra já existe. O sistema já incorporou o efeito vinculante em relação ao controle abstrato, e portanto não se justifica que fique ele reservado apenas às ações declaratórias de constitucionalidade. A ação declaratória de constitucionalidade pode resultar na declaração contrária, de inconstitucionalidade, e a ação declaratória direta de inconstitucionalidade igualmente pode resultar na declaração de constitucionalidade.

Continuo citando o Ministro, com cuja afirmação concordo plenamente, quando diz: "ao menos no que toca à lei federal, creio que o efeito vinculante no controle abstrato já existe por qualquer interpretação sistemática que não se deixe enredar por um formalismo delirante e leve a resultados



Lote: 13

Calixa: 14

PEC Nº 500/1997

41

monstruosamente kafkianos, que já existem em função da distinção entre controle difuso e controle abstrato. Realmente já existem. Por exemplo, quando declaramos, por unanimidade, a inconstitucionalidade da cobrança de contribuição social, autorizada pela Constituição, sobre a folha de salários ao pagamento de trabalhadores autônomos, avulsos e administradores - isso foi tomado numa decisão em recursos extraordinários de uma empresa qualquer - foi necessário que na semana seguinte uma entidade empresarial entrasse, ajuizasse uma ação direta de inconstitucionalidade para obter a liminar daquilo que, por unanimidade, já fora declarado. Isso em respeito aos parâmetros tradicionais dos dois sistemas que praticamos. Agora, no mesmo âmbito do controle abstrato, emprestar ou não efeito vinculante à decisão conforme tomada em ADIN ou ADC é formalismo, desses formalismos que vão erodindo a credibilidade do Judiciário perante a sociedade."

Emenda nº 3 – Senador Hugo Napoleão

Emendas nº 5 e 6 – Senador José Ignácio Ferreira

As emendas acima enumeradas, dos Senadores Hugo Napoleão e José Ignácio Ferreira, tratam de dois assuntos fundamentais: a limitação do efeito vinculante a matérias de natureza tributária e previdenciária e o estabelecimento de um processo de revisão das súmulas. De texto idêntico, procuram reforçar posição quanto ao tema defendida pelo relator da PEC 96/92, da Reforma do Judiciário, Deputado Jairo Carneiro, conforme ambos ressaltam em suas justificativas.

A proposta defendida pelo Senador José Ignácio foi dividida em duas emendas e tem o mesmo conteúdo do texto do Senador Hugo Napoleão, transcrito a seguir.

Acrescenta ao art. 102 os seguintes parágrafos:

"§ 3º As decisões de que trata o parágrafo anterior terão por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas tributárias e previdenciárias, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 4º A aprovação, alteração ou cancelamento da decisão com efeito vinculante de que trata o § 2º deste artigo poderá ocorrer de ofício ou por proposta de qualquer tribunal competente na matéria, pelo Ministério Público da União ou dos Estados, pela União, os Estados ou o Distrito Federal e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil."

O principal objetivo da emenda é a limitação da edição de decisões com efeito vinculante às matérias que respondem hoje por mais da metade dos recursos para o Supremo (de natureza tributária e previdenciária), desde que haja insegurança jurídica e elevada multiplicação de processos.

Além de reduzir o âmbito material das súmulas vinculantes a matérias tributárias e previdenciárias, a emenda propõe um mecanismo de revisão das súmulas emitidas, de modo a evitar que se tornem imutáveis.

É urgente a necessidade de limitar o campo de atuação das decisões vinculantes a determinados assuntos. No entendimento dos Ministros do Supremo, as questões tributárias, previdenciárias e trabalhistas são, efetivamente, as que mais assolam o Tribunal, embora as relacionadas com o Direito Econômico, que tratam da regulação das consequências da intervenção do Estado na economia, também ocorram em grande quantidade. Estatísticas do Supremo demonstram que a União, o INSS e o Estado de São Paulo respondem por 60% do número de ações submetidas à decisão do Supremo Tribunal Federal.

Malgrado essa situação, é igualmente importante que se respeite o julgamento do Supremo Tribunal Federal para limitar as matérias sobre as quais suas decisões produzirão o efeito vinculante.

Quanto à revisão, considero fundamental que se proponha uma fórmula de rediscussão de determinada jurisprudência, para avaliar se ainda confirma a convicção do tribunal e corresponde às condições sociais e históricas que deram origem a determinada interpretação constitucional, mas penso que o assunto ainda pode ser mais discutido, talvez no âmbito da proposta de emenda constitucional que trata da reforma do Judiciário.

Emenda nº 4 – Senador Ronaldo Cunha Lima

Substitui-se a redação do § 2º do art. 102 pela seguinte:

"§ 2º Terão efeito vinculante, em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário, e à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

a) as decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal, nas ações referidas na alínea a do inciso I deste artigo;

b) as decisões definitivas de mérito, do Supremo Tribunal Federal, quando este assim o declarar pelo voto de dois terços de seus membros."





A emenda promove uma significativa distinção entre o efeito vinculante que se empresta aos casos concretos e o exame em abstrato (ações declaratórias de constitucionalidade e diretas de inconstitucionalidade).

Também abandona a exigência de súmula e confere ao Supremo Tribunal o poder de emprestar efeito vinculante, pelo voto de dois terços dos seus membros, a qualquer decisão definitiva de mérito que pronuncie.

A proposta aponta um caminho para melhor utilização das potencialidades do sistema já existente. Essa racionalização decorre, sobretudo, do texto sugerido na alínea "a", que explicita o efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal na ação direta de inconstitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade.

A proposta é merecedora de acolhimento, principalmente por implicar respeito ao julgamento do Supremo em relação às matérias que terão efeito vinculante. Também é inovadora no sentido de ampliar esse efeito às decisões definitivas de mérito, nos termos da PEC 54/95, em exame, que o autor, Senador Ronaldo Cunha Lima, intenta agora aperfeiçoar.

Assim, proponho o seu acolhimento, no mérito, mediante alterações de redação, no sentido de facilitar o entendimento da norma contida em seu texto.

Emenda nº 7 – Senador José Eduardo Dutra

A proposta do Senador José Eduardo Dutra desloca para o âmbito das competências do Senado a possibilidade de outorgar efeito vinculante às decisões do Supremo. Para isso reporta-se ao art. 52 da Constituição, que trata das atribuições do Senado, e lhe acrescenta inciso XI, renumerando os demais:

"XI – atribuir às decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, após sumuladas, eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo."

A emenda, que confere ao Senado competência para deliberar sobre a decisão de se atribuir efeito vinculante às decisões do Supremo Tribunal Federal, reproduz, na íntegra, o voto em separado do Senador José Eduardo Dutra, rejeitado pelo Parecer nº 3, de 1997, já mencionado.

III – CONCLUSÃO

A ampliação do efeito vinculante constitui uma das mais polêmicas questões discutidas no âmbito da reforma do Poder Judiciário. Por isso, é importante que se ressalte, até em resposta aos críticos do efeito vinculante, que o seu objetivo principal não é obrigar o juiz à decisão uniforme, mas evitar a multiplicação de processos ociosos principalmente em relação às decisões do controle abstrato.



Sua aprovação certamente representará uma grande evolução no funcionamento do sistema judiciário no País, mas antes é preciso, como disse o Ministro Pertence, "vencer preconceitos, vencer hábitos mentais de uma justiça criada e construída para decidir conflitos individuais, conflitos irrepetíveis; ninguém está pensando em súmula vinculante para que o juiz a aplique automaticamente na solução de um homicídio, a saber se houve ou não legítima defesa. Isto é claro que são casos singulares, são casos em que todas as circunstâncias têm que ser sopesadas; mas não há circunstâncias, a não ser as formais, que levam à iniquidade, como as que eu descrevia, que distinga um de outro segurado que recebia menos de um salário-mínimo, em 1988, para saber se passaram ou não naquela mesma data a ter direito a um salário mínimo por mês."

Os conflitos atuais, de uma sociedade moderna, industrializada, de massa, não podem mais ser resolvidos com estruturas mentais apropriadas para a decisão de questões familiares. A justiça hoje se vê diante de casos absolutamente idênticos, que devem receber uma solução uniforme.

Pesquisa realizada pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, com 3.927 juizes de todo o País, a pedido da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, revela que 65% dos entrevistados consideram que a obrigatoriedade de aplicação das súmulas daria maior velocidade e maior racionalização à Justiça, enquanto 70% entendem que ela afetaria a independência dos juizes. Perguntados se consideram que o juiz deve ser independente no exercício de suas funções, não se limitando a interpretar as decisões dos tribunais superiores, 80% responderam afirmativamente.

De acordo com o coordenador da pesquisa, Desembargador Thiago Ribas Filho, observa-se na AMB o crescimento de uma corrente de opinião a favor da súmula para casos específicos, principalmente das leis de natureza tributária e econômica, que mais lotam os tribunais, e que são conhecidas como "leis de vocação transitória". Mesmo para esses casos, essa corrente de magistrados propõe uma revisão obrigatória das súmulas a cada dois

anos e o seu reexame, num prazo ainda menor, se demandado pela Procuradoria Geral da Justiça, pela OAB ou por qualquer tribunal do País.

Finalmente, acato a pertinente sugestão do meu ilustre colega, o jurista e Senador Josaphat Marinho, no sentido de permitir-se ao Supremo Tribunal Federal, independentemente de súmula, declarar o efeito vinculante, por decisão de dois terços de seus membros, nos casos em que assim entender adequado. De elevado interesse público, a proposta facilitará a ação do Supremo, pois a súmula depende de consolidação da jurisprudência para ser estabelecida e, ao mesmo tempo, depende de formalidades para ser alterada.

IV - VOTO

À vista do exposto, opino contrariamente às Emendas nºs 2, 3, 5, 6 e 7, respectivamente dos Senadores José Serra, Hugo Napoleão, José Ignácio Ferreira e José Eduardo Dutra, e favoravelmente à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 1995, mediante a incorporação das modificações sugeridas na Emenda nº 4, do Senador Ronaldo Cunha Lima, nos termos do substitutivo a seguir apresentado.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 54 (SUBSTITUTIVO), DE 1995

EMENDA Nº 8 - PLEN

*Dá nova redação ao § 2º do art.
102 da Constituição Federal*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60, § 3º, da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O § 2º do art. 102 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.

102.....



[Handwritten signature]

§ 2º Terão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo, as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo e as definitivas de mérito, se o Supremo Tribunal Federal assim o declarar, por voto de dois terços de seus membros."

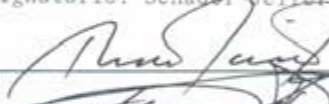



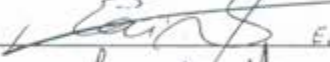
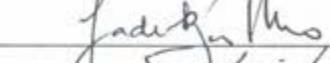

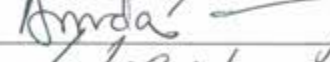
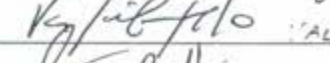
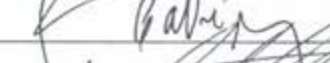


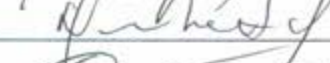



Sala das Sessões, em 22.07.1997

**Emenda substitutiva à Proposta de Emenda à Constituição
nº 54, de 1995**

Dá nova redação ao § 2º do art. 102
da Constituição Federal.

1º signatário: Senador Jefferson Peres

2.  RONALDO CUNHA LIMA
3.  FLAVIANO MELO
4.  JEFFERSON PERES
5.  ELCIO ALVARES
6.  EDISON LOBÃO
7.  TADEU BARBAL
8.  JOSÉ SARNEY
9.  JOSÉ ROBERTO JUNEIRA
10.  ALMIR CAMPES
11.  PAULO CESAR
12.  COUTINHO JORGE
13.  NEY ELIAS
14.  HUMBERTO LUCENA
15.  OSMAR DIAS



16. Assumpção REGINA ASSUMPTO
17. Assunção ESTERIDÃO ASSUN
18. Artur ARTÔRIO CARLOS VALETTES
19. Edoardo EDOARDO SILVA
20. Lucio Alzina LUCIO ALZINA
21. Leomar Quintanilha LEOMAR QUINTANILHA
22. Carlos Patrocínio CARLOS PATROCÍNIO
23. Gerardo Camita GERARDO CAMITA
24. José Ignacio Ferreira JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA
25. Gerardo Melo GERARDO MELO
26. Comen Tera COMEN TERA
27. José Agripino Maia JOSÉ AGRIPINO MAIA
28. Lucidio Rortelo LUCIDIO RORTELO
29. Belio Parca BELIO PARCA
30. Levy Dias LEVY DIAS
31. Carlos Pezerra CARLOS PEZERRA



SECRETARIA-GERAL DA MESA

Audiências públicas realizadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, acerca da Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 1995, de autoria do Senador Ronaldo Cunha Lima e outros senhores Senadores, que dá nova redação ao § 2º do art. 102 da *Constituição Federal* (efeito vinculante):

DEPOENTES

- 1 - **Dr. Reginaldo Oscar de Castro**, representando o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada em 19.03.97;
- 2 - **Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence** - Presidente do Supremo Tribunal Federal, realizada em 02.04.97;
- 3 - **Dr. Geraldo Brindeiro** - Procurador-Geral da República, realizada em 09.04.97;
- 4 - **Desembargador Paulo Geraldo de Oliveira Medina** - Presidente da Associação Brasileira de Magistrados, realizada em 16.04.97;
- 5 - **Dr. Evandro Lins e Silva**, realizada em 23.04.97;
- 6 - **Ministro José Celso de Mello Filho** - Presidente do Supremo Tribunal Federal, realizada em 24.06.97.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA
DR. REGINALDO OSCAR DE CASTRO
REUNIÃO REALIZADA EM 19.03.97 - às 11:00 horas

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Declaro aberta a reunião, eminentes Senadores.

Esta reunião, a partir das 11h, foi convocada para que se pudesse ouvir uma lista de juristas sobre matéria de autoria do eminente Senador Ronaldo Cunha Lima, hoje 1º Secretário do Senado Federal e que se encontra presente, honrando esta reunião.

O Relator da matéria é o eminente Senador Jefferson Péres, que propôs - o que foi devidamente acolhido - que juristas de alto nível pudessem vir a esta Comissão discutir o problema do efeito vinculante nas matérias já transitadas no Poder Judiciário.

A exposição de hoje será feita pelo eminente Dr. Reginaldo Oscar de Castro na qualidade de Secretário-Geral da Ordem dos Advogados do Brasil.

Estando S. Exª no gabinete da Presidência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, designo os eminentes Senadores Ramez Tebet, ex-Presidente da Ordem dos Advogados de Mato Grosso, e Romeu Tuma para fazerem introduzir no recinto S. Exª o Dr. Reginaldo Oscar de Castro.

Srs. Senadores, o ofício encaminhado ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ao Conselheiro Dr. Ernando Uchôa Lima, recebeu como resposta aquilo que S. Exª considera a distinção de uma gentileza desta Comissão. Mas, impossibilitado de comparecer na data aprazada, está informando que será representada a classe, toda a Instituição, pelo eminente Secretário-Geral da OAB, Dr. Reginaldo Oscar de Castro, que trará, assim, o pensamento da Instituição relativamente ao assunto de que trata a emenda constitucional que dá nova redação ao § 2º, do art. 102, da Constituição Federal, como já disse, de autoria do eminente Senador Ronaldo Cunha Lima.

Devo registrar que conheço pessoalmente o Dr. Reginaldo Oscar de Castro. Jurista de escol, advogado militante nos auditórios forenses do País, pois não limita sua atuação apenas no Distrito Federal, o Dr. Reginaldo Oscar de Castro tem desempenhado à frente da Secretaria-Geral da OAB - cargo pelo qual passei e, portanto, conheço as dificuldades do seu exercício - um trabalho efetivo, o que o está credenciando para, provavelmente, ser o futuro Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Sinta-se nesta Comissão, Dr. Reginaldo Oscar de Castro, bem acolhido, como se estivesse no Conselho Federal da OAB, uma vez que também não posso esquecer que passei pela Presidência daquele órgão. De modo que tem V. Exª a palavra para uma exposição, dizendo qual o pensamento da Instituição, e depois terá a palavra para iniciar o debate o eminente Senador Jefferson Péres.

Tem V. Exª a palavra, Dr. Reginaldo Oscar de Castro.

O SR. REGINALDO OSCAR DE CASTRO - Exmº Sr. Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Senador Bernardo Cabral, a quem agradeço, e estendo o agradecimento a todos os membros da Comissão, pela oportunidade de vir a esta ilustrada Comissão, certamente trazendo muito pouco além daquilo que todos os seus membros certamente já tanto acumularam de experiência em torno do tema do judiciário brasileiro. Portanto, assinalo meu agradecimento pessoal e do Conselho Federal pela consideração que V. Exª, Sr. Presidente, e a Comissão têm em chamar o Conselho Federal a esse privilegiado auditório. Agradeço igualmente, Sr. Presidente, as generosas referências que V. Exª incansavelmente vem fazendo à minha pessoa.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Merecidas.

O SR. REGINALDO OSCAR DE CASTRO - Agradeço muito, portanto, a V. Exª. Peço permissão a V. Exª e aos Srs. Senadores para realmente me sentir no Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, pois penso que tanto aqui quanto lá deverá prevalecer neste debate que todo o Brasil ouve com absoluta atenção o máximo de democracia possível. Nós, advogados, pensamos que não deveremos continuar a discussão em torno da reforma ou



Câmara 14

Lote: 13
PEC Nº 500/1997

45

de modificações pontuais no sistema judiciário brasileiro, de forma autocrática. Sobretudo prevalecem nesse debate autocrático pensamentos corporativos, seja de advogados, seja de membros do Ministério Público, seja da Magistratura. E quase sempre abandonamos o objetivo que deve ser o principal do problema que procuramos resolver, que é o interesse do povo brasileiro. Este povo que, todos sabemos, não tem Justiça, não tem sequer acesso à Justiça. E é óbvio que não poderemos sobreviver como uma nação digna se não tivermos um Poder Judiciário que componha a tripartição dos Poderes, como pensou Montesquieu.

Mas é óbvio, por outro lado, que trazer aos Srs. Senadores uma posição do Conselho Federal seria redundante. Todos sabemos que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil tem uma posição contrária à adoção do instituto da súmula vinculante do sistema judiciário brasileiro.

Gostaria de pedir licença aos Srs. Senadores para trazer um pensamento que certamente os que mais se dedicam ao estudo do tema o conhecem. Mas nem todos. Pelo menos não vi, nos artigos até hoje publicados, nenhuma referência ao Professor Eugenio Raul Zaffaroni, que, apenas para relembrar, é professor titular da Universidade de Buenos Aires, é Doutor **honoris causa** da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, sendo hoje o maior nome do Direito Penal da América Latina. Além de extraordinário penalista, dedica-se à Política Criminal, aos Direitos Humanos, ao Direito Constitucional e à Ciência Política. Foi pesquisador científico do Instituto Max Planck para Direito Penal Estrangeiro e Internacional, em Freiburg, Alemanha; exerceu a magistratura como Juiz da Corte Suprema de Buenos Aires, havendo sido também Diretor do Instituto Latino-Americano para a Prevenção do Crime e Tratamento do Delinqüente, órgão das Nações Unidas; e hoje é advogado em Buenos Aires.

Portanto, trata-se de um cientista que vem dedicando-se à pesquisa no problema judiciário do mundo latino há muitos anos, e tem comparado a realidade do Judiciário dos países da América Latina, principalmente, com os demais Judiciários do mundo, e acabou por escrever um trabalho que se chama "Poder Judiciário, Crises, Acertos e Desacertos", que retrata com fidelidade, com genuinidade, o cenário dos Poderes Judiciários da América Latina.

Gostaria de ler dois trechos do trabalho de Zaffaroni, que é riquíssimo, mas me parece que dois trechos são essenciais à reflexão na qual pretendemos submergir nesse momento.

Diz Zaffaroni sobre a questão da crise do Judiciário, usando expressões riquíssimas:

Tão política é a questão judiciária que praticamente a Revolução Francesa foi desdobrada contra o poder arbitrário dos juizes mais do que contra o poder monárquico, que, em uma monarquia empobrecida e endividada, era bastante precário. E a sentença aberrante da Corte Taney que mencionamos... - mencionou certamente num trecho anterior - ...foi a gota que desencadeou a Guerra Civil americana. Portanto, dois fatos históricos e violentos da mais alta significação política foram precipitados pela questão judiciária.

Esse é um trecho que gostaria de deixar remarcado. Em seguida, mais um pouco à frente, sobre a independência do Juiz, diz o nobre Dr. Zaffaroni:

A independência do Juiz, ao revés, é a que importa a garantia de que o magistrado não estará sujeito às pressões de poderes externos à própria magistratura, mas também implica a segurança de que o juiz não sofrerá pressões dos órgãos colegiados da própria judicatura.

Um juiz independente, ou melhor, um juiz simplesmente não pode ser concebido em uma democracia moderna como o empregado executivo do Executivo ou do Legislativo, mas nem pode ser um empregado da Corte ou do Supremo Tribunal.

Um Poder Judiciário não é hoje concebível como mais um ramo da administração e, portanto, não se pode conceber sua estrutura na forma hierarquizada de um exército. Um Judiciário verticalmente militarizado é tão aberrante e perigoso quanto um exército horizontalizado.





São dois pensamentos que reputo fundamentais para a reflexão que aqui pretendemos transmitir aos Srs. Senadores. E aí está a base da reação dos advogados brasileiros à pretensão de se adotar no Brasil a súmula vinculante.

É óbvio que se pretender que um juiz esteja submetido ao que decidir a maioria de 11 Ministros do Supremo Tribunal Federal, ou 33 Ministros do Superior Tribunal de Justiça, ou outros tantos do Tribunal Superior do Trabalho estaremos no mínimo desprestigiando a minoria que discordou dessa maioria ao adotar determinada súmula. E esta minoria não sofrerá nenhuma consequência por estar em desacordo com a maioria dos seus pares, mas o juiz, não no projeto em andamento atualmente no Senado, mas pelo menos no que está na Câmara, poderá perder o cargo, se porventura vier a desatender a decisão com efeito vinculante dos Tribunais Superiores. Então, vejamos que falta de coerência encontraremos num cenário em que os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por três quintos de seus membros, constituem o efeito vinculante de determinadas decisões. Os juízes inferiores que estiverem de acordo com a minoria que votou em sentido contrário no Supremo Tribunal Federal não poderão acompanhá-los sem sofrer as consequências do seu dissenso.

Aí está, na avaliação da Ordem, uma grande incoerência da adoção do sistema, e muito mais acrescida quando se tem como certo que é exatamente no dissenso, no poder de crítica, que cresce a conquista das liberdades. As liberdades não são conquistadas dentro do consenso, são conquistadas exatamente onde há o confronto, onde há o dissenso, onde há o diálogo, o contraditório. Está aí, na avaliação da Ordem, somada às referências que fiz do Professor Zaffaroni, a base do convencimento dos advogados brasileiros, pelo menos a maioria dos advogados brasileiros, contra a adoção da súmula.

Não vai, na decisão dos advogados, o que, de forma pequena, às vezes lembram algumas matérias de imprensa, de que nós advogados estamos defendendo o trabalho, estamos defendendo a possibilidade de ajuizarmos cem, trezentos processos ao mesmo tempo; não se cuida, absolutamente, de proteger isso. A Justiça morosa não beneficia a nenhum advogado, ao contrário, nos penaliza profundamente, como tem penalizado ultimamente. Mas não podemos, evidentemente, estar de acordo com a idéia de que o Judiciário brasileiro estará submetido, de maneira genérica, ao que pensam eventualmente onze cidadãos brasileiros que eventualmente ocupam o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

De outro lado, sustenta-se ainda o pensamento da Ordem dos Advogados do Brasil no que pensam sobre a súmula vinculante os juízes de primeiro grau da Justiça brasileira. Todos estão, e isso me parece seja hoje uma maioria próxima da unanimidade, contra a adoção da súmula, porque sentem que perderão grande parte da sua independência e estarão sujeitos ao que exigirem os Tribunais Superiores. No caso, ainda se pensa apenas no Supremo Tribunal Federal, mas, como disse antes e todos os Srs. Senadores sabem, em andamento na Câmara Federal já está o projeto denominado Jairo Carneiro, que estende a todos os Tribunais Superiores o poder de instituir súmulas vinculantes.

Não há como deixar de pensar também na consequência gravíssima, segundo pensamos, de se atribuir ao Poder Judiciário poder maior do que tem o próprio Congresso Nacional, o próprio Poder Constituinte, porque o juiz poderá, a partir de instituída a súmula, afrontar, por erro, por vontade, seja por que razão for, a própria Constituição da República, sem que nenhuma consequência venha a punir a sua postura diante de determinada questão. Mas, se afrontar a súmula, será punido. Significa dizer: a súmula estará acima da própria Constituição da República. Isso também é algo que nos causa absoluta perplexidade.

De outro lado, desculpem os Srs. Senadores, mas o Presidente é testemunha de que ontem à noite é que foi comunicada ao Conselho Federal a antecipação do debate. Portanto, não pude trazer um texto escrito, onde pudesse ordenar melhor talvez as idéias, mas tentarei fazê-lo, ainda que às vezes trazendo temas mais importantes posteriormente, e, entre eles, este de se atribuir ao Poder Judiciário, precisamente ao Supremo Tribunal

Federal, o poder de legislar, que não será mais nem menos do que um efeito de lei a súmula do Supremo Tribunal Federal.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - A Presidência deve esclarecer aos Srs. Senadores que era para estar aqui hoje o Presidente do Supremo Tribunal Federal, que pediu a troca de datas com o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados. Por isso, o Dr. Reginaldo está nesse esforço hercúleo de improviso. Porém, depois, mandará suas anotações. Mais uma vez, a Presidência interrompe para agradecer.

O SR. REGINALDO OSCAR DE CASTRO - Há, de outro lado, a comparação recorrente de que estaríamos, nada mais nada menos, introduzindo no País o sistema do **stare decisis** do Direito americano, de longa convivência com a sociedade americana e que lá, segundo os que defendem a sua eficácia, frutificou; enfim, a sociedade americana convive pacificamente com o instituto. É óbvio que os estudiosos do Direito sabem que naquele país, com o seu sistema de **Common Law**, a lei é construída pela Suprema Corte americana, enquanto que em nosso País é o **Civil Law**; ou seja, a fonte primária do Direito é a lei, não são as decisões dos tribunais, que são fontes secundárias. O passo que estamos dando simplesmente nos permite equiparar a fonte primária - a lei - às decisões do Supremo Tribunal Federal. Isso é outro aspecto que, em nossa avaliação, pesa contra a adoção do sistema da súmula vinculante.

De outro lado, por que estamos aqui, no Brasil, a discutir esta questão? Por que os tribunais estão congestionados? Será essa a razão precipua? Parece que sim. Nós, advogados, entendemos que o Supremo Tribunal Federal tem inteira razão de ver-se incapacitado de responder à demanda que hoje a sociedade brasileira lança em seus ombros. É óbvio que o Supremo Tribunal não pode continuar, com a estrutura que tem, a responder a todos esses processos que lá chegam. Qualquer um dos senhores ou de nós advogados que chega aos gabinetes dos ministros fica assustado, porque não há mais espaço para se andar, tal o volume de processos que a cada um cabe julgar ao longo de sua magistratura.

Mas, adotarmos o instituto da súmula vinculante será a solução? Vejam os senhores que a súmula vinculante, uma vez adotada pelo Supremo Tribunal Federal, passa a orientar o julgamento das causas que vierem a ser propostas ou que estiverem em curso após esse julgamento. O juiz, diante dessa súmula, julga determinado processo, extinguindo ou julgando a ação procedente. A parte contrária terá ao seu alcance uma questão constitucional contra a qual, indiscutivelmente, caberá recurso extraordinário. Se for em primeiro grau, haverá a discussão em torno de aquela causa não ser exatamente igual àquela outra decidida pelo Supremo. Existirá uma questão de direito, uma questão processual que a distingue das demais julgadas pelo Supremo. Haverá uma questão constitucional. Ao se aplicar a Constituição, o juiz pode entender que aquela determinada questão deveria ser julgada segundo as demais já apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal, e ele afirma que não é a mesma questão. No Direito americano chama-se **distinguishing**, que é o direito da parte de se insurgir contra a aplicação do **stare decisis**, alegando que a questão levada a juízo não é a mesma decidida pelo STF. Em primeiro grau de jurisdição, irá ao Tribunal de Justiça. Mantida pelo Tribunal a decisão do juiz, cabe o recurso extraordinário.

Portanto, o Supremo Tribunal Federal terá outro tipo de congestionamento, certamente muito mais fácil do que hoje encontramos. As questões constitucionais que chegam àquela Corte são antes avaliadas pelo Tribunal Superior, pelos Tribunais Estaduais, pelos Tribunais Regionais Federais.

Mas, neste caso, é óbvio que os Tribunais não poderão obstar a subida do recurso extraordinário, porque a questão constitucional é óbvia.

De outro lado, ter-se-á uma outra consequência grave: estamos dando um tratamento a uma questão tópica, que poderia ser cuidada na legislação ordinária, introduzindo um instituto novo no sistema judiciário brasileiro, o que poderia nos trazer consequências irreparáveis. O que ocasiona esse congestionamento no Poder Judiciário brasileiro? O próprio Governo, a própria administração pública, como autora e recorrente de mais de 80% dos processos que hoje atulham os tribunais brasileiros. Para quê? Para não pagarem as suas obrigações, para não cumprirem as decisões judiciais. De





Lote: 13 Caixa: 14

PEC Nº 500/1997

47

repente, nós que estamos a ver um problema pela sua superfície, vamos dele cuidar atingindo toda a cidadania brasileira, quando o responsável por isso é o próprio Estado. Não é o cidadão brasileiro quem congestiona o STF, mas o Governo.

Não vejo por que adotar uma solução tão drástica, de efeitos tão desconhecidos no nosso mundo jurídico, tão inadequado a nossa realidade judiciária brasileira que, como disse antes, não adota o sistema do **Common Law**, mas do **Civil Law**, que é o direito escrito, onde há a lei como fonte primária do Direito. Ao lado da lei que os senhores produzem, haverá um outro instituto que oito homens produzirão, com efeito **erga omnes**, que engessará o Poder Judiciário e a compreensão das questões jurídicas nacionais. Na verdade, estas prevalecerão sobre a possibilidade de crescimento do pensamento jurídico nacional, hoje tão empobrecido, com uma informatização que ainda não aprendemos a conviver. Atualmente um advogado lê um acórdão no computador que já não é mais - conforme pode testemunhar o Senador Josaphat Marinho - como em nossa época, quando tínhamos que descer livros e livros para encontrar uma jurisprudência. Enquanto isso, liamos todas. O advogado cada vez se empobrece mais e o mesmo ocorrerá com o juiz, pois não teremos mais aqueles corajosos, possuidores de audácia para enfrentar com razão, às vezes, as decisões de tribunais superiores, porque será muito mais confortável adotar aquela decisão que já está absolutamente consolidada. Penso - como a maioria dos advogados brasileiros - que não há razão para que se explique a introdução desse sistema no Brasil, que tem a base absolutamente diversa daquele americano, onde esse instituto existe. Pensamos que o problema deve ser olhado com a sua própria dimensão e com aquilo que efetivamente o provoca, ou seja, uma postura - não seria muito forte dizer - indevida e ilícita da administração pública que reage com fins puramente procrastinatórios às decisões judiciais e, com isto, provoca esse insuportável congestionamento nos cortes superiores. Por outro lado, na reforma do judiciário há que se reduzir o número de competências do STF e repassá-las ao Superior Tribunal de Justiça e, inclusive, aumentar o número de ministros do STJ - outro problema que devemos enfrentar. Na verdade, a magistratura tem uma extrema dificuldade de fracionar poder.

Por exemplo, se aumentássemos de 33 para 70 - que é a proposta da OAB - o número de ministros daquela Corte, argumentam alguns que não seria necessário. Como não é necessário? A Itália tem 400 juizes em um tribunal semelhante, e sabemos todos que nossa população é muito maior. Não vejo como se possa resolver o problema da justiça brasileira apenas criando-se a

súmula vinculante. Aliás, o próprio Presidente do STJ, em longa entrevista que a **TV Senado** transmitiu, dizia que a súmula vinculante é um retalho, uma emenda que não irá corrigir o nosso problema. Se não vai corrigir, vale a pena introduzir esse instituto, quando para nós são inteiramente desconhecidas as consequências que dele advirão. Em razão disso, Srs. Senadores, a Ordem dos Advogados tem uma posição absolutamente contrária à adoção do instituto. Porém, se vencida nossa preliminar, pensamos que deverá a emenda constitucional que vier a ser discutida e aprovada pelo Senado restringir-se a casos absolutamente precisos no texto constitucional. Há uma emenda do Senador Hugo Napoleão e do Senador José Ignácio que a restringe para os temas relativos a Direito Tributário e Direito Previdenciário.

Não diria que isso é tolerável, mas é razoável pensar que se, por acaso, entender o Senado da República ser conveniente a adoção do instituto que, pelo menos, seja o nosso pleito visto com bons olhos, no sentido de que se reduza a instituição da súmula a casos específicos.

Agradeço aos Srs. Senadores e lamento profundamente não ter sido mais ordenado em minha exposição, porque, infelizmente, como disse o Sr. Presidente, não tive tempo de preparar convenientemente, como V. Ex^{as} merecem, a discussão do tema.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Eminentíssimos Senadores, o Dr. Reginaldo Oscar de Castro, que neste ato representa a Presidência da Ordem dos Advogados do Brasil, uma vez que está no seu exercício, traz o pensamento da instituição, entendendo que o efeito vinculante não resolverá

o problema da sobrecarga que existe hoje nos tribunais. De acordo com S. Ex^a, ainda que assim se pense, depois, pela via oblíqua do recurso extraordinário, acabará resultando no mesmo.

Sugere, dentre algumas medidas, que se debrucem sobre as emendas do Senador Hugo Napoleão e do Senador José Ignácio Ferreira; dá sugestão para o aumento de número do Superior Tribunal de Justiça.

Peço ao eminente Relator, Senador Jefferson Péres, que permita a manifestação do autor da emenda, Senador Ronaldo Cunha Lima, uma vez que, por uma coincidência histórica, este foi Conselheiro Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e a sua emenda é pela aprovação do efeito vinculante.

V. Ex^a tem a palavra, Senador Ronaldo Cunha Lima.

O SR. RAMEZ TEBET - Sr. Presidente, se V. Ex^a me permite, gostaria de usar a palavra para uma breve intervenção.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Tem V. Ex^a a palavra.

O SR. RAMEZ TEBET - Gostaria de fazer mais um registro, porque hoje estou com muita sorte. Acabo de ver que nossa reunião também está sendo prestigiada por dois eminentes homens públicos de meu Estado. Refiro-me às presenças dos Deputados Nelito Câmara e Roberto Orro, da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, respectivamente, do PMDB e do PSDB, um deles, aliás, muito amigo do Senador Roberto Freire.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - A Presidência determina que se registre em Ata e que S. Ex^{as} se considerem parte integrante da Mesa.

Também devo declarar, para registro, que, tendo sido Vice-Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Mato Grosso do Sul, o eminente Senador Ramez Tebet fará o registro da sua posição pessoal.

Senador Ronaldo Cunha Lima, tem V. Ex^a a palavra.

O SR. RONALDO CUNHA LIMA - Muito obrigado. Sr. Presidente, colegas da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o Dr. Reginaldo Oscar de Castro nos brinda com a sua palavra, trazendo o contributo da sua inteligência e da sua vivência como advogado e como Presidente da instituição, arrolando e alegando as razões nas quais se fundamenta para trazer a conclusão de que o efeito vinculante, pelo menos, no momento, não deveria merecer a aprovação desta Casa, pelas razões que brilhantemente expõe, fruto do seu talento e da sua competência.

É evidente que, como autor da proposta, algumas razões me amparavam e me amparam para justificá-la, e eu as renovo, pedindo vênias ao eminente palestrante e homenageando o Presidente da OAB.

O Senador Bernardo Cabral fez um registro histórico que muito me honra, porque durante longos oito anos integrei o Conselho Federal da OAB, inclusive no período em que foi presidido pelo próprio Senador Bernardo Cabral, participando das conferências que realizamos, inclusive como Secretário da instituição.

Dr. Reginaldo, apresentei nesta Comissão, fundamentalmente, três razões para justificar a propositura, a emenda, que me parece, de antemão logo devo registrar, difere fundamentalmente da emenda que talvez tenha servido de base ao seu raciocínio e às suas conclusões, que é a emenda que tramita na Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Jairo Carneiro, que estabelece punição e penalidade para o caso de descumprimento de súmula, diferentemente da proposta apresentada e aprovada por esta Comissão, até porque esta não prevê a súmula, por sugestão levantada aqui pelo Senador Josaphat Marinho, e não prevê qualquer punição no caso de o juiz entender, no julgamento originário de qualquer demanda à causa, de tecer considerações ou firmar convicção diferente da que o Supremo vier a manifestar em algum desses casos.

Passo a expor as três razões fundamentais.

A primeira, evidentemente, é desafogar o Supremo Tribunal do volume de ações a seu cargo. São 35 mil processos que o Supremo hoje tem para julgar, dos quais cerca de 70% são rigorosamente idênticos. Outros, mesmo não sendo idênticos, são assemelhados, e estão a exigir, dos 11 integrantes da Suprema Corte, a mesma decisão, ou o mesmo estudo, ou o mesmo trâmite, sobrecarregando, sobremaneira, a própria Corte.

Esse é o primeiro fundamento a que V. Ex^a se referiu e que confirmo.





O segundo fundamento do efeito vinculante busca uniformizar as decisões do Judiciário em suas instâncias as mais diversas. Estamos assistindo aqui, agora, a tribunais inferiores proferindo decisões absolutamente díspares das proferidas pelo Supremo Tribunal em matéria jacente, remansosamente pacífica. Aí está, por exemplo, o caso dos 28% que o Supremo acabou de conceder a 11 funcionários que os pleitearam e que estão sendo pleiteados por outros funcionários em outros Estados. O Supremo reconheceu o direito desses funcionários, que deve ser extensivo aos demais, e aí começam a surgir decisões díspares. Ontem, mais uma associação favorável, quando a matéria já poderia ser extensiva a todos os servidores civis da União, sem a necessidade de que cada funcionário passe a ser parte legítima numa postulação ou venha a aderir, através de litisconsórcio, em ações outras que sejam formuladas. Aí está o caso dos 147% que o Supremo Tribunal julgou uma, duas, três, "n" vezes; enquanto no Acre um juiz decidia de um jeito, na Paraíba, de outro, no Ceará, de outro; vinha para o Supremo e este dizia que tinham direito. Pergunto: por que não se uniformizar essas decisões?

O terceiro argumento, Dr. Reginaldo, se fundamenta num fato que V. S^a trouxe, citando - inclusive, anotei - que o povo não tem acesso à Justiça. É verdade. Pois é em função disso que a emenda vinculante tem sua razão de ser. Lamentavelmente, no Brasil, os recursos processuais são usados na medida daqueles que têm recursos materiais. Só recorre ao Supremo Tribunal quem pode pagar bem a advogado caro. As ações menores, de clientes pobres, morrem na primeira instância ou, no máximo, no tribunal dos seus estados. Os recursos processuais existem na mesma medida dos recursos materiais. Quem tem mais recurso material tem mais possibilidade legal de ter recurso processual.

Esses são os três pontos fundamentais.

O outro que se acresce é no sentido de que não é novidade para o Direito brasileiro o efeito vinculante. Não estamos inovando nada. A Constituição de 88 já estabeleceu o efeito vinculante e o fez de forma muito clara, no art. 102, § 2º:

As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo.

Ora, ninguém reclamou. Não me consta, como advogado atuante durante tanto tempo nos foros de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraíba, que ninguém tenha contestado a legitimidade da propriedade do § 2º do art. 102. Apenas lamentamos que essa disposição tenha sido restrita às ações declaratórias de constitucionalidade. E para declarar constitucionalidade não se precisa de súmula, porque o Supremo não julga duas vezes uma mesma ação, declarando-a constitucional; ele a julga somente uma vez. Para que, então, o efeito vinculante?

Entretanto, nas ações de inconstitucionalidade, nas ADINs - ações diretas de inconstitucionalidade -, que ficou relacionada entre as competências privativas do Supremo Tribunal Federal e que foram objeto da nossa emenda, porque compete ao Supremo Tribunal, precipuamente, processar e julgar originariamente ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual e a ação declaratória de constitucionalidade.

Daí a minha própria emenda, por sugestões colhidas aqui no Plenário desta Comissão, decorrentes de questões levantadas pelos Senadores Josaphat Marinho e Jefferson Péres, que recolhi, acolhi e modifiquei para dizer que o efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário se daria nas ações definitivas do Supremo Tribunal, nas ações referidas na alínea "a" do inciso I deste artigo. Não estou dando a amplitude que se noticia. Quando o Senador Hugo Napoleão ofereceu a emenda, eu o aplaudi, apenas dizendo que, no meu entender, de forma sintética, mas também de forma genérica, eu havia assim limitado nesse parágrafo, dizendo que o efeito vinculante se daria tão-somente nessas hipóteses das ações de constitucionalidade. E cheguei a argumentar que, em sede do controle abstrato, as ações declaratórias já estavam. Mas, no caso concreto, não. Aí sim caberia efeito vinculante para distinguir as decisões em sede do controle



abstrato e em sede do controle concreto. Foram as duas colocações que fiz e defendi.

Um outro ponto seria para dar demonstração de que a matéria mereceu do Supremo Tribunal esse enfoque nas ações definitivas de mérito, quando o Supremo declarasse pelo voto de dois terços do seu colegiado.

Então, essas razões, a **prima facie**, nos mostram que a evidência do efeito vinculante vem num momento oportuno para desafogar o Supremo Tribunal, permitindo-lhe melhores julgamentos, dando uniformidade às decisões e permitindo a igualdade da possibilidade legal dos recursos.

O argumento maior, desenvolvido com brilhantismo pelo Dr. Reginaldo Oscar de Castro, de que retiraria a independência dos juízes de primeira instância e que eles sofreriam punições, já expliquei. Na nossa proposta, não há qualquer referência a punições; essa referência está na emenda da Câmara. E não vemos sentido em estabelecer punições para um juiz que queira insistir em determinada tese, mesmo que o Supremo tenha julgando contrariamente. Chegamos a discutir que o próprio Supremo poderia, no seu regimento interno, estabelecer as formas de revisão. Houve até proposta dando legitimidade à OAB e à Associação dos Magistrados para proporem a revogação do efeito vinculante. Coloquei-me contra porque entendia que era corporativismo. Sou advogado e milito como tal, mas não posso defender o corporativismo da OAB, nem posso permitir corporativismo da Associação de Magistrados porque essas entidades não têm legitimidade ativa para pedir revisão de súmula. Quem a tem é o juiz de primeira instância, que tem que fazê-lo, se essa é a sua convicção jurídica para formular e chegar até o Supremo a sua insatisfação contra a decisão, quando o Supremo poderá rever. Se sou juiz de primeira instância e acho que devo alinhar razões que fundamentam minha convicção sobre a constitucionalidade ou não de determinado aspecto, nada me impede. Ao contrário, me estimula a fazê-lo, cabendo ao Supremo, mais tarde, revogar ou não a súmula.

Não cheguei a detalhar as hipóteses de revogação, porque, em se tratando de uma reforma constitucional, entendo que devemos definir sinteticamente a matéria e deixar para a legislação ordinária ou até a parte regimental do Supremo disciplinar as hipóteses da sua revogação.

Ora, com a restrição ao aspecto do inciso I, alínea "a", do art. 102, ou seja, para a sede abstrata da lei e quando os casos concretos forem repetidos pelo Supremo, independentemente de súmula, - e na minha proposta inicial havia a expressão "as decisões de mérito quando sumuladas", retirada por sugestão que acolhi do Senador Josaphat Marinho - então, a independência do juiz não está na aprovação ou não do efeito vinculante, apenas há uma recomendação hierárquica, evidentemente, para que se cumpra aquela decisão, mas sem prejuízo de que o juiz, na instância originária da ação que foi demandada, possa oferecer as suas razões de convicção para posterior exame pela Suprema Corte. Não vejo nenhuma razão fundamental para que o juiz perca, tenha retirada ou diminuída a sua liberdade de pensamento e de ação. A independência do Judiciário, que defendemos como fonte primeira da sustentação democrática no pilar tripartite dos três Poderes, não está residualmente no efeito vinculante de uma decisão, mas está, de outra forma, em função de outros fatores que não nos interessa aqui apreciar.

Por essas razões somadas - estou trazendo as razões que colhi das manifestações dos Colegas desta Comissão -, é que tenho insistido e ouvido pronunciamentos de ministros, juristas e juizes a favor do efeito vinculante - inclusive, há poucos dias, do Professor Miguel Reale, do Ministro Moreira Alves, do próprio Presidente do Supremo Tribunal Federal, Sepúlveda Pertence, em congresso dos magistrados -, analisando e enfocando a sua importância, chegando mesmo um ministro do Supremo Tribunal Federal a dizer que essa emenda seria chamada de "emenda do século" em relação ao Direito brasileiro.

Também não pretendemos, Dr. Reginaldo, dizer que, com o efeito vinculante, estamos resolvendo o problema do Judiciário. Não. Isso é apenas uma parte processual da tramitação dos recursos. Evidentemente, a ampliação da Corte, a redistribuição de competência, o controle do Judiciário, de uma forma ou de outra, e os juzados especiais são aspectos que devem ser tratados, **oportuno tempore**, através de legislação específica. A emenda



específica que estamos adotando é apenas uma das fórmulas de se reduzir o número de processos do Supremo Tribunal Federal.

Por último, mas não menos importante, o argumento do eminente Presidente da OAB em relação à possibilidade do número de recursos extraordinários. O juiz, ao receber qualquer ação ou proposta, ou impugnação em primeira instância, teria que levar em conta se foi ou não suscitado algum aspecto jurídico de constitucionalidade. Claro. É evidente que não se vai deixar de arguir, principalmente hoje no Direito brasileiro em que fazemos questão de usar recursos - e nós, advogados, abusamos da faculdade de preliminares. Qual o advogado que, antes de entrar com uma ação, não argui cinco, seis, sete, oito preliminares? Ora, serão suscitadas, evidentemente. Se o juiz entender que uma daquelas preliminares tem sustentação jurídica bastante para remeter o seu julgamento à Suprema Corte, por que não fazê-lo? Nada impede. Ele aduzirá suas razões e o Supremo haverá de, **initio litis**, rejeitar ou, se tiver fundamento, mandar processar, até porque lhe cabe, é da sua competência rever as suas próprias decisões e súmulas e rever também o efeito vinculante.

Por essas razões, mantenho-me ainda convencido de que a emenda à qual me vinculo, do efeito vinculante, virá, numa forma oportuna, a favor da Justiça e da prestação jurisdicional.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Srs. Senadores, antes de dar a palavra ao Senador Jefferson Péres, comunico à Casa, para que conste dos Anais, que ontem foi o aniversário natalício do nosso Senador Ronaldo Cunha Lima, e hoje é o do Senador Jefferson Péres, que tem a palavra.

O SR. JEFFERSON PÉRES - Dr. Reginaldo Oscar de Castro, como já foi reafirmado por V. Sª e pelo Senador Ronaldo Cunha Lima, a emenda do Senador - e que vou relatar - não contempla, como a da Câmara dos Deputados, qualquer punição para os Juizes de Primeira Instância que desobedecessem - vamos dizer assim, embora a expressão seja forte - à súmula vinculante.

Por outro lado, a instituição do efeito vinculante, que não contemple punição, que seria aberrante, seria ineficaz para os Juizes de Primeira Instância, porque, como V. Sª mesmo salientou, evidentemente que eles continuariam a decidir em dissonância com as decisões do Supremo e nada impediria que recorressem dessas decisões.

Portanto, a Emenda do Senador Ronaldo Cunha Lima visa apenas, na prática, a desafogar um pouco o Supremo Tribunal Federal, o que poderia ser estendido até aos outros Tribunais Superiores.

V. Sª diz que isso não resolveria o problema do congestionamento. Resolver, admito que não, mas, sem dúvida, aliviaria. Assim como a ampliação do número de membros desses tribunais, sugerida pela OAB e mencionada por V. Sª, também não resolveria, mas ajudaria. Quem sabe as duas medidas pontuais, a súmula vinculante e a ampliação do número de membros contribuiriam sensivelmente para o que estamos pretendendo, que é o alívio dos Tribunais Superiores, não da Justiça de Primeira Instância.

Faço-lhe uma pergunta. Qual a sua opinião sobre uma sugestão que me foi dada por um eminente Magistrado no sentido de em vez de tornar obrigatória qualquer decisão do Supremo, o que na prática não teria, repito, eficácia, que lhe parece estabelecer algumas decisões do Supremo tomadas por dois terços ou três quintos dos seus membros, como requisito de admissibilidade de recurso extraordinário e especiais. Ou seja, as decisões recorridas que tivessem sido adotadas de acordo com súmulas ou decisões do Supremo ou dos Tribunais Superiores, tomadas por determinado **quorum** qualificado, não seriam admitidas. Não seriam admitidos recursos extraordinários ou especiais.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Pode responder Dr. Reginaldo Castro.

O SR. REGINALDO OSCAR DE CASTRO - Senador Jefferson Péres, eu não havia pensado nessa hipótese, mas, de início, parece-me absolutamente lógica. Penso que seja um caminho menos traumático para se alcançar a finalidade que se pretende. E talvez mais eficaz, porque hoje também concorre para o congestionamento dos Tribunais Superiores a falta de cuidado dos Tribunais Estaduais e também dos Tribunais Regionais



Federais na admissão dos recursos especiais e extraordinários.

Havendo uma vinculação expressa - não sei se o Senador Josaphat Marinho, o Senador Ronaldo Cunha Lima e V. Exª, que já se debruçaram sobre o tema, certamente, muito mais do que eu, e não sei se é tema de Constituição da República -, tenho que adiantar a V. Exª que, pessoalmente, a idéia me é simpática. Não discutimos isso no âmbito da Ordem dos Advogados do Brasil, portanto não posso dar a posição do Conselho Federal da Ordem, mas, pessoalmente, acredito que a solução seria bastante melhor, na nossa avaliação, **data venia** dos Srs. Senadores.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Senador Jefferson Pêres.

O SR. JEFFERSON PÊRES - Nessas audiências, vou mais ouvir que falar, para formar ...

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Porque V. Exª precisa formar o convencimento.

Estão inscritos os Senadores Ramez Tebet, Iris Rezende, ex-Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Concedo a palavra ao Senador Ramez Tebet, como Vice-Presidente da Comissão.

O SR. RAMEZ TEBET - Sr. Presidente, Srs. Senadores, meu caro colega Dr. Reginaldo Castro, que representa aqui a Ordem dos Advogados do Brasil, parece-me que uma coisa é indiscutível, óbvia, isto é, o assunto se insere dentro de um contexto maior. Qual é esse contexto maior? A reforma do Poder Judiciário, que tem unanimidade. Todos julgamos isso indispensável.

Agora, que reforma do Poder Judiciário - e isso é importante a meu juízo - nós pretendemos? Mais do que isso, não é o que pretendemos, é o que podemos fazer, porque entendo que não podemos protelar por mais tempo a apresentação de algumas soluções que digam à sociedade, que respondam para a sociedade brasileira que existe um Poder Judiciário no qual ela ainda pode confiar.

O que está efetivamente acontecendo no nosso País hoje? A sociedade está indignada. Por quê? Temos um Poder Judiciário excessivamente lerdo. Quer dizer, o Brasil é um País de dimensão continental, tem 11 juízes no Supremo Tribunal Federal. A carga do Supremo Tribunal Federal, a estatística está demonstrada nesses trabalhos que estamos realizando aqui. Então, pergunto: é possível, tem o Brasil condições, hoje, de promover essa reforma judiciária, do Poder Judiciário, que a sociedade quer, que nós queremos? Isto é, é possível ampliar o número de juízes, inclusive os do Supremo Tribunal Federal? É possível operacionalizar o Poder Judiciário tal qual desejamos fazer? Houve a criação do Juizado das Pequenas Causas. É interessante o que está ocorrendo.

O meu Estado, Mato Grosso do Sul, foi uma das primeiras unidades da Federação brasileira a criar o Juizado de Pequenas Causas. Pois bem, criou-se uma expectativa de tal ordem que o número de feitos, lá, meu caro Reginaldo, aumentou consideravelmente, isto é, aquilo que foi criado para desafogar o Poder Judiciário está se constituindo hoje, no presente momento, causa para o aumento de demandas no Poder Judiciário.

Pode-se argumentar que a sociedade acordou, viu que tem solução para os seus problemas, tem a quem recorrer, antes ela não recorria, agora está buscando essas decisões por intermédio do Juizado das Pequenas Causas e que, com o tempo, o assunto será solucionado. Mas o tempo está passando e o volume de causas no Juizado de Pequenas Causas está aumentando.

Temos os conflitos agrários a desafiar a nossa capacidade de solucionar um grave problema deste País: a reforma agrária. Ouço discursos no Congresso Nacional dizendo que a solução é a criação de uma justiça agrária, uma justiça especializada em nosso País. Mas volto a perguntar: temos condições para aplicação disso tudo? Então, se não temos, acredito que devemos raciocinar sobre esta causa, sobre o problema da súmula vinculante da seguinte forma: ela nos ajuda, mesmo como paliativo; não é bom admitir a súmula vinculante. É sobre esse aspecto que penso que devemos focar o assunto. Não é a melhor solução para o momento, mas é a menos onerosa. A mim me parece que é a menos onerosa no momento, porque não aumenta o número de juízes, não cria maiores despesas em absoluto.

Por outro lado, quais seriam as desvantagens disso - e foram apontadas aqui



e, a meu ver, rebatidas com muito sucesso pelo Senador Ronaldo Cunha Lima. A principal delas, aquela que realmente nos atormenta, diz respeito à independência dos juizes. Aí volto ao meu pragmatismo: às súmulas, hoje, que não são vinculantes, a maioria dos juizes já obedece. Os juizes hoje dão sentenças rápidas, dizendo: "Consoante a Súmula nº tal, o assunto está decidido".

Ocorre que as partes não se conformam, recorrem constantemente e abarrotam os tribunais com recursos meramente protelatórios, como é do conhecimento geral e, parece-me, constitui-se uma unanimidade nesta Comissão. Também parece ser uma unanimidade o fato de que esses recursos protelatórios, por incrível que pareça, são apresentados por quem tem responsabilidade de distribuir justiça, ou seja, o Estado. E o Estado recorre em que questões? O Estado recorre nas questões tributárias, nas questões previdenciárias.

Por isso mesmo, vejo com muita satisfação esse pragmatismo da OAB, que, embora me pareça ser contra a súmula vinculante, assim diz, como se estivesse peticionando, no reconhecimento de que, do jeito que está, não dá para ficar.

Temos de nos convencer disso, uma vez que temos de dar respostas a uma sociedade que está cada vez mais inquieta e, além do mais, insegura. Senão, vejamos, o que está ocorrendo, como salientou o Senador Ronaldo Cunha Lima? Um determinado Juiz reconhece que um determinado percentual referente ao Plano Collor é devido, de outra parte, sentença outro dizendo que não é devido. Ou seja: em assunto de transcendental importância como este, a sociedade vai ficando cada vez mais descrente no Poder Judiciário, chegando mesmo a se indagar: por que concedem para mim e não concedem para o outro, já que se trata de questão absolutamente igual? Por que uma Junta de Conciliação e Julgamento decide em um determinado sentido enquanto outra decide em sentido oposto?

Todas essas inquietações, Sr. Presidente, nos atormentam; todavia, o Direito é expressão de luta, e quem entende o Direito é quem luta por ele, pela sua aplicação; é, pois, quem vive o Direito.

É por isso que ontem, quando o Ministro Jobim estava aqui, e conversávamos, trocávamos idéias, debatíamos com S. Ex^a e o sabatinávamos sobre sua ida ao Supremo Tribunal Federal, foi importante saber que o Presidente da República não pretendeu nomear apenas um professor, um acadêmico de Direito para o Supremo Tribunal Federal; o Senhor Presidente está indicando quem tem vivência do Direito, quem conhece, quem teve clínica de advocacia no interior, quem disputou causas, quem conhece a aflição do nosso povo e da nossa gente, as deficiências do Poder Judiciário, do Ministério Público, do aparelhamento policial e assim por diante.

Assim, no instante em que a Ordem - volto aqui a repetir - passa a admitir que, nas questões tributárias e previdenciárias, isso possa ser adotado, creio que estamos refletindo bem. É muito bom que se reflita, que se discuta o assunto; todavia, entendendo também que, de uma forma ou de outra, devemos aplicar o efeito vinculante da súmula.

Indagar-se-á: por quanto tempo ela irá obrigar?

Ora, meu Deus, para isso existe o Congresso Nacional. Resta saber até quando elas vão vigorar? Quem pode mudar isso? Será que é bom que isso fique? E o Ministro Jobim, ontem, tentou aqui uma solução. S. Ex^a opinou

dizendo que o juiz que não quiser, que for contra a súmula vinculante, tem o direito de ir ao seu Tribunal e o este de ir ao Supremo.

Nas súmulas atuais, por exemplo, o Regimento do Supremo Tribunal Federal permite que, mediante um percentual de Ministros daquela Suprema Corte, proponha-se a modificação da súmula. Então, se, em determinado momento, ela não estiver atendendo, poderá ser mudada. A pergunta é: quem pode propor essa mudança? Será que é justo que só o Poder Judiciário o faça? Será que o Ministério Público não deve ter também a iniciativa de propor a mudança? Outras entidades também não deveriam ter essa prerrogativa? Essas são as indagações.

E, por outro lado, o Congresso Nacional pode, por fim, já que súmula diz



respeito à interpretação de lei, fazer leis mais claras ou leis que substituam e assim por diante.

Então, dentro desse quadro pragmático, Dr. Reginaldo, digo que, como militei também muitos anos na advocacia, a aplicação da Justiça não está restrita àquela estreiteza da legislação, quase sempre impotente diante da realidade humana que é muito maior, principalmente em um mundo que avança tecnológica e cientificamente de forma assombrosa.

A meu ver, sem dúvida nenhuma, considerando o quadro atual do País, os argumentos, colocados nos pratos da balança, pesarão favoravelmente à adoção da súmula vinculante.

Eram as considerações, Sr. Presidente, que gostaria de fazer, não sem antes cumprimentar o Dr. Reginaldo Castro, cuja explanação, ainda que não tenha tido a oportunidade de ouvir na íntegra, agradou-me fundamentalmente, pelo que o parabenizo, principalmente por estar aqui acudindo ao nosso chamamento, em uma demonstração de que esta Casa de leis e esta nossa Comissão querem realmente debater o assunto com toda a sociedade brasileira.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Dr. Reginaldo, tem V. Ex^a a palavra para suas apreciações.

O SR. REGINALDO OSCAR DE CASTRO - Sr. Presidente, Sr. Relator, Srs. Senadores, ouvi com absoluta atenção as exposições dos Srs. Senadores Ronaldo Cunha Lima, Jefferson Pêres e Ramez Tebet.

Gostaria apenas, pedindo vênias a V. Ex^{as}, de fazer algumas observações que me parecem importantes. Não consegui, ainda, entender qual a diferença que haverá entre as decisões com efeito vinculante do Supremo Tribunal Federal e as Súmulas hoje existentes daquela Corte.

Se comparada a súmula hoje existente com o projeto que está em andamento na Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Jairo Carneiro, há uma diferença fundamental, de vez que se cria uma consequência concreta para o juiz que a descumpra. Todavia, na proposta hoje apreciada nesta ilustrada Comissão, não vejo a diferença entre as duas. Vejam V. Ex^{as} que a súmula do Supremo Tribunal Federal - que, ao que me parece, não é editada desde de 1976, tendo sido a última proposta pelo Ministro Victor Nunes Leal - foi sempre reverenciada e profundamente respeitada por todos os operadores do Poder Judiciário brasileiro, pelos juizes de primeiro grau, pelos advogados, pelos tribunais. Jamais, pelo menos não conheço, houve casos de rebeldia contra súmula do Supremo Tribunal Federal. A questão exemplar que pinço desse quadro é, por exemplo, a da dissolução de sociedade de fato, cuja única referência que se tinha no Poder Judiciário sobre como resolver a dissolução de sociedade de fato era uma súmula do Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, sinceramente, e peço antecipadamente escusas à digna Comissão, eu não vejo como diferenciar. Se é uma punição, se é uma consequência concreta para o juiz que descumpra a decisão com efeito vinculante do Supremo Tribunal Federal, muito bem, aí, realmente entendo que há um acréscimo de autoridade a essas decisões, à autoridade que hoje já tem a súmula do Supremo Tribunal Federal. Então, é com absoluta modéstia que deixo registrado que, realmente, com absoluta honestidade também, não estou compreendendo bem como distinguir um quadro do outro.

De outro lado, sobre o que, com brilhantismo, informa o nobre Senador Ronaldo Cunha Lima, vejo que a preocupação primeira, que é o congestionamento, S. Ex^a reconhece que poderá não ser evitado. Poderemos continuar dentro do mesmo quadro de congestionamento se os recursos hoje existentes no Supremo forem substituídos por outros decorrentes de insatisfações, de inconformismo com a decisão proferida de acordo com a súmula, que é uma questão constitucional. Então, não vejo como aí poderia resolver-se.

Gostaria muito de deixar claro, Sr. Presidente, Srs. Senadores, que não estou contestando absolutamente. Estou deixando registrada para a Comissão a impressão que me fica de que, na verdade - e disse bem o Senador Ramez Tebet -, nós não estamos cuidando da solução de um problema. Estamos tentando, utopicamente, resolver um pequeno problema,



que eu diria infimo diante do quadro geral sobre o que temos de pensar. Creio, de outro lado, que devemos realmente ter presente que o excesso de recursos hoje existente no sistema processual brasileiro também deve ser tratado de forma a reduzir esse festival de possibilidades que a advocacia hoje tem e tem, não à sua disposição, mas é obrigação do advogado recorrer sempre que houver uma nesga de possibilidade de sucesso na causa do seu cliente. No momento em que isso se reduzir, obviamente, ele não vai enfrentar, não vai se declarar insatisfeito. Ao contrário, tudo o que representar benefício ao apressamento da prestação jurisdicional estará inteiramente dentro do discurso da Ordem dos Advogados.

Por fim, gostaria apenas de interpor embargos declaratórios ao que disse à Comissão o Senador Ramez Tebet. A Ordem não está absolutamente de acordo com a idéia, Senador Ramez Tebet. Nós apenas admitimos que, obviamente, se o Senado resolver aprovar a adoção da instituição da decisão com efeito vinculante, para que reflitam sobre a possibilidade de reduzir a sua abrangência. São esses os embargos declaratórios que, espero, V. Exª receba e os julgue procedentes.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Senador Iris Rezende. E, como último Senador, o eminente Senador Josaphat Marinho.

O SR. IRIS REZENDE - Sr. Presidente Bernardo Cabral, Dr. Reginaldo, primeiramente, quero manifestar minha satisfação pessoal pela presença de V. Exª hoje aqui, representando a Ordem dos Advogados do Brasil. Acredito que muitos não sabem o que para mim é motivo de muita honra: receber hoje, nesta Comissão, um goiano, de uma das famílias mais ilustres, de gratas tradições de Goiás. Dr. Reginaldo é filho do Dr. Sebastião Oscar de Castro, popular "Sebinha", um dos mais famosos advogados de Goiás, que, posteriormente, transferiu-se para Brasília. Além de grande advogado é, na verdade, um jurista. O seu filho, naturalmente, cresceu estudando num lar onde estava um grande jurista, e hoje é motivo de orgulho para todos os goianos vê-lo representar aqui a Ordem dos Advogados do Brasil.

Lamentavelmente, só tomei conhecimento da sua presença hoje. Se tivesse sabido antes, tenho certeza de que eu teria trazido mais goianos para, comigo, festejarem a sua presença nesta Comissão.

Dr. Reginaldo, entendo que a providência de trazer a OAB para discutir com os integrantes desta Comissão o projeto de emenda constitucional do Senador Ronaldo Cunha Lima que trata da súmula vinculante, mais do que pelos efeitos da súmula vinculante, caso aprovada a emenda constitucional, é importante pela oportunidade que oferece para que Senadores, advogados, juristas, Ministros possamos discutir um pouco a realidade da Justiça brasileira, a necessidade de uma reforma, quero eu, profunda do Judiciário brasileiro.

Mais do que conhecimentos de ordem jurídica, temos, os Senadores, um conhecimento da realidade social brasileira que nos preocupa muito. Muitas vezes, o advogado em seu escritório, o juiz em seu gabinete, tanto um como outro, assoberbados pelo volume de trabalho, não conseguem sentir nem se sensibilizar por uma realidade cruel que vivemos no meio social.

Pelo contato que tem o político - e aí trago a minha experiência - com todos os segmentos sociais, naturalmente ele vive um tanto angustiado quando fala em Justiça, em Judiciário, em advocacia, porque traz na carne a angústia de um segmento respeitável da sociedade que, muitas vezes, precisa recorrer à Justiça e se sente impossibilitado por muitos motivos.

As pessoas que recorrem à Justiça neste País, com raríssimas exceções, não fazem um bom juízo pessoal do juiz e dos advogados. Elas ficam um tanto quanto frustradas, pela morosidade, pelo custo, enfim, por toda a situação da Justiça.

Aproveitando a presença do representante da OAB - e isso eu fazia ontem quando aqui compareceu o futuro Ministro do Supremo Tribunal Federal, Sr. Nelson Jobim -, faço a S. Sª um apelo que fiz ao futuro Ministro, para que, como representante da OAB, com o prestígio que a OAB goza junto às autoridades deste País, principalmente aos homens públicos, porque não se abre uma página da história deste País, desde a Proclamação da República, sem contar com a participação efetiva da OAB nas grandes decisões políticas nacionais.



Todos sabemos que, se não fosse a OAB, quem sabe estaríamos vivendo até hoje o arbitrio. Lembro-me bem de que, quando me encontrava cassado, quando parecia que tudo se acabava ao meu redor, ali eu senti o valor da OAB, a solidariedade do advogado, o carinho dos meus colegas. Embora fosse apenas um bacharel, eu já sentia ali a ação e, sobretudo, a força que a OAB tem quando injustiças são praticadas neste País.

Tenho, pois, um amor e um respeito muito profundos pela OAB, pela minha classe, tanto é que, quando eleito Governador, em 1983, apressei-me a encaminhar à Assembléia Legislativa um projeto que permitisse ao Poder Executivo remunerar todos os advogados considerados dativos, nomeados pelos juizes para o atendimento das pessoas pobres. De forma que, em Goiás, os advogados são remunerados.

O juiz designa o advogado para defender o pobre que recorre à Justiça. Ao final, ele arbitra os honorários e o Governo de Goiás paga. Além do serviço de advocacia que também o Governo mantém na Capital e nas grandes comarcas.

Mas eu pergunto: o que temos feito hoje para acudir a sociedade na área do Judiciário? A OAB entende que elevar de 30 para 70 o número de Ministros do Superior Tribunal de Justiça seria uma solução. Mas o Tribunal de Justiça de Goiás entende que criar-se mais oito cargos de desembargador também seria uma solução. Inclusive, o Tribunal de Justiça encaminhou à Assembléia Legislativa um projeto reformando a justiça goiana, segundo o qual se elevava o número de desembargadores, de juizes, etc., e o Governador o vetou integralmente, sob uma simples alegação: o Governo de Goiás não tem condição de arcar com mais despesas do Judiciário. O Judiciário de Goiás consome em torno de 11% da receita estadual. Temos em Goiás os melhores juizes. Nenhum Estado do País tem desembargadores e juizes melhores do que os nossos; acredito que iguais, mas não melhores, sob todos os aspectos. Da dignidade, da honradez, do esforço.

Sr. Presidente, entendo que não adianta elevar-se o número de ministros, de desembargadores, de juizes, com esses códigos processuais que temos aqui. Basta que um advogado menos consciente da sua responsabilidade como integrante ativo da Justiça não queira que uma ação caminhe, basta ele interessar-se em procrastinar, para que tudo seja jogado por terra.

Sou favorável. Pessoalmente, já manifestei ao autor dessa emenda o meu voto favorável à mesma, entendendo que essa seria uma das pequenas raízes a tentar consertar algo nessa área. Não adianta - repito - aumentarmos o número de ministros, de desembargadores, de juizes, com esses Códigos de Processo Civil, de Processo Penal que temos e, por isso, devemos mudar muita coisa.

Nessa hora, entendo que a OAB, mais uma vez, na história deste País poderia prestar um grande serviço à Nação, trazendo aos Senadores e Deputados os subsídios importantes porque nós, envolvidos no dia-a-dia com as nossas responsabilidades parlamentares, muitas vezes não temos condições de materializar projetos que realmente corrijam todos esses defeitos existentes nessa complexidade judicial do País.

Lembro-me bem quantas vezes o Parlamento votou leis criando melhores condições para que o Judiciário pudesse atender locadores e locatários, proprietários e inquilinos e, não me esqueço que, há mais ou menos seis anos, uma pessoa da minha família deixou o apartamento para morar com a filha e colocou o apartamento simples em uma imobiliária especializada em aluguéis de casas e residências. Já no segundo mês o inquilino não efetuou o pagamento. No terceiro e quarto mês a imobiliária entendeu de recorrer à Justiça. Quero confessar aos senhores que pessoalmente procurei interferir para que aquele processo caminhasse uma vez que os aluguéis eram o meio de vida dessa pessoa da minha família. Foram mais de quatro anos para que aquele apartamento se desocupasse sem que ela nunca recebesse um centavo sequer.

Esse é o retrato, e se acontece com quem tem relacionamentos com juizes, penso que acontece com quem nem consegue dar um bom-dia a um deles. Essa é a nossa realidade. Portanto, entendo que, agora mais do que nunca, o Parlamento, a OAB, o Poder Executivo e Poder Judiciário têm que acordar para essa realidade cruel que vivemos na área da Justiça, que não pode

continuar assim. Temos que mudar quase tudo ou mudar tudo para que se recomece de novo a prestação jurisdicional à sociedade brasileira.

Aproveito a oportunidade, dentro da admiração pessoal que tenho por V. Ex^a, pela sua família, dentro da liberdade e intimidade que tenho para com sua pessoa é que faço esse apelo. Vamos fazer com que, quem sabe agora, a OAB, que é um grande patrimônio que tem o Brasil, possa enxergar mais longe, bem mais distante dos interesses restritos dos advogados como tem feito ao longo da história brasileira e comecemos a mudar e, quem sabe, com a rapidez que espera o nosso País.

Era esse o apelo que queria fazer a V. Ex^a.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Não havendo considerações a tratar, passo a palavra ao eminente Senador Josaphat Marinho como último Senador inscrito.

O SR. JOSAPHAT MARINHO - Sr. Presidente, preliminarmente, estamos falando como advogados e espero que V. Ex^a promova a captação das notas que estão sendo gravadas, salvo se o ilustre Dr. Reginaldo Castro remetê-las diretamente, para que tomemos conhecimento e possamos refletir melhor sobre tudo o quanto de importância ele ponderou em sua exposição.

Dr. Reginaldo de Castro, quero, em primeiro lugar, assinalar que a serenidade de sua exposição veio efetivamente com o propósito de colaborar com o Senado para que se encontre uma solução a respeito do problema do efeito vinculante.

Tenho discutido esse assunto com os colegas e, particularmente, com o Senador Ronaldo Cunha Lima. Perante S. Ex^a dei a sugestão, por ele admitida e incluída na sua emenda. Ao invés de cuidar-se de efeito vinculante mediante súmula, dar-se apenas ao Supremo Tribunal Federal - e só ao Supremo Tribunal Federal - a faculdade de declarar efeito vinculante, por dois terços de seus membros, nos casos em que a Corte entender adequada a medida. Vale dizer, não se generaliza. A súmula daria formalmente um efeito demasiado genérico. Por outro lado, tinha o inconveniente de que, adotada, o seu cancelamento obedece a uma formalidade que dificulta.

E mais. Um dos aspectos de que se cuida para estabelecer o efeito vinculante é de obstar o número excessivo de processos. A súmula exigirá decisões repetidas para que fosse adotada. E o quadro brasileiro está, desse ângulo, exigindo uma solução pronta. É preciso obstar o excesso de processos. Não cabe, nesse momento, examinar a razão desse amontoado; basta que se saliente que o Supremo Tribunal Federal encerrou seus trabalhos em dezembro e reabriu-os em fevereiro e houve que distribuir nada menos do que dez mil processos para os nove ministros que julgam.

Então, dar-se ao Supremo Tribunal Federal a faculdade de declarar efeito vinculante, por dois terços de seus membros, nos casos em que o Supremo assim achar adequado. Ora, sejam quais forem as nossas divergências com relação ao Supremo, ele é notoriamente um órgão contido. O Supremo não abusa de sua competência. É um órgão moderado, até moderado demais. Não exerce plenamente todas suas atribuições. De maneira que não há risco desse ângulo, em que o Supremo Tribunal possa abusar da declaração do efeito vinculante.

E como se trata de medida de caráter excepcional, não deve ser extensiva a outros tribunais, pelo menos nesta fase. Os tribunais demasiado grandes na sua composição dificilmente podem, com absoluta segurança, declarar efeito vinculante. Esta é a realidade que conhecemos.

Por outro lado, sendo efeito vinculante, distinguir-se-á, a meu ver, da súmula. A súmula é apenas uma diretriz, um **standard**, um padrão; ao passo que o efeito vinculante obriga. Estabelecido o efeito vinculante por uma decisão do Supremo Tribunal Federal é como se fosse uma norma legal.

O eminente representante da Ordem dos Advogados do Brasil situou um pormenor que me parece da maior relevância e que justifica a adoção da súmula. Na sua exposição, acentuou que o juiz pode, à luz dos pormenores do processo, entender que o caso em julgamento não é idêntico ao que determinou o conteúdo do efeito vinculante. Por aí é que entendo que o efeito vinculante não prejudicará a independência do juiz. Ele não será autômato para aplicar. Os casos se multiplicam e se diversificam. O juiz e o

tribunal inferior podem entender que o caso em julgamento não se identifica com o que deu origem à súmula. Afinal, o Supremo Tribunal dirá com quem está a razão.

Assim, se se admitir o efeito vinculante, ele terá um caráter de excepcionalidade. O pessoal do Supremo Tribunal Federal só será autorizado por dois terços da composição da Casa e para os casos em que a Corte assim entender.

Não sendo súmula, terá outra vantagem: se o Supremo apurar que sua decisão, ao longo do tempo, não está produzindo os efeitos úteis devidos, poderá cancelar o efeito vinculante sem outras formalidades que a da decisão igualmente por dois terços. Não ficará sujeito àquele processo formal com que se pode alterar a súmula.

Essa diversidade de situações a que se referiu em sua exposição, assinalo, é da maior importância, porque vai demonstrar que o juiz não terá sua competência estrangulada, ele apenas obedecerá à Corte, ao efeito vinculante, nos casos rigorosamente idênticos. Agora, o juiz é que vai verificar a conveniência de seguir essa súmula, esse efeito vinculante, como acabou verificando a conveniência de aceitar as súmulas.

O Senador Ramez Tebet assinalou, se não me engano, que os juízes passaram a aceitar tranquilamente as súmulas. Por quê? Porque verificaram que a súmula era um padrão de julgamento estabelecido com determinada segurança e era importante para reduzir o uso do tempo e, conseqüentemente, ampliar o poder de decisão dos juízes de tribunais. É o que a mim parece que se quer alcançar. Por outro, o efeito vinculante terá uma importância especial: ao lado de reduzir o número de processos, vai obstar a multiplicidade de decisões contraditórias.

O que ocorreu no Brasil, no Governo Collor, com a Previdência não se pode repetir. Foi um escândalo a contrariedade de decisões no País, gerando um tumulto prejudicial à tranquilidade pública.

Ora, se sabemos, e me parece que isso é tranqüilo, que o Supremo Tribunal não abusa da competência, é um Tribunal comedido, estamos certos que ele só vai declarar efeito vinculante nos casos em que tranqüilamente entender que tal é cabível. Ele nunca abusou da advocatória, que, no meu entender, deveria ser de novo restituída à competência do Supremo para evitar certos abusos, sobretudo de tribunais estaduais; evitar decisões vinculadas a critérios políticos, mas isso não está em discussão.

Eram estas as ponderações que devia trazer, mas esperando conhecer literalmente o conteúdo de sua exposição para melhor refletir sobre o assunto.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Dr. Reginaldo Castro.

O SR. REGINALDO OSCAR DE CASTRO - Sr. Presidente, apenas para concluir, gostaria de agradecer as generosas referências feitas a meu pai e a mim próprio pelo Senador Iris Rezende, velho amigo de nossa família em Goiás. Gostaria, portanto, de registrar a minha gratidão por ter ouvido de V. Ex^a as generosas referências que acabam de se tornar públicas. E gostaria apenas de apresentar ao Senador Josaphat Marinho uma preocupação, dentro dos pontos que S. Ex^a assinalou.

Dizíamos antes que a súmula com efeito vinculante terá aplicação obrigatória, segundo o que V. Ex^a afirmou agora; mas não há obrigação sem sanção. Qual seria a sanção à qual estaria submetido o juiz caso não aplicasse a súmula? Aí é que está o ponto, Senador Josaphat Marinho, onde não consigo distinguir a súmula hoje admitida pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e a que se pensa introduzir com a Emenda Constitucional. Desculpe-me, Senador.

O SR. JOSAPHAT MARINHO - Vamos fazer um diálogo. Em um caso como esse, se o juiz desobedecer ao efeito vinculante, o advogado de uma das partes reclama ao Supremo Tribunal Federal.

O SR. REGINALDO OSCAR DE CASTRO - O juiz não teria, absolutamente, nenhuma sanção contra ele?

O SR. JOSAPHAT MARINHO - Se o juiz entender que o caso não é idêntico ao que foi objeto da decisão declaratória de efeito vinculante, a meu ver, só tramita regularmente; mas, se pura e simplesmente o juiz disser que não



aplica o efeito vinculante, o advogado tem o direito de reclamar ao Supremo Tribunal Federal. E o Supremo cancela diretamente a decisão.

O SR. REGINALDO OSCAR DE CASTRO - De qualquer forma, isso teria alguma influência na folha funcional do juiz, enfim, algo deverá ocorrer a esse juiz, para que...

O SR. JOSAPHAT MARINHO - Sim, mas atente que, no caso, ocorreria a mesma coisa se o juiz estivesse violando a lei.

O SR. REGINALDO OSCAR DE CASTRO - Bem, aí seria caso de prevaricação, seria caso de Código Penal. Senador, evidentemente não vou estabelecer a polêmica com V. Exª, mas a minha colocação é apenas para que todos possamos refletir um pouco sobre ela.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Mas está ótima a polêmica. Pode continuar.

O SR. REGINALDO OSCAR DE CASTRO - De outro lado, Senador, preocupa-me também um outro aspecto que na justiça americana ocorre muito: a modificação das decisões vinculantes da Suprema Corte americana em fins de Governo. Há registros de que, em determinado momento, quando se inicia o Governo, a Suprema Corte decide de determinada forma e, antes do fim desse Governo, modifica a decisão.

Veja V. Exª que insegurança jurídica pode-se criar numa situação como essa. E isso estamos falando dos Estados Unidos da América. A nossa realidade - não diria que é perigosa, felizmente não temos ainda nenhum risco no horizonte que possa nos inspirar de forma diferente - apresenta uma instabilidade maior, política, social e jurídica. Então, essa é outra preocupação que temos, Senador.

O SR. JOSAPHAT MARINHO - Mas atente que fica muito difícil, no nosso caso, essa modificação de fim de Governo por um **quorum** de dois terços.

O SR. REGINALDO OSCAR DE CASTRO - Bem, lá não sei qual é o **quorum** exigido; se não me engano, é a unanimidade. E ocorre. Muito obrigado, Senador.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Srs. Senadores, eu queria deixar ao final um registro: aquele que comprova que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania andou muito bem.

O SR. ANTONIO CARLOS VALADARES - Sr. Presidente, pela ordem. Serei breve; desculpe-me.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Tem a palavra V. Exª pela ordem. V. Exª faz bem em interromper, porque a manifestação que eu tinha a fazer tem que ser feita ao final realmente.

O SR. ANTONIO CARLOS VALADARES - Eu gostaria de comunicar ao Dr. Reginaldo Castro, como sabe V. Exª, Sr. Presidente, que está tramitando aqui na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e quero crer que no próximo mês de abril será votada a Proposta de Emenda Constitucional enfocando o problema da nomeação de membros advogados para os Tribunais Regionais e para o Tribunal Superior Eleitoral.

O Presidente desta Comissão, que também foi Presidente da Ordem dos Advogados e acompanhou de perto a nossa luta nesta Comissão, já tem conhecimento de que há parecer favorável à proposta do Senador pelo Espírito Santo, José Ignácio, que não pôde vir hoje em virtude de um assunto grave e sério de que está tratando.

Acredito que essa proposta seja do maior interesse da Ordem dos Advogados do Brasil, já que se trata da nomeação de advogados, hoje feitas de forma aleatória, sob o condão da inteligência e da força política dos governantes. Esses advogados seriam nomeados por meio de eleição nos Estados e, também, na própria Ordem dos Advogados, secção nacional.

Talvez, no começo de abril, essa Proposta de Emenda Constitucional seja aprovada aqui na Comissão; em seguida, será apreciada no plenário do Senado. É uma inovação constitucional - quero crer -, será da maior utilidade para a renovação dos costumes políticos e contribuirá para a melhoria da situação eleitoral, principalmente nos Estados.

Agradeço a V. Exª, Sr. Presidente, e parabeno o palestrante pela sua presença. Agradeço, também, a oportunidade da apresentação de uma solução que vai resolver vários problemas, principalmente nas regiões mais pobres.



Essa iniciativa é do nobre Senador Cunha Lima, homem experimentado na sua vivência como advogado e como homem público. S. Ex^a sabe muito bem o que a Paraíba e o Nordeste sofrem com as demandas judiciais, com a demora, inclusive por causa da falta de recursos financeiros das partes interessadas. De modo que só chegam aqui os recursos em que existem demandas patrimoniais em jogo, heranças vultosas, oportunidade em que são contratados advogados que cobram honorários. A pobreza dificilmente chega ao Supremo Tribunal Federal.

Era a comunicação que gostaria de fazer a V. Ex^a

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Senador Antonio Carlos Valadares, como advogado militante e ex-Governador do Estado de Sergipe, esteja certo de que o trabalho de V. Ex^a será encaminhado ao Dr. Reginaldo de Castro por intermédio da nossa Secretária, Dr^a Vera Lúcia, a fim de que a OAB dele tome conhecimento antes da votação definitiva no mês de abril. E se possível, V. Ex^a fica desde logo autorizado por esta Presidência a convidar o Dr. Reginaldo para estar presente no dia da votação final nesta Comissão.

A Presidência dizia o quanto tinha sido produtiva a forma pela qual o Senador Jefferson Pêres entendeu de fazer esta audiência pública no sentido de recolher a opinião dos mais variados juristas.

Temos para a próxima quarta-feira, no dia 26 de março, já confirmada a presença do Dr. Geraldo Brindeiro, Procurador-Geral da República; para o dia 2 de abril está confirmada a presença do Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence, Presidente do Supremo Tribunal Federal, e, no dia 9 de abril, provavelmente, o Ministro Evandro Lins e Silva, um outro jurista favorável e, finalizando, com o Presidente da Associação Brasileira de Magistrados.

O Senador Jefferson Pêres, com a cautela que deve presidir um assunto dessa natureza, entendeu que a Comissão deveria convidar o que havia de melhor no meio jurídico. E, por uma coincidência, não havia como termos uma estréia, uma inauguração tão boa senão com a presença do representante da instituição que, sem dúvida alguma, na sociedade civil, é a que melhor nos representa - a Ordem dos Advogados do Brasil na pessoa do Dr. Reginaldo Oscar de Castro. Como disse o eminente Senador Iris Rezende eu próprio em outras oportunidades, Dr. Reginaldo é um jurista que tem orgulhado a nossa classe.

De modo que quero parabenizar primeiro a Comissão, na pessoa do nosso Relator, por ter tido essa idéia, na pessoa de V. Ex^a, Dr. Reginaldo Oscar de Castro, que leve ao Conselho Federal da OAB, aos nossos colegas a sua participação. Como foram muito bem-vindas as suas sugestões! As contrariedades existem no sentido de que cada um tem a sua idéia, mas, no fim, como disse o Senador Ramez Tebet, teremos de fazer o principal, que é a reforma do Poder Judiciário.

Antes de encerrar a reunião e convocar outra para a próxima quarta-feira, concedo a palavra a V. Ex^a, Senador Antonio Carlos Valadares.

O SR. ANTONIO CARLOS VALADARES - Sr. Presidente, gostaria somente de colaborar com o zelo e a eficiência com que V. Ex^a dirige esta Comissão.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Muito obrigado a V. Ex^a.

O SR. ANTONIO CARLOS VALADARES - Tomei conhecimento de que, na próxima quarta-feira, possivelmente não haverá sessão deliberativa no Senado.

Seria de todo conveniente, até para que haja comparecimento maciço à palestra do convidado, Dr. Brindeiro, Procurador-Geral, que a Comissão entrasse em entendimento com S. Ex^a para fazer uma alteração da data, porque, na próxima semana, tendo em vista a proximidade da Semana Santa, possivelmente não haverá número.

A reunião está marcada para o dia 26, portanto na Semana Santa. A frequência será baixíssima, por isso faço essa sugestão a V. Ex^a, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Nós estaremos aqui, mas a sugestão de V. Ex^a é altamente apreciável.

O SR. ANTONIO CARLOS VALADARES - Não há dúvida de que, se houver convocação de V. Ex^a, virei com todo o gosto.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Ouço o eminente Relator sobre a conveniência da mudança da data, para que haja um número maior de Senadores presentes à reunião.

Tem V. Exª a palavra, Senador Jefferson Péres

O SR. JEFFERSON PÉRES - Sr. Presidente, eu estarei presente, mas a ponderação feita pelo Senador Antonio Carlos Valadares é de todo procedente.

Como não haverá sessões deliberativas, a frequência no Senado será baixíssima, porque muitos Senadores - talvez 80% - passarão a Semana Santa em seus Estados.

Então, por cautela, para que não haja o constrangimento de um ilustre palestrante falar para um número diminuto de Senadores, parece-me que seria conveniente transferir a reunião.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Para que o eminente jurista Reginaldo Oscar de Castro saia daqui com uma satisfação maior, lembro que, para discutir o Código Civil, recebemos nesta Comissão um grande jurista - cujo nome não citarei -, a convite, inclusive, do eminente Senador Josaphat Marinho, e, logo a seguir, outro Ministro do Supremo Tribunal Federal, mas havia apenas três ou quatro Senadores presentes.

V. Exª hoje contou com a presença de 19 Senadores, o que demonstra o carinho e o apreço que os Senadores têm pela Ordem dos Advogados do Brasil. Para que tenha uma idéia, são 19 dos 23 titulares; os quatro restantes se encontravam na Comissão Parlamentar de Inquérito dos Precatórios.

Esta própria Presidência passou a direção dos trabalhos à Vice-Presidência, para vir dar esta acolhida, que só engrandece a Comissão e, por sua vez, a própria Ordem dos Advogados do Brasil.

A Presidência entrará em contato com o Dr. Geraldo Brindeiro, para a transferência da data da reunião.

Devo registrar mais uma vez, para que conste em Ata, a presença do eminente 1º Secretário, Senador Ronaldo Cunha Lima, que largou os seus trabalhos estafantes na Primeira Secretaria para estar aqui. Quero parabenizar o Senador Ronaldo Cunha Lima por isso.

Está encerrada a reunião.

(Levanta-se a reunião às 12h53min.)

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA
MINISTRO JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE**

REUNIÃO REALIZADA EM 02.04.97, às 11:00 horas

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Declaro aberta a reunião.

Peço aos eminentes Senadores Pedro Simon - V. Exª já está ciente do pedido que lhe faço - e Regina Assumpção que integrem a Comissão, junto com o Senador Ronaldo Cunha Lima, para fazer a introdução no plenário do eminente Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Sepúlveda Pertence. (Pausa)

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Srs. Senadores, Srª Senadora, está aberta a reunião ordinária convocada para a exposição do Exmº Sr. Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence, Presidente do Supremo Tribunal Federal, acerca da proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 1995, de autoria do Senador Ronaldo Cunha Lima, que dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal.

Esta Presidência deve registrar, em nome dos Srs. Senadores, a sua alegria pela presença do Ministro Sepúlveda Pertence, não só pela sua atuação na vida profissional como advogado, como agora, à frente do Supremo Tribunal. Devo dizer que me ligam a S. Exª laços de fraterna amizade, que se perdem no tempo e se comungam numa cassação mútua dos nossos direitos políticos. De modo que a sugestão trazida a este plenário e aprovada por unanimidade, de autoria do Senador Jefferson Péres, reverte-se hoje na concretização da alegria de termos o Ministro Sepúlveda Pertence entre nós.



Quero dizer aos Srs. Senadores e à Srª Senadora que após a exposição de S. Exª haverá um debate - se é que este termo pode ser usado - entre os Srs. Senadores, para que aclarem pontos em derredor do chamado efeito vinculante de que ora se trata.

O Senador Ronaldo Cunha Lima, como autor da emenda, hoje na 1ª Secretaria, não mais integra esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, por proibição regimental, mas honra, com sua presença, os nossos trabalhos.

Devo dizer ao eminente Ministro Sepúlveda Pertence que, se a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em geral, tem essa satisfação, em particular, a Presidência tem dupla satisfação. Eu o saúdo e peço que passe a fazer a sua exposição, para honra e alegria desta Comissão.

Concedo a palavra ao eminente Ministro Sepúlveda Pertence.

O SR. JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, nobre Senador Bernardo Cabral, Sr. 1º Secretário da Casa, Senador Ronaldo Cunha Lima, Sr. Relator da proposta, Senador Jefferson Péres, Srs. Senadores, Excelências, senhoras e senhores, sou extremamente grato à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado por essa oportunidade de discutir com os Srs. Senadores da República uma proposta do maior relevo para a tentativa de vencer uma crise que não é nossa, do Poder Judiciário; é uma responsabilidade conjunta dos três Poderes da República oferecer aos cidadãos uma Justiça adequada à construção da democracia.

A satisfação de estar presente aqui, tratando, já por duas vezes, sobre temas similares - na Câmara dos Deputados -, no exercício do que considero um verdadeiro e salutar controle externo dos Poderes que se faz assim, nesse diálogo franco e o mais freqüente possível entre o Judiciário e o Legislativo, aumenta quando vejo o Presidente desta Comissão, Senador Bernardo Cabral, e que estou aqui para discutir uma proposta de emenda constitucional do Senador Ronaldo Cunha Lima. É uma revivescência de tempos perdidos e de tempos saudosos em que nós três, reagindo contra a castração de nossa cidadania pelo arbítrio do autoritarismo, encontrávamos na Ordem dos Advogados do Brasil a tribuna restante para o exercício de nossa cidadania.

Ao tomar posse na Presidência do Supremo Tribunal Federal, notei que à falta de poder real usaria da simbologia do cargo para o exercício de um compromisso. Um compromisso que disse, então, era um compromisso de agitação e, para isso, observava, não me faltavam títulos no currículo. O de agitar o problema da reforma judiciária, que entendo absolutamente inadiável. Que partia da assunção da realidade da crise no Poder Judiciário para propor aos Poderes políticos e à sociedade uma discussão, sem preconceitos, das soluções possíveis, com fuga, declarada fuga ao escapismo da pregação de utopias.

A pregação de utopias é constantemente a fórmula mais cômoda de não realizar sequer o que é possível.

No cumprimento desse compromisso que me impus, tenho ido aos mais diversos auditórios, Brasil afora, mas tem sido uma honra particular, repito, a discussão do problema do Judiciário com o Congresso Nacional. Aqui já estive duas vezes, na Comissão da Câmara dos Deputados. Sou grato - já às vésperas de completar o meu biênio à frente do Supremo Tribunal - de ter tido tempo para este contato com o Senado Federal.

Não me aventuro a uma discussão ampla sobre a realidade da crise judiciária, que é patente, e que a mim me preocupa menos como juiz do que como cidadão.

A Constituição Federal de 1988, Sr. Presidente, apostou, mais do que qualquer outra Constituição brasileira - e creio que mais do que qualquer outra Constituição contemporânea do mundo - na solução jurisdicional dos conflitos, não apenas dos clássicos conflitos, dos interesses individuais desavindos ou da repressão penal, mas também abrindo amplas vias de acesso à jurisdição, dos conflitos próprios da sociedade de massa desse fascinante e intrigante fim de século que estamos a viver.

Mas, é óbvio, era previsível a frustração da esperança despertada por essa abertura da jurisdição à sociedade, uma abertura formal, com amplas



avenidas que tinham por destino uma máquina cansada, pobre, viciada, envelhecida. A frustração era inevitável e a estamos vivendo hoje, com essa inédita confluência de crises, de críticas, que sofre o Judiciário - seja a crítica, que me impressiona, da sociedade que reclama mais justiça, seja a crítica, muitas vezes, de detentores do poder político, que reclamam que há justiça demais, como se não fosse do regime o papel de controlador das regras do jogo que a Constituição entrega ao Judiciário.

Mas de tudo resulta esse descompasso entre uma demanda crescente de jurisdição, o que a sociedade reclama, na medida mesmo em que se acelera o processo de democratização do País, e a incapacidade da máquina judiciária para dar resposta ao menos satisfatória a essa demanda crescente. Essa crise de funcionalidade leva a uma crise de credibilidade na Justiça - maior, mais aguda, talvez, do que a crise geral nas instituições estatais de hoje. E essa crise de credibilidade ameaça constantemente afetar o coeficiente necessário da legitimidade do Judiciário, que é uma legitimidade específica, que não tem, como os Poderes políticos, a catarse periódica da renovação dos mandatos e que, por isso, há de viver da sua credibilidade, que é função da sua capacidade de responder à demanda de justiça de uma sociedade ansiosa.

A proposta que me traz hoje a esta Casa é menos ambiciosa que a proposta em discussão na Câmara dos Deputados, originada de proposição do Deputado Hélio Bicudo, a que se juntaram uma outra do Deputado José Genoíno e, hoje em pauta, o substitutivo do Deputado Jairo Carneiro. Tanto a proposta de Bicudo, original, quanto o substitutivo de Jairo Carneiro tentam uma reforma global de todo o capítulo do Judiciário na Constituição da República.

Mas, já nessa proposta global, avulta uma proposta extremamente polêmica: a da Súmula Vinculante, a da outorga não só ao Supremo Tribunal, mas também aos Tribunais Superiores, do poder de emitir súmulas vinculantes, não apenas dos outros órgãos do Judiciário, mas também da Administração Pública nos três níveis da Federação.

Aqui, a proposta original do Senador Ronaldo Cunha Lima limitava-se a estender às ações, a todas as decisões definitivas de mérito do Supremo, após sumuladas, a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante que a Emenda Constitucional nº 3 atribuiu apenas à decisão de mérito das ações declaratórias de constitucionalidade.

Hoje, após ter recebido as emendas em plenário, o próprio autor da proposta inicial a alterou e passa a distinguir claramente o efeito vinculante imediato das decisões abstratas na declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade das leis e atos normativos e, abandonando a exigência de súmula, a outorga ao Supremo Tribunal do poder de emprestar efeito vinculante, pelo voto de dois terços dos seus membros, a qualquer decisão definitiva de mérito que pronuncie.

Há outras alternativas, como a da proposta de José Serra, que propõe o efeito vinculante das decisões diretas mais os das súmulas e abre ensejo ao chamado incidente de inconstitucionalidade, objeto da proposta Jairo Carneiro na Câmara. A do ilustre Senador Hugo Napoleão reduz o âmbito material das súmulas vinculantes, ou das decisões com efeito vinculante a matérias tributárias e previdenciárias, e alude ao mecanismo de revisão das súmulas emitidas. A do nobre Senador José Eduardo Dutra desloca para o Senado Federal a possibilidade de outorgar efeito vinculante às decisões do Supremo.

Além de reduzir o âmbito do efeito vinculante, a proposta do Senado Federal, em todas as emendas apresentadas, limita a inovação às decisões do Supremo Tribunal Federal.

Já defendi, já admiti que também aos tribunais superiores se outorgasse esse poder. O que, no entanto, reconheço, leva a dificuldades sérias, sobretudo na medida em que se gerariam delicados problemas de convivência entre tribunais superiores com poder de emissão de súmulas vinculantes e o Supremo Tribunal, que lhes é superposto, gerando ou agravando o que na Europa tem dado margem a discussões longuíssimas, intensíssimas sobre o que se chama na Itália e na Espanha "da guerra das Cortes".



Restrinjo-me aqui ao objeto da proposta, o problema do efeito vinculante reduzido ao Supremo Tribunal, seja um controle abstrato, seja mediante a emissão de súmulas resultantes de decisões reiteradas, como é da tradição do Instituto, seja como propõe agora a emenda do Senador Ronaldo Cunha Lima, sua própria proposta original, seja mediante o poder de o próprio Tribunal, por dois terços do seu voto, emitir, junto com a decisão, a disposição de emprestar-lhe o efeito vinculante.

Os números aterradores da estatística de processos recebidos e julgados do Supremo Tribunal, nessa quadra, justificariam por si só a proposição. Nos últimos dois anos, os números são notórios: 1995, o pico da acelerada multiplicação de causas no Supremo Tribunal, resultou nesses números que têm assustado, nos encontros internacionais de que tenho participado com Presidentes de Cortes similares, a todos. Recebemos 30.706 feitos e emitimos 35.214 decisões.

Neste mesmo ano, a Suprema Corte Americana recebia cerca de 4.000 propostas de processos, aceitava julgar cerca de 300 e emitia 180 julgamentos. O Tribunal Constitucional Alemão era procurado por cerca de cinco a sete mil queixas constitucionais, mas só 2% delas passavam pelo crivo da comissão encarregada de discricionariamente escolher as queixas a julgar.

O ano de 1996 não há muito a comemorar. Os 30.706 processos entrados no ano anterior se reduzem a 28.084. E as 35.000 decisões de 1995 se reduzem a 29.000 decisões.

Mas, mais grave do que esses números aterradores dos anos de pico que estamos vivendo, é o perfil do crescimento.

Em 1940, sabem os Srs. Senadores, o Supremo Tribunal era também a segunda instância do que hoje chamamos Justiça Federal, toda ela. Era mais ou menos algo equivalente ao que na estrutura judiciária de hoje são o próprio Supremo Tribunal, o Superior Tribunal de Justiça, os cinco Tribunais Regionais Federais.

Pois bem! Receberam-se, naquele ano de 1940, 2.419 processos. Já antes havia gritos dramáticos de que o Supremo poderia afogar-se ante o número absurdo de processos que o alcançava.

Pois bem! Cai o Estado Novo, democratiza-se o País, aumenta a complexidade do País e, em 1950, dez anos após, são 3.091 feitos recebidos. Segue-se a década de 1950, o seu desenvolvimentismo, o início da urbanização violenta, eis que o Supremo cresce de 1950 a 1960, duas vezes o número de processos recebidos que chegam de 3.091, em 1950 a 6.504, em 1960.

Em 1970, por causa do auge do autoritarismo, apresenta um dado esperado: decresce a procura da Justiça que se reflete no número do Supremo Tribunal Federal. O que era, em 1960, 6.504 processos recebidos desce, dez anos após, a 6.367 feitos.

Pois bem! Em 1980, início da distensão política, são 9.555 feitos e começa, então, paralelo ao processo de democratização, um salto dos números. Em 1990, dez anos após ter recebido 9.500 processos, o Tribunal recebia 16.388 feitos; em 1995, já notei, o recorde, 30.706 feitos; e, em 1996, uma ligeira queda: 28.084.

Os números, repito, são aterradores quando tocam e dizem com o órgão central do sistema judiciário nacional, demonstrando claramente que o Supremo Tribunal está à beira de sua inviabilização. É um Tribunal que, por sua própria característica, não pode multiplicar-se, não pode ser um tribunal multitudinário, há de ser por sua responsabilidade em decisões únicas na construção diária da vigência constitucional do País um tribunal de números limitados. A inviabilização é humilhante! Mas é mais grave: esses números não refletem um fenômeno restrito ao Supremo Tribunal Federal, eles são reflexos de uma estrutura judiciária que ameaça falir. Basta considerar que, desses números aterradores de cerca de 30 mil processos anuais, cerca de 90% - e aí o percentual é constante na última década - são de recursos extraordinários e de agravos de instrumentos que significam tentativas de subida do recurso extraordinário. Os processos originários, que representam a vocação natural e as decisões mais importantes do Supremo Tribunal, estão em número absolutamente razoável.



Que se trata de um reflexo confirmam os números tomados de outras instâncias e de outros patamares da pirâmide judiciária. O Tribunal Superior do Trabalho, por exemplo, que, em 1990, recebeu 20.276 processos, recebeu, em 1996, 93.484. O Superior Tribunal de Justiça distribuiu, em 1990, 14.087; em 1996, 53.993 processos.

A Justiça Federal de primeiro grau, em 1990, recebeu 266 mil processos; em 1995, 641 mil. Os Tribunais Regionais Federais, em 1990, 122 mil processos; em 1995, 266 mil processos. O único contraponto - mas aqui há de considerar-se que os dados do precário e humilde Banco Nacional de Dados do Supremo não são completos - de calma seria a Justiça Comum Estadual: em 1990, 3.606.000; em 1992, 4.483.000; descendo, em 1995, curiosamente, a 3.562.

Ademais, a Justiça Comum Estadual, na medida em que os Tribunais de Justiça e os Poderes políticos se convençam de que esse é um desafio da construção do Estado de Direito no País, tem hoje uma grande esperança, vive hoje uma grande esperança, que é a dos juizados especiais, que começam, onde implantados com seriedade, a responder, ainda como estrutura precária, por mais de 30% do movimento forense, como ocorreu no ano passado, por exemplo, em Belo Horizonte e em Porto Alegre.

Para esse quadro, o Direito Comparado oferece duas soluções viáveis, cujo acoplamento seria auspicioso, embora eu não saiba da possibilidade regimental de ampliar de tal modo o objeto dessa proposta. O primeiro desses métodos é a técnica da jurisdição discricionária do **certiorari** americano, praticado desde 1920, que parte do pressuposto de que para fazer justiça às partes existem as duas instâncias ordinárias, que os recursos de tipo extraordinário existem no interesse público, no interesse da uniformidade e da autoridade do Direito Federal e, por isso, as Cortes postas na cúpula têm o poder de selecionar aquelas causas que entendem relevante e oportuno examinar naquele momento. Assim, o que explica que obviamente não são cento e oitenta os litigantes que batem às portas da Suprema Corte americana a cada ano. São, sem comparação conosco, cerca de cinco mil. Cento e oitenta são as decisões que a Corte resolve tomar.

Coisa semelhante ocorre na Alemanha, com a queixa constitucional. Já tive oportunidade de observar, apenas 2% dessas queixas chegam à decisão da Corte. O resto é sumariamente eliminado por uma comissão rotativa. A Argentina vem de adotar a técnica do **certiorari** americano. O Brasil viveu essa experiência, com o sobrenome de arguição de relevância, desde a emenda do chamado Pacote de Abril de 1977 até a Constituição de 1988, com redução significativa na carga de trabalho do Tribunal.

Mas o Instituto ficou com uma contaminação de origem por ter vindo no bojo do pacote. Então, foi impossível sequer cogitar nas discussões da Constituinte de 1986/1987 - e aqui está o seu Relator-Geral - de restabelecimento, de reformulação do instituto no que ele tem de saudável; no que ele tinha de saudável demonstrou insuspeitamente Victor Nunes Leal, ao sugerir a sua adoção na década de 60.

Creio que talvez seja a hora de vencer preconceitos e tentar uma formulação quicá menos rígida da arguição de relevância acoplada ao efeito vinculante.

O segundo é o objeto específico de nossa discussão: o efeito vinculante emprestado a decisões. Parte da revelação da mentira por detrás da nossa estatística. E é claro, e aqui já se disse, enfatizava, por exemplo, o Ministro Nelson Jobim, na arguição a que o submeteu esta Comissão há poucos dias, que não se decidiram, em 1995, 35 mil questões constitucionais no Supremo Tribunal. E 85 a 88% desses números são repetitivos. São processos em que a lide substancial, objeto do feito, se reduzia à solução de uma única questão constitucional. É constitucional ou não o empréstimo compulsório criado no chamado Plano Cruzado II para aquisição de automóveis? São causas em que é pelo menos romântico repetir, à exaustão, que cada caso é um caso. Trata-se de saber se um cidadão comprovou ter adquirido um automóvel em determinado período e, mediante uma nota fiscal, demonstra que sobre o preço do automóvel incidiu um empréstimo compulsório declarado inconstitucional. Não há peculiaridade de caso. Não obstante, multiplicam-se esses feitos sobre repetitivos, apesar de jurisprudências absolutamente consolidadas freqüentemente pela unanimidade do Supremo



Tribunal. Alguns números: auto-aplicabilidade do piso do salário-mínimo para benefícios previdenciários, em torno da qual o Supremo Tribunal jamais teve dúvida. Nenhum só voto discrepante, resultou em 8.043 recursos; a discussão sobre o alcance do art. 58 do ADCT, a revisão desses mesmos benefícios na data da Constituição, se se aplicavam ou não a benefícios de períodos anteriores, resultou em 6.312 recursos; a integralidade da pensão dos servidores públicos em 1.035 processos; a questão dos juros reais em 1.138.

Para casos que tais, e só para casos que tais, é que temos defendido a proposta do efeito vinculante. Não obstante, essa proposta tem recebido e tem merecido resistências encarniçadas, algumas, digamos francamente, invencíveis, porque partem da lógica de interesses estabelecidos, de interesses muito concretos nessa multiplicação de processos ociosos, nessa multiplicação de processos de vitórias antecipadamente garantidos. Mas há outros sinceros, de todos os setores que têm discutido a proposta: de juristas, de advogados, de juizes, que, voltaremos ao tema, concentram as suas críticas em duas bandeiras: o efeito vinculante implicaria uma redução, quando não uma eliminação, da independência jurídica do juiz e levaria à paralisia da jurisprudência.

Não nego seriedade a essas críticas nem riscos de sua procedência se a redisciplina e a prática do efeito vinculante não forem cercados de cuidados. Mas, ante a gravidade da iminência da quebra do sistema, da falência do sistema judiciário, não basta apontar inconveniências, era preciso que se trouxesse alternativa viável. E, com todas as vênias, essas alternativas não vieram até agora ao prosaetrio da discussão. As que tenho lido, na sua maioria, desconhecem o fracasso de soluções já existentes, com o mínimo alcance de medidas e de instrumentos há muito existentes. Por exemplo, a de negar segmento ao recurso, por decisão do relator, quando contrariasse súmula não vinculante do Tribunal.

Ora, isso existe antes que a crise sequer ameaçasse chegar aos números de hoje, isto é, a Revolução Victor Nunes, no Supremo Tribunal, de 1964.

É preciso racionalizar a discussão sobre o tema. É preciso, sobretudo, fazer cessar esse diálogo de surdos e discutir não uma proposta que se supõe ou que se suspeita esteja a ser feita, mas a proposta que se ponha concretamente em discussão. É preciso primeiro reduzir o problema às suas dimensões reais, e a discussão nesta Casa, no Senado Federal, a partir da Proposta Ronaldo Cunha Lima, ficou extremamente facilitada, porque, no que diz respeito ao efeito vinculante limitado à órbita do Supremo Tribunal Federal, na verdade, em grande parte, a proposta é menos uma inovação revolucionária do que uma tentativa de explicitar, explorar e racionalizar potencialidades do sistema já existente.

Com efeito, a proposta, alterada pela emenda de plenário do Senador Cunha Lima, tem a seguinte redação, que convém ter presente:

"Terão efeito vinculante, em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios:

a) - as decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal nas ações referidas na alínea a, do inciso I, deste artigo."

É dizer: na ação direta de inconstitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade.

"b) - nas decisões definitivas de mérito do Supremo Tribunal Federal, quando este assim o declarar pelo voto de dois terços de seus membros."

Quando digo que é menos inovação do que racionalização, estou pensando, sobretudo, na alínea a:

"Terão efeito vinculante as decisões do Supremo Tribunal na ação direta de inconstitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade."

E por quê? Não pretendo cansar os eminentes Senadores, exaustos de saber, recordando cada passo do lento processo histórico do gradativo acoplamento na história republicana brasileira dos dois sistemas mundialmente conhecidos de controle de constitucionalidade de norma, de leis e de atos normativos primários.



Lote: 13
Calhar: 14
PEC Nº 500/1997
57

O sistema americano difuso, incidente e teoricamente de efeito reduzido às partes, em que o juiz não anula e não atinge a lei abstratamente considerada, mas simplesmente no caso entre "a" e "b", entendendo que essa lei fere a Constituição, dá preferência à Constituição e deixa de aplicar a lei; e o sistema chamado austríaco, porque originário da Constituição austríaca de 1920. O chamado sistema concentrado, porque já não é competência de qualquer juiz, mas de uma Corte constitucional única, em que o objeto, é a arguição de inconstitucionalidade ou objeto principal no processo e, portanto, a decisão tem eficácia **erga omnes**, tem eficácia universal.

O Brasil, eu dizia, com a República, importa da prática americana o sistema difuso, que Rui Barbosa racionaliza admiravelmente na Constituição de 1891.

Mas esse sistema, como demonstram diversos ordenamentos, exhibe um calcanhar-de-aquiles quando se tenta transplantá-lo do regime da ambiência do sistema jurídico anglo-saxão para os sistemas continentais de filiação romanística, como é o nosso. Isso ocorreu na Alemanha, isso ocorreu na Argentina, isso ocorreu no Brasil, em toda a 1ª República. É a falta do **stare decisis**, é a falta de que uma decisão, sobretudo uma decisão da Suprema Corte sobre determinada tese de direito vincula - embora bem à moda do sistema anglo-saxão não exista uma palavra na Constituição ou nas leis que o diga - os órgãos judiciários e passa a constituir o direito vigente, seja nos Estados Unidos, seja na Inglaterra, o que faz absolutamente teórica a limitação, as partes do efeito de uma decisão sobre inconstitucionalidade de lei pronunciada pela Suprema Corte. Ela, teoricamente, julga o caso Gedeão, preso de Alabama que reivindicava o direito a um defensor; ela, na verdade, se estende a partir daquele momento a todos os réus indefesos, em todo o território americano, pelo princípio não escrito do **stare decisis**. Daí a falta do **stare decisis** à progressiva introdução na evolução constitucional brasileira de técnicas do sistema austríaco, que substitui o **stare decisis** pela jurisdição concentrada e pelo efeito universal.

Começa, em 1934, com a criação então genial - hoje já um tanto quanto envelhecida - da competência do Senado Federal para estender os efeitos da decisão incidentalmente tomada num caso concreto pelo Supremo Tribunal em matéria constitucional e também para racionalizar o processo de intervenção federal nos Estados, que foi o grande drama político da 1ª República e que realmente foi uma solução primorosa do Constituinte de 1934, aprofundado no regime de 46, de jurisdicionarizar o mais grave conflito de um Estado Federal mediante a prévia submissão da questão constitucional ao Supremo.

Então, não se teve, a não ser no caso dramático e atípico de Goiás, em plena efervescência do Movimento Militar de 1964, e, salvo engano, no caso de Alagoas, que durou pouco, não se teve mais nenhuma intervenção de fato da União, porque tudo se resolveu por decisão do Supremo Tribunal.

Mas, a partir daí, chega-se em 1965, e como quem não quer nada, dá-se o grande salto. Aquela representação de inconstitucionalidade, que era apenas uma fase no processo de intervenção e que se expandira a ser um mecanismo de controle de constitucionalidade de leis estaduais, desvincula-se do processo de intervenção e passa a ser um verdadeiro sistema de controle abstrato de inconstitucionalidade, mas de efeitos políticos limitados, nos 23 anos em que viveu, denominada representação de inconstitucionalidade, sob a vigência da Carta de 1969. Porque o monopólio da iniciativa do Procurador-Geral da República, então agente de confiança estrita do Poder Executivo da União, faz da representação de inconstitucionalidade - vale dizer do processo objetivo, abstrato, de controle da constitucionalidade - uma arma da União contra os Estados, e, no plano da União, do Executivo contra o Legislativo. É utilizada, salvo exceções, que modestia à parte me reivindico nos quatro últimos anos de vigência da Constituição de 1969, é um instrumento do Estado, dentro do Estado da União e dentro da União do Executivo, contra os outros Poderes, os Estados-Membros e a sociedade.

À sociedade restava, e essa era grande defesa do monopólio do Procurador-Geral da República, o clássico sistema difuso. Só em 1988 é que o controle



concentrado, sem mudar substancialmente de estrutura, passa a desenvolver toda a sua potencialidade, na medida em que se abre a legitimação não apenas às minorias políticas, pela legitimação outorgada aos partidos políticos representados no Congresso, mas também à sociedade civil, por meio da Ordem e das entidades nacionais de classe.

Ora, no controle abstrato por ação direta, em controversa eficácia **erga omnes** da declaração de inconstitucionalidade, aqui e alhures, não tem sentido fazer um sistema concentrado, senão para dar-lhe efeitos universais, donde a decisão do Supremo distinguindo, só enviando ao Senado as declarações incidentes de inconstitucionalidade pronunciadas em caso concreto, mas não mais enviando as decisões tomadas na antiga representação de inconstitucionalidade, hoje ação direta, porque nestas a declaração de inconstitucionalidade com efeito universal é o próprio objeto do processo ou o próprio objeto da sentença.

Assim, o efeito universal **erga omnes** era oponível fora do processo a qualquer um, mas não era vinculante, donde os resultados pífios, que muitas vezes tem desempenhado a declaração de inconstitucionalidade, porque a resistência, a recalcitrância, seja de juizes, seja de agentes da administração, apenas se resolve como um caso mais de ilegalidade ou de inconstitucionalidade a ser perseguido pelas numerosas, ínvias e complicadas vias de um processo ordinário, subindo até que chegue à decisão definitiva do Supremo Tribunal. Daí esse congestionamento gigantesco de todas as instâncias, particularmente dos juizes que se encarregam dos litígios entre o Estado e o cidadão.

Ainda aí, no entanto, há uma peculiaridade brasileira, diversamente da Europa: tanto a representação quanto a ação direta foram consideradas ações dúplices, quer dizer que, embora seja uma ação em que se pede a declaração de inconstitucionalidade de uma lei, dela pode resultar o efeito inverso: a declaração de constitucionalidade, o que não acontece na Europa. Lá, ou se acolhe a inconstitucionalidade ou simplesmente se julga improcedente sem que isso envolva declaração da constitucionalidade. No Brasil, tradicionalmente toda a construção é no sentido de que, obtido seis votos num ou noutro sentido, declara-se - o Regimento do Supremo, ainda emitido com força de lei e é expresso - a inconstitucionalidade, se nesse sentido se manifestaram seis votos, ou a constitucionalidade, se no sentido inverso.

Mas a questão ganha novo colorido com a Emenda Constitucional nº 3, que cria, como sabem V. Ex^{as}, a Ação Declaratória de Constitucionalidade. Muita polêmica gerou essa ação, mas, na verdade, a grande alteração trazida não foi a criação da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade cujos efeitos já eram alcançáveis pelo uso da ADI. Bastava ao Procurador-Geral - e cheguei a utilizar-me com esse sentido - propor uma ação, reservar-se para o parecer final e, no final, lutar bravamente pela declaração de constitucionalidade e não de inconstitucionalidade da lei.

A novidade da Emenda Constitucional nº 3 está no parágrafo que a proposta Cunha Lima tende a alterar e ampliar: § 2º do art. 102, que releio para recordar:

"As decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal produzirão eficácia contra todos..." - isso também a ADI produziria - "...e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo".

Note-se bem: não é apenas a ação que julgue procedente a Ação Declaratória de Constitucionalidade que se outorgou efeito vinculante; também àquela que a julgue improcedente porque, ao contrário de declarar a constitucionalidade, o que declara é a invalidade da lei. Daí a minha indagação sobre se hoje é sustentável que esse efeito vinculante que cobre qualquer das decisões proferidas no processo de ação declaratória de constitucionalidade não cobrirá também qualquer decisão tomada, pelo menos a respeito de lei federal, na ação direta de inconstitucionalidade.

Creio que a distinção de efeitos é rigorosamente kafkiana. Trata-se de um processo absolutamente idêntico, que pode ter por objeto a mesma norma, à



luz do mesmo dispositivo constitucional, julgado pelos mesmos 11 homens, na mesma sala de sessões. Mas se a capa, se a petição inicial é de Ação Declaratória de Constitucionalidade, uma interpretação de miopia exegética diria: esta tem efeito vinculante. Mas se o processo se iniciou por uma Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, em que nem é preciso pedir formalmente essa declaração, como tradicionalmente não o faz o Procurador-Geral da República, apenas se encaminha e se protesta por manifestar-se, ao final, num parecer pela procedência ou pela improcedência de sua própria ação.

Parece-me claro, então, que esse efeito vinculante em relação ao controle abstrato, já é do sistema. Nada justifica que fique ele reservado às ações declaratórias de constitucionalidade. Se a ação declaratória de constitucionalidade pode resultar na declaração contrária, de inconstitucionalidade, e vice-versa, se ação declaratória direta de inconstitucionalidade igualmente pode resultar na declaração de constitucionalidade.

Então, ao menos no que toca à lei federal, creio que o efeito vinculante no controle abstrato já existe por qualquer interpretação sistemática que não se deixe enredar por um formalismo delirante e leve a resultados monstruosamente kafkianos, que já existem em função da distinção entre controle difuso e controle abstrato. Realmente já existem. Por exemplo, quando declaramos, por unanimidade, a inconstitucionalidade da cobrança de contribuição social, autorizada pela Constituição, sobre a folha de salários ao pagamento de trabalhadores autônomos, avulsos e administradores - isso foi tomado numa decisão em recursos extraordinários de uma empresa qualquer - foi necessário que na semana seguinte uma entidade empresarial entrasse, ajuizasse uma ação direta de inconstitucionalidade para obter a liminar daquilo que, por unanimidade, já fora declarado. Isso em respeito aos parâmetros tradicionais dos dois sistemas que praticamos. Agora, no mesmo âmbito do controle abstrato, emprestar ou não efeito vinculante à decisão conforme tomada em ADIN ou ADC é formalismo, desses formalismos que vão erodindo a credibilidade do Judiciário perante a sociedade.

Mas, evidente que isso não é tudo. Essa batalha do efeito vinculante não se faz apenas para isso, que é uma explicitação e uma ampliação às leis locais do que, a meu ver, desde a Emenda Constitucional nº 3 está no sistema. Pretende-se mais. É a alínea B da nova redação da proposta do Senador Ronaldo Cunha Lima. Aqui se põe a alternativa, em outras propostas, da chamada súmula vinculante a pressupor decisões reiteradas.

É que as Constituições contemporâneas, sabem os Srs. Senadores, já não apresentam aquele perfil seco e esquemático das Constituições do liberalismo clássico. Um estatuto orgânico dos Poderes e uma declaração de direitos a funcionar como restrições, como imposições negativas ao conteúdo das leis futuras, impedindo que a lei tenha conteúdo que afete a liberdade de imprensa, conteúdo que afete a liberdade pessoal sem as causas legais, a liberdade de associação a propriedade, etc. Não. A Constituição moderna é norma. Além de estatuto do poder, de disciplina dos processos governamentais, particularmente do processo legislativo e dessas restrições negativas ao conteúdo da lei futura, a Constituição já contém normas que se aplicam diretamente a fatos sociais. E aí, nessa interpretação da Constituição para aplicá-la diretamente a relações sociais, independente de uma intermediação legislativa, é que está uma das grandes causas desse volume absolutamente irracional de causas repetitivas a que me referi. O Supremo Tribunal faz essa aplicação direta, diariamente, ao lado daquele controle de constitucionalidade da lei que intermedeia a aplicação da Constituição aos fatos, quer no exercício da sua competência originária, quer de recurso ordinário onde exerce o que se tem chamado de jurisdição constitucional das liberdades, particularmente mediante o mandado de segurança, o *habeas corpus*, quer no julgamento do recurso extraordinário por violação, por qualquer decisão de outro tribunal, da Constituição; e não, necessariamente, envolvendo o exame de constitucionalidade de uma determinada lei, mas, sim, do acerto ou não da interpretação da própria Constituição aplicada à solução da lide.



Sem efeito vinculante, a consequência tem sido essa multiplicação de processos ociosos nesse capítulo não abrangido pela proposta de explicitação do efeito vinculante das decisões do controle abstrato. Já citei dois exemplos: o da auto-aplicabilidade do art. 201 (piso do salário-mínimo dos benefícios previdenciários), com 8.043 processos, e o art. 58 (interpretação do alcance no art. 58 do ADCT), com 6.312 processos. E notem em ambos esses casos que isso não resultou de um conflito global entre a interpretação do Supremo Tribunal, no primeiro caso, a favor dos segurados; no segundo caso, a favor do INSS e as instâncias ordinárias. Não. Em ambos os casos, dos cinco tribunais federais do País, quatro ou já vinham decidindo no sentido da interpretação do Supremo ou a elas se ajustaram. Mas um tribunal, no caso do art. 201, persistiu no entendimento de que aquela era uma norma de eficácia limitada que dependia da votação do Plano de Benefícios da Previdência Social e, portanto, ao invés de entrar em vigor em 1988, só teria entrado em vigor em 1992.

Foram caminhões de processos chegados ao Supremo. Dir-se-á: deu trabalho intelectualmente aos ministros pouco, mas materialmente à máquina muito. E, pela primeira vez na sua história, não por decisão sua, como ocorre em outros tribunais, mas por absoluta incapacidade da máquina burocrática, o Supremo encerrou o ano passado com um estoque de processos não distribuídos. E mais, gerando situações dramáticas que afetam profundamente a credibilidade do Judiciário.

É de ver, numa questão absolutamente única, a dor, o drama por que passa o juiz ao verificar que naquele caminhão recém-chegado de Porto Alegre para engordar-lhe a estatística falsa e que vai assegurar a milhares de segurados o sonhado salário-mínimo da aposentadoria, uma dúzia ou duas dúzias eram de recursos intempestivos. Afinal, o segurado que está a reivindicar o salário-mínimo não tem lá perspectiva de grandes advogados. Na outra, a falta do prequestionamento - não é Senador Josaphat Marinho? -, que tantas vezes sofremos, e lá vai explicar àquele homem que por causa dessa decisão ou teve de esperar mais quatro anos para ter um mísero benefício assegurado ao seu vizinho, ou que ele vai sofrer mais dez anos nos escaninhos atropelados da Justiça Federal, propondo uma ação ordinária com o mesmo objeto.

São soluções irracionais contra as quais é preciso vencer preconceitos, é preciso vencer hábitos mentais de uma justiça criada e construída para decidir conflitos individuais, conflitos irrepetíveis; ninguém está pensando em sùmula vinculante para que o juiz a aplique automaticamente na solução de um homicídio, a saber se houve ou não legítima defesa. Isto é claro que são casos singulares, são casos em que todas as circunstâncias têm que ser sopesadas; mas não há circunstâncias, a não ser as formais, que levam à iniquidade, como as que eu descrevia, que distinga um de outro segurado que recebia menos de um salário-mínimo, em 1988, para saber se passaram ou não naquela mesma data a ter direito a um salário mínimo por mês.

São conflitos de sociedade de massa, que não é mais possível resolver com a estrutura e os hábitos mentais da decisão de questões familiares, em que a mesma palavra, dita por uma mulher ou outra, conforme o ambiente social em que edita, constituirá ou não injúria grave para decidir as soluções de uma separação contenciosa.

São casos absolutamente idênticos, são casos que têm que receber uma solução uniforme.

E aqui eu digo que se tem deixado na obscuridade um dado fundamental da proposta de efeito vinculante: o seu objetivo primordial não é obrigar juiz à decisão uniforme, embora isso seja um valor positivo nessas causas multiestagnadas a que me referi. Ela tem um outro efeito, que tem permanecido obscuro: a vinculação da administração pública. Quem for indagar quem está por trás desses números aterradores da jurisprudência, da estatística do Supremo Tribunal, que refletem a estatística de todas as instâncias, verá que é sempre o Poder Público, muitas vezes com razão, mas muitas vezes praticando o hábito perverso das administrações de, ou corroer pelo tempo, pela protelação o efeito prático da vitória do cidadão, ou apostar na passividade da maioria, sobretudo contra a pequena ilegalidade.

Conto ao Senado uma cena de meus tempos de Procurador-Geral, no



exercício então, também, naquela época, da Chefia da Advocacia da União. Não me lembro em que circunstância, em determinado ponto, o saudoso Ministro Dilson Funaro pediu que eu recebesse alguns técnicos do Ministério da Fazenda, que me foram levar o esboço de um decreto-lei em matéria tributária. Li e falei: Mas isso é inconstitucionalidade chapada; isso não passa pelo primeiro juiz da esquina. O técnico, respeitosamente, me disse: Dr. Procurador, quem sou eu para discutir, eu até já desconfiava dessa inconstitucionalidade. Dizia-me ele: O senhor está vendo o negócio do IOF, uma nova incidência do Imposto sobre Operações Financeiras em que o fisco tentou cobrar, no mesmo ano em que instituído, e a jurisprudência, sem uma discrepância, entendeu que estava submetido ao princípio da anterioridade: só poderia ser cobrado no ano seguinte. Então, me diz um técnico: - Neste caso do IOF, Dr. Procurador, o senhor conhece uma sentença que seja, uma sentença de primeira instância que tenha sido favorável à União? - Eu não sei. Vocês é que devem saber. E ele disse: - Pois é, porque nós, da Receita, desconhecemos. Parece que não houve uma sentença, um juiz, que tenha decidido uma causa em favor da União. O senhor sabe qual é a arrecadação? É de mais de 80% da prevista. E é claro, são os grandes contribuintes que se organizam, que se informam para lutar contra cada novidade tributária que se lhe quer impor. E ao pequeno, o tributo não é sufocante? Nem sequer tem informação de que pode opor-se a ele.

Pois bem, esse dado tem sido também ignorado na discussão do efeito vinculativo. A meu ver, ele tem uma importância grande, talvez maior do que a do descongestionamento da máquina judiciária, porque ele tem um alto valor de efetividade da cidadania, de efetividade do Estado de Direito. E os meus colegas, juízes de todas as instâncias, creio que se vão conscientizar dessa realidade. Se queremos ser algo mais do que um serviço público para resolver contendas particulares, e se queremos ser um poder co-responsável pela construção de um Estado de Direito que seja igualitário, então, é bom saber que vale a pena perder o falso poder de dar sentenças discrepantes para que sejam sentenças discrepantes saídas de um computador, que amanhã serão reformadas por outro computador na instância superior, será melhor que o poder e o seu conjunto exercite, uniformemente, nas causas que exijam decisão equânime, que exijam garantia de tratamento igualitário para que todos os cidadãos exerçam o seu poder.

Sei que já ultrapasso a paciência de V. Ex^{as}. Quero apenas dizer-lhes que é óbvio que é preciso reduzir a área dessas súmulas. Elas não se destinam - repito - a resolver problemas em que a diversidade é até boa, e pelo menos não causa nenhum contratempo quer à máquina judiciária, quer ao tratamento equânime dos cidadãos. Cheguei a sugerir fórmulas acolhidas no Substitutivo Jairo Carneiro, da Câmara, e ao qual, **modus in rebus**, adere uma das propostas de plenário, salvo engano a emenda do nobre Senador José Serra.

Creio que é preciso, não necessariamente na Constituição, fazer uma fórmula mais sintética. Mas, talvez, a imposição à Lei ou ao Regimento de que trate de um mecanismo eficaz e aberto de revisão eventual das súmulas. Um outro dado que me parece relevantíssimo é que quem se vincula à decisão vinculante, sumulada ou não, conforme a modalidade que se preferir. São apenas o Judiciário, ou as instâncias submetidas à jurisdição do Supremo Tribunal, e a Administração Pública, mas não o Legislativo. O que é sempre uma porta aberta para a revisão. Ao contrário do que sucede em outros países, a exemplo da mais bem-sucedida e mais forte das jovens jurisdições constitucionais contemporâneas que é a alemã. Onde a decisão de inconstitucionalidade, proferida pelo Tribunal Constitucional, vincula o próprio parlamento, de tal modo que, sumariamente, se declara nula uma lei de conteúdo similar, equivalente àquela declarada inconstitucional.

Creio que não se deve chegar a tanto, porque realmente - perdoem-me a palavra - a reincidência do Congresso, numa lei similar a que foi declarada inconstitucional, pode ser a oportunidade para, reabrindo o debate, adaptar a jurisprudência constitucional a novas realidades históricas, a novas realidades sociais que, decididamente, influem, e muitas vezes alteram, informalmente, o sentido, o conteúdo, o significado de uma norma constitucional.



Por último, uma questão relevantíssima e que foi objeto de sucessivas indagações do meu caríssimo amigo, Secretário-Geral da Ordem, na discussão a cujas notas taquigráficas tive acesso. Se não é, como se propõe na Câmara - e neste ponto manifestei a minha oposição desde a primeira hora -, para incriminar a desobediência à súmula vinculante - como ali se propõe -, transformar em crime de responsabilidade a súmula vinculante - contra isso me opus desde a primeira hora -, se não é para isto - perguntava o Dr. Reginaldo Oscar de Castro -, então é para quê?

Qual a diferença entre a súmula vinculante e a súmula do meu saudoso mestre Victor Nunes Leal? Ou a atual decisão da ADIN? A diferença é puramente processual. Hoje, se a administração não observa uma decisão do Supremo Tribunal, que declarou inconstitucional uma norma tributária e permanece lançando tributos declarados inconstitucionais, ou exigindo tributos declarados inconstitucionais, ou recusando-se a devolução de tributo declarado inconstitucional - aí estão as 7.500 causas para a devolução do empréstimo compulsório na aquisição de automóveis -, então qual é a solução?

Vai o cidadão para um mandado de segurança, se ainda tiver prazo, ou a uma ação ordinária em primeiro grau. Se vai juntar as cinco mil, sete mil, doze mil, conforme a Vara Federal em que for parar, segue a um Tribunal Regional Federal atropetado, alguns levando um ano para distribuir os recursos, e dois a três anos para admitir o recurso extraordinário para o Supremo. E um dia chegará ao Supremo.

A solução do efeito vinculante que, num primeiro momento, provavelmente, assoberbará mais o Supremo do que hoje, é o da utilização da reclamação.

Hoje, declarada inconstitucional uma lei à falta de efeito vinculante, o que sucede se o juiz continua a aplicá-la? O juiz apenas cometeu uma ilegalidade. Era como se aplicasse uma lei não vigente. E para isso - diz a doutrina assente do Supremo Tribunal - não cabe a reclamação, que visa assegurar autoridade das decisões do Tribunal.

O efeito vinculante visa exatamente enquadrar a hipótese naquelas que pelo processo absolutamente sumário da reclamação possam ser coibidas imediatamente. Na esperança, é claro, de que o tempo, a prática, a convivência com o Estado de Direito efetivo vá tornando excepcionais essas recalcitrâncias a uma força vinculante emprestada pela própria Constituição.

Essas, Sr. Presidente, nobres Sr^{as} e Srs. Senadores, são as observações que me achei no dever de trazer a este debate, confiante na sensibilidade do Senado Federal à crise do Poder Judiciário, que, repito, não é uma questão da magistratura, não é sequer uma discussão que possa ficar confinada às tradicionais personagens do drama cotidiano do Fórum, os advogados, Ministério Público, os juizes, mas que é uma questão de cidadania, à qual esta Casa certamente será sensível.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Srs. Senadores, Sr^a Senadora, há uma lista de oradores - já há três Senadores inscritos para a discussão - com prioridade para o Relator e para o Senador que apresentou a emenda. Mas é bom que se abra a discussão dizendo que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania agradece a presença dos eminentes Ministros do Superior Tribunal de Justiça, juizes federais, juizes estaduais, membros do Ministério Público e advogados que vieram prestigiar a exposição do Ministro Sepúlveda Pertence, que, saindo daquele emaranhado superado, vencendo preconceitos, chega a uma conclusão estarecedora para esta Comissão e para a sociedade. É que a estrutura judiciária brasileira está ameaçada de ir à falência, e nós não saberemos quem será o síndico dessa massa falida.

O fato é que o Ministro Sepúlveda Pertence pôs, perante o Senado, além da sua exposição sobre matéria vinculante, um retrato de corpo inteiro e sem retoques do que se passa hoje em nosso País. E o Senado, é claro, está sendo convocado, por meio de sua Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para um desafio. Esse desafio é a construção de um Estado de Direito, que, sem dúvida nenhuma, conforme S. Ex^a ressaltou, adveio da nova Constituição de 88. Por essa razão, tenho a certeza de que não haverá adiantado da hora hoje. Temos uma oportunidade rara de poder debater com o Chefe do Poder Judiciário questão de tão alta relevância que não se

circunscreve apenas à súmula ou ao chamado efeito vinculante das decisões do Supremo.

Por essa razão, pergunto ao Relator, Senador Jefferson Péres, se pretende se resguardar para o final, depois de ouvir seus companheiros, para fazer suas indagações ou se quer fazê-las logo de imediato. Se V. Exª quiser, darei a palavra a V. Exª; depois, ao eminente autor da emenda e, a seguir, aos Senadores Pedro Simon, primeiro inscrito, Senador Ramez Tebet e Senador José Ignácio.

O SR. JEFFERSON PÉRES - Sr. Presidente, eu gostaria de fazer minhas indagações em primeiro lugar.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Tem V. Exª a palavra.

O SR. JEFFERSON PÉRES - Tenho uma dúvida.

Ministro Sepúlveda, tenho de me comportar nesses encontros sem **parti pris**, tanto quanto possível. Vou ou não reformular o meu parecer à luz dos debates que aqui forem travados. Algumas vezes, portanto, terei que exercer o papel de advogado do diabo.

Um dos argumentos que ouço contra a súmula vinculante, repetido pelo representante da OAB, na última reunião, é quanto à suposta ineficácia da súmula vinculante. Eles alegam que já existe um **stare decisis** fático hoje, uma vez que a grande maioria dos juizes de primeira instância segue as súmulas do Supremo, até por uma questão de comodismo. Diz ele que os juizes que dissentem das súmulas são poucos, alguns até por vaidade, para mostrar erudição. Não tenho dados estatísticos para comprovar isso, louvo-me do que dizem, ou seja, que a grande maioria segue as súmulas. O problema estaria, portanto, segundo eles, no Poder Público que recorre de decisões de primeiro grau, feitas em consonância com essas súmulas do Supremo. Por outro lado, dizem eles que não se pode impedir, também, o Poder Público de recorrer, porque se estaria ferindo o princípio constitucional da dupla jurisdição. E como a emenda não prevê, e nem pode prever por inadmissível, como V. Exª reconheceu, qualquer medida repressiva contra os que não cumprem a súmula, os recursos vão continuar.

Então - desculpe-me por me prolongar, mas tenho que desenvolver um raciocínio -, dizem eles: "Se o que se visa é ao desafogo dos Tribunais Superiores, por que não há meios de impedir, pela súmula vinculante - pelas razões que expus -, o congestionamento no primeiro e no segundo grau? O que se deve procurar, via legislativa, infraconstitucional, é evitar o congestionamento no terceiro grau, nos Tribunais Superiores. E se melhor - dizem eles - do que a súmula vinculante, nesse caso ineficaz, por que não se via lei infraconstitucional, estabelecer como mais um requisito de admissibilidade as súmulas do Supremo? Ou restaurar - e V. Exª se referiu a isso - o instituto desaparecido da arguição de relevância".

Se isso não resolveria, em parte, claro, o problema da plethora de recurso repetitiva nos Tribunais Superiores.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Concedo a palavra ao nobre Ministro Sepúlveda Pertence.

O SR. JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE - Agradeço ao nobre Senador Jefferson Péres, extremamente subjetivo na recordação, na linha de raciocínio séria de contestação.

Seria ineficaz, porque já existe o **stare decisis**. A maioria dos juizes observa a súmula, ou mesmo a jurisprudência notória do Supremo Tribunal. É verdade!

Notem V. Exªs, quando observei que os 8.000 processos julgados em torno de saber se os §§ 5º e 6º do art. 201 eram de eficácia imediata, que isso decorreu da resistência de um dos cinco Tribunais Federais do País, os outros, repito, ou já haviam decidido, ou se amoldaram. O mesmo ocorreu a respeito do empréstimo compulsório na aquisição de automóveis; e hoje se repete no empréstimo compulsório na aquisição de combustíveis, já responsáveis por cerca de 3.500 a 4.000 processos. É um tribunal dos cinco. Qual a diferença que se propõe com a súmula vinculante? Unir esse tribunal? Não. É evitar o curso para esse tipo de processo de todas as instâncias, mediante o uso da reclamação. E mais: confiar que uma coisa é o **stare decisis** de fato, como V. Exª o denominou; outra coisa é o dever do



juiz, que não é preciso sancionar com ameaça de cassete, de cumprir uma Constituição que deu força normativa, vinculante a determinadas decisões.

Hoje, é um problema de comodidade que do que o meu grande mestre Victor Nunes, referência obrigatória na discussão do problema, chamava à consciência: de que a Justiça não é uma academia de letras jurídicas. A Justiça é um serviço, é um Poder, mas é um serviço, e joga cotidianamente com interesses, interesses do Estado e do cidadão. E que, por isso, a utilização desse serviço para recalcitrância, para divergência inútil, é um desserviço. Mas é preciso confiar que, uma vez que haja uma norma constitucional dando esse efeito, a observância, o coeficiente de observância da jurisprudência crescerá. Porque, repito, esses números que citei se multiplicariam se realmente, como observei - esses poucos casos a que me referi -, representassem um divórcio absoluto entre o Supremo Tribunal e todos os juizes federais.

Não é isso que ocorre, mas é preciso dar uma fórmula: primeiro, deixar explícito o dever da observância com todas as ressalvas que possa haver e até com a provocação de mecanismos de revisão que não de ser previstos. Segundo, para os casos de resistência, que creio tenderão a diminuir, seja na administração, seja entre os juizes, o mecanismo mais expedito, mais sumário da reclamação.

Dir-se-á: o Poder Público é o grande freguês. É verdade. A estatística que fiz levantar mostra que a União, o INSS e o Estado de São Paulo respondem por 60% do movimento do Supremo Tribunal. Claro que há setores privados também; 53% dos recursos vindos do Tribunal Superior do Trabalho partem do sistema bancário. A explicação é óbvia: os bancos são seus próprios depositários dos depósitos exigidos para o recurso.

Por outro lado, é preciso saber da responsabilidade política da administração pelo descumprimento de uma norma constitucional que impõe a observância

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - A Presidência pede licença para interromper, a fim de registrar a presença do Presidente do Senado Federal. Continua V. Exª com a palavra.

O SR. JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE - É preciso esperar que também o Presidente da República não se empenhará em descumprir o que será uma norma constitucional impositiva. Devo dizer até, como testemunho a que me sinto obrigado, que o atual Governo Federal, por exemplo, tem dado mostras de sensibilidade ao problema, primeiro com um decreto que arrolava 10 ou 12 questões em que considerou a jurisprudência absolutamente consolidada e determinava aos advogados da União que não mais recorressem das decisões que observassem no caso a jurisprudência do Supremo. E depois veio, através de uma medida provisória, a tomar outras medidas no mesmo sentido.

A sugestão do requisito da admissibilidade de que o recurso não contrariasse a súmula a rigor já existe, é manifesto que todo recurso extraordinário passa por um exame da viabilidade, da plausibilidade da alegação de violência à Constituição. É claro que sumulada ou notória uma jurisprudência do Supremo Tribunal, não só o Presidente do Tribunal atual deve indeferi-lo como o relator deve negar-lhe o seguimento. O que não impede, em ambos os casos, o cabimento do agravo. V. Exª vai ver que o número de agravos já superou o número de recursos extraordinários na estatística do Supremo.

Há arguição de relevância, não há dúvida. Ela seria a complementação ideal do sistema porque é o efeito vinculante ao inverso; ela permitiria a rejeição liminar sumária e, se possível, imotivada, como ocorre na Alemanha e nos Estados Unidos, daqueles recursos que pretendessem simplesmente reagitar, sem fundamento novo, algo absolutamente simulado. E isso representaria um grande número desses casos. E não é apenas absolutamente esse número. Basta ver a estatística relativamente pequena dos recursos extraordinários providos. Obviamente, na sua grande maioria, o que vêm são tentativas de mudar a orientação do tribunal. Acho que muito poucas vezes, na verdade, tentativa de ganhar tempo, e isso a arguição de relevância resolveria.

O SR. JEFFERSON PÉRES - Sr. Presidente, não quero frustrar os demais Colegas inscritos, por isso fico nessa única arguição.



O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Com a palavra o Senador Ronaldo Cunha Lima.

O SR. RONALDO CUNHA LIMA - Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores, permito-me, em primeiro lugar, não esconder a honra e, mais do que isso, a emoção do reencontro neste ambiente com o companheiro do Conselho Federal da OAB, durante 8 anos em que tive a honra de integrar aquele Conselho, inclusive nos instantes em que ele foi presidido pelo Senador Bernardo Cabral, que hoje preside esta Comissão. A presença do Ministro Sepúlveda Pertence, que àquele tempo já trazia, com o seu talento e a sua extraordinária cultura jurídica, lições de comportamento e normas de orientação para a conduta dos advogados brasileiros, hoje com a responsabilidade não apenas de integrante da Corte Maior judiciária do País, mas como Presidente dessa própria Corte, traz, com a responsabilidade da sua história de advogado, com a sua história de homem que cultua o direito, cumulada agora com a responsabilidade de Presidente da Suprema Corte, um depoimento da maior importância e dimensão.

Presidente Sepúlveda Pertence, permita que eu coloque a modéstia embaixo da mesa e proclame que se eu não tivesse apresentado a emenda que apresentei, pelas razões que justificam e embasam o seu fundamento jurídico e a sua oportunidade, eu estaria hoje plenamente feliz por ter ouvido o que acabei de ouvir e de quem ouvi. Os exemplos, as estatísticas, as lições e, eu diria sem intenção de trocadilho, as ilações arrancadas e abstraídas das próprias estatísticas nesse extraordinário depoimento que V. Ex^a traz, reforça plenamente a convicção de que esta Comissão irá uma vez mais aprovar a proposta do efeito vinculante, e o Plenário haverá de referendá-la em tempo razoavelmente curto, até como anunciou o próprio Presidente Antonio Carlos Magalhães, na sessão inaugural desta legislatura, como uma das metas da sua administração de oferecer ao Brasil esse instrumento legal que já vai retardando.

Eu me permitiria, até por despicendo, qualquer outro comentário além daqueles já oferecidos com tanta lucidez, com tanta cultura, com tanta sensibilidade e com tanto talento pelo Presidente Sepúlveda Pertence. Mas, permito-me dirigir aos Colegas para enfatizar um aspecto que foi sublinhado de início pelo eminente Presidente: a matéria que versa o efeito vinculante não é inovação. Eu o disse aqui na reunião anterior, após a exposição do representante da Ordem dos Advogados do Brasil: o efeito vinculante já está inserido no Texto Constitucional atual, no instante em que o § 2º do art. 102 estabeleceu que as decisões definitivas de mérito provenientes do Supremo Tribunal, nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, interpretando o próprio artigo, no **caput** do art. 102, ao definir a competência originária do Supremo Tribunal Federal, vale dizer que a ele compete julgar e processar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade. A Constituição de 1988, apenas em relação, estabeleceu o efeito vinculante, **erga omnes**, para as ações declaratórias de constitucionalidade e não para as "ADINs"; ou seja, para as ações diretas de inconstitucionalidade.

E quando apresentei a emenda justifiquei que as ações declaratórias de constitucionalidade, quer dizer, em sede de controle abstrato, não são repetitivas. O tribunal não repete a mesma decisão em sede abstrata; repete cumulativamente as decisões em casos concretos. E aí estão os exemplos que S. Ex^a nos trouxe, mostrando cerca de 30 mil ações, distribuídas entre onze juízes, para proferir 30 mil ou 31 mil julgamentos. No Direito Comparado e nas razões das estatísticas de outros países, onde inclusive existem comissões seletivas para eliminar a maioria dos processos que chegam à Suprema Corte, e aqui no Brasil, temos onze juízes julgando 30 mil processos em um ano.

É do meu conhecimento, por exemplo, que apenas nesse período de recesso forense, quando os Srs. Ministros do Supremo passaram a gozar as férias, ao voltarem, eles receberam cerca de mais de 3 mil processos para julgamento.

Quando dissemos que na análise, no exame em concreto de um fato determinado, é possível que a Corte venha a se pronunciar por mais de uma vez, cometemos ao Supremo Tribunal a responsabilidade de, por decisão de



dois terços dos seus membros, declarar quando e se é possível que a decisão se incorpore o efeito vinculante.

Em observação, Presidente Sepúlveda Pertence, feita pelo eminente jurista e Senador Josaphat Marinho, na reunião passada, se não me engano - e em outras vezes já havia dito -, S. Ex^a disse que o Supremo Tribunal é um colegiado comedido, não há notícias de excessos praticados pela Suprema Corte. O seu comedimento é de tal ordem que nos autoriza, com absoluta tranqüilidade, cometer-lhe a competência para estatuir no seu próprio Regimento Interno os limites, a que o próprio Presidente se refere, do efeito vinculante.

Porque se questionava e se questiona aqui quem poderia ter poder, legitimidade ativa, para provocar a reapreciação ou a revogação das decisões do Supremo que estabelecessem o efeito vinculante. Expliquei que, no meu entender, não poderia transformar a Constituição num catecismo, para estabelecer regras pormenorizadas de procedimentos adjetivos, quando deveríamos nos limitar a princípios básicos substantivos para a fixação de princípios legais de normas constitucionais.

No mais, as alegações trazidas pelo eminente e talentoso jurista nos deixa absolutamente convencidos da certeza da medida que adotamos.

Permito-me - Presidente Sepúlveda Pertence, Professor Bernardo Cabral - lembrar, se possível parafrasear, um conceito que aprendi quando ainda estudante de Direito, no primeiro ano, de um queridíssimo professor de Introdução ao Ser do Direito, Professor Fóscolo da Nóbrega, e busco aquele exemplo para significar a importância do que foi dito pelo Presidente Sepúlveda Pertence.

Se não me engano, Flácido da Nóbrega dizia sobre o Direito como fato cultural que o mundo que nos cerca e nos envolve pode ser observado sob os aspectos da realidade, do valor e da cultura. A realidade é a matéria em si, e o valor é a impregnação que nós damos às coisas reais, e a cultura é a matéria valorada.

Pois bem, Sr. Presidente, a matéria sob exame está valorada e, mais do que isso, está valorizada.

O SR. JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE - Só posso agradecer ao meu prezado amigo Ronaldo Cunha Lima que enriquece, imensamente, a minha exposição. Aproveito para agradecer, também, a presença, que muito me honra, do Presidente da Casa, Sr. Senador Antonio Carlos Magalhães.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Nobre Senador, nós temos dois grandes problemas de horário. O primeiro é que o Sr. Senador Antonio Carlos Magalhães deverá se ausentar dentro de uns cinco ou dez minutos, mas não quer fazê-lo sem ouvir, primeiro, o nobre Senador Pedro Simon; e o outro é o Ministro Sepúlveda Pertence, cujo horário fatal é às 13h30min, hora em que S. Ex^a terá que sair daqui. De modo que nós temos três oradores - acho que o nobre Senador Ramez Tebet já saiu e restam, ainda, três Senadores -, portanto, eu pediria que essa meia hora fosse rigorosamente distribuída entre os três companheiros Senadores, que ainda estão presentes. E, para finalizar com chave de ouro, o nosso mestre, Sr. Senador Josaphat Marinho que, também, quer usar da palavra.

Nobre Senador Pedro Simon, V. Ex^a tem a palavra.

O SR. PEDRO SIMON - Primeiro, as minhas felicitações à elegância de V. Ex^a na advertência em que eu seja rápido. Eu já fui avisado várias vezes, mas nenhuma com tanta elegância. Segundo, eu quero dizer da alegria, muito grande, em ver V. Ex^a aqui, Presidente do Supremo, mas também um professor por quem eu, pessoalmente, tenho muito carinho e muito respeito, pela sua vida, pela sua dignidade e pela sua biografia, não apenas nos bons como nos maus momentos, desde o tempo de estudante, desde o tempo da OAB, desde o tempo da resistência.

V. Ex^a foi escolhido por Tancredo Neves como Procurador-Geral, mantido pelo Presidente José Sarney e fruto da sua extraordinária competência, sua sensibilidade naqueles dias iniciais da Nova República, em que teve a visão do equilíbrio; nem oito nem oitenta, e nem levar, como alguns queriam, para um caminho de ódio, vingança e vindita, mas também não deixando de apurar aquilo que deveria ser apurado. Pela sua tão grande competência, V. Ex^a teve mérito para ser Ministro do Supremo e, hoje, como poucos,



representa a sociedade com sua sensibilidade no conjunto da vida que estamos vivendo.

Entendo que esta Casa, como nunca, vive hoje um momento tão importante pelo fato de o Presidente do Supremo - é evidente que esse título é mais do que honorífico - ser um homem com as características e as qualidades de V. Ex^a. Eu digo, com toda sinceridade, que vejo com simpatia a proposta que V. Ex^a está abraçando com tanta profundidade. Os números que V. Ex^a está apresentando são quase que irrefutáveis, são realmente muito difíceis de responder. Por outro lado, nós temos a OAB que, de certa forma, vê o desaparecimento da formação do contraditório que será uma espécie de lavagem cerebral, em termos dos juizes brasileiros que não vão mais pensar, não vão mais refletir, não vão ter mais criação, porque na verdade eles vão ter o prato feito, que vai ser imensamente frustrante ao corpo de advogados, aos milhares, e até, porque não dizer, de certa forma, financeiramente, no que tange à atividade, ao trabalho, ao exercício da profissão, um trabalho que, praticamente, desapareceria totalmente com a proposta feita por V. Ex^a. Por outro lado, eu entendo a angústia do Governo. De repente, a bomba: o Tribunal decide dar 28% para todo mundo, e deixa de ocorrer aquilo que V. Ex^a mencionou sobre a forma do Poder Executivo protelar, levar, ganhar, ajustar, acomodar. De repente, pessoas que não se lembram mais dos 28%, e, portanto, não vão entrar em juízo, que não estão reivindicando, o Governo será obrigado a pagá-las. Isso, de certa forma, seria um fato novo na vida do Poder Executivo, seria uma realidade nova com a qual eles teriam que se deparar todas as vezes.

É claro que é importante salientar que no momento em que isso acontecer nós teríamos um novo relacionamento entre o Supremo, o Executivo e o Legislativo. É evidente que sim. V. Ex^a, inclusive, acrescenta que serão necessários, se não me engano, dois terços, quer dizer, não é só uma decisão. É em cima dessa decisão que o Tribunal se reúne para dizer que essa é para valer. Então, não se trata apenas de uma decisão singela. Não. É tomada a decisão e depois da decisão o Tribunal diz que aquela tem o efeito de súmula vinculante. Não sei se isso devesse ser analisado junto. Há uma grande mágoa, porque quando passei pela Liderança do Governo do Sr. Itamar Franco e quando V. Ex^a era Procurador e eu Ministro do Governo Sarney discutíamos muito o que são as chamadas liminares, em que se diz que, lá pelas tantas, da maneira como está, elas alteram, modificam e trazem um transtorno permanente ao Poder Executivo. As vezes é concedida uma liminar por justiça, por mérito, com profundidade, mas outras vezes, pelas mais variadas razões, essa concessão praticamente transtorna toda a realidade. Não sei se V. Ex^a vai querer pronunciar-se a respeito - pode ser que não -, mas está aí essa medida provisória. Penso que não foi a melhor maneira de o Governo agir sobre ela. Acredito que esse assunto pode ser discutido, debatido e analisado. Parece-me que usar medida provisória para conter o Supremo Tribunal Federal - perdoe-me -, para conter uma decisão do Poder Judiciário, não sei se esse estilo de diálogo vai conduzir a fatos positivos.

Por outro lado - V. Ex^a não poderá responder porque o tempo inclusive não permite -, gostaria de colocar aqui duas questões. Uma delas, meu querido Presidente do Supremo, é o que está acontecendo hoje com relação à CPI. Perdoe-me a sinceridade, mas vejo que vivemos no Brasil o que se chama de impunidade. A responsabilidade é sua, é minha, é do Executivo, é da sociedade, são as razões as mais variadas. Na verdade, na minha opinião, o que há nesse País, as coisas que estão acontecendo neste País ocorrem por causa da impunidade. Isso acontece também na Itália, em toda Europa, nos Estados Unidos e no Japão. Mas lá, o cidadão vai para a cadeia, o rico vai para a cadeia. Aqui, nem Senador, nem Deputado, nem banqueiro ou quem tem dinheiro vai para a cadeia. As causas disso, são mil. Não pense V. Ex^a, e eu sou mais culpado do que V. Ex^a, pois todos temos uma co-participação nisso. Vejo, no meio desse contexto que se chama impunidade, neste Congresso Nacional - atrevo-me a dizer isso - um mérito, ou seja, as três CPIs. Este Congresso teve a coragem e criou uma CPI dentro da maior democracia, da maior liberdade. Aliás, coisa inédita no mundo: afastou um Presidente da República por corrupção e deu posse ao Vice. Tudo isso foi



feito dentro de uma democracia com a maior liberdade possível, mas provando com os fatos e com os debates. Alegam até hoje que o Presidente foi cassado, mas está em liberdade e que ninguém foi preso. Com todo o respeito, não compete ao Congresso prender. Tenho uma certa dúvida, perdoe-me, com relação à decisão do Supremo, no sentido de que o Procurador teria instruído mal o processo e por isso absolveram Collor. Às vezes me pergunto: mas não seria melhor o Supremo baixar diligência e argumentar que o processo estava mal-instruído, do que uma absolvição que causou todo esse impacto e essa interrogação?

Uma segunda vez o Congresso Nacional criou uma CPI, verificou o problema do Orçamento e cassou, na carne, Parlamentares dos mais importantes e ilustres. Inclusive tivemos uma atitude corajosa quando começaram a cortar a CPI - espero que isso não aconteça agora -, começaram a limitar o prazo, não deixavam a CPI andar, porque ela estava andando demais, nós tomamos uma decisão, eu sou o culpado, por isso que tenho uma mágoa profunda comigo mesmo, de que já que não podíamos, estavam cortando nosso tempo, e entre apurar Parlamentares ou corruptores, optamos por apurar Parlamentares e os cassamos, porque tínhamos como conclusão de que logo depois teríamos a CPI dos corruptores, mas ela não saiu. Agora estamos aí na terceira que está acontecendo.

O que vejo neste País da impunidade é que o Congresso Nacional está tomando posição onde se está tentando fazer a sua parte. Estou lá na CPI presidida pelo nobre Senador Bernardo Cabral que, diga-se de passagem, a tem presidido com a maior competência. E faço a mesma pergunta que fiz lá, eu não sei, mas vendo aquele debate, onde na verdade está acontecendo ali o que a rigor não era de se esperar que se fizesse numa CPI, vendo o que aconteceu com as "mãos limpas" lá na Itália, onde o Judiciário fez esse papel e botou na cadeia mais de cento e trinta parlamentares, políticos, empresários, gente de todos os jaezes, mas o senhor desencadeou uma operação vindo aqui onde apenas um dos Poderes - se bem que quero fazer justiça nesta CPI presidida pelo Senador Cabral, mais do que nas duas anteriores, lá está presente a Procuradoria-Geral da República, lá está presente o Banco Central, a Receita da União, a própria Polícia Federal acompanhando o desenvolver dessas questões. Então pergunto - e vejo aqui V. Ex^a e o Presidente do Supremo Tribunal Federal: V. Ex^a sabe que, na Legislatura passada - fui durante três anos representante -, criamos aqui uma subcomissão para tratar da impunidade e tivemos uma coisa que me emocionou e que de certa forma foi inédito: durante dois anos, lá no gabinete de V. Ex^a, o Presidente do Supremo, o Presidente da Câmara, o Presidente do Senado, o Ministro da Justiça, o Presidente do Tribunal de Contas da União, o Procurador-Geral da República e eu, como representante dessa Comissão, debatíamos o que se podia fazer no combate à impunidade. Algumas propostas, alguns projetos de lei que estão tramitando aqui, e poderei levar, inclusive, a V. Ex^a, foram fruto do trabalho, porque ali nessa reunião estavam os responsáveis: o Ministro da Justiça representando o Presidente da República, o Tribunal de Contas, o Presidente do Supremo, o Presidente da Câmara, o Presidente do Senado, estávamos ali, nós, que de certa forma somos os responsáveis pelas coisas não serem executadas.

Será, meu querido Presidente, que não havemos de debater, discutir? Eu, por exemplo, sou radicalmente contra. Alguns dizem: - Não, a CPI está desviando de rumo, porque a CPI...

Acho que ela está ótima! Tem que fazer, está fazendo, está correta. Agora, concordo no seguinte: a impunidade não é só na CPI. Não se deve precisar criar uma CPI para se chegar lá, mas na verdade não se está conseguindo chegar lá. E a quarta e última, não sei se fica mal dizer, mas pela amizade e pelo carinho que tenho por V. Ex^a, atrevo-me a fazer uma outra: o que aconteceu agora, em São Paulo,

O Presidente do Senado, numa atitude... V. Ex^a deve saber, já aprovamos ... o apelo de V. Ex^a, o Senador Cabral e nós já aprovamos uma comissão, que V. Ex^a haverá de colocar no plenário quando achar oportuno; foi decidida por unanimidade. Mas, na verdade, na verdade, acho, meu querido Presidente, que o que aconteceu com relação a São Paulo é sério demais; o mundo inteiro está boquiaberto. Juro - e acho que V. Ex^a tanto quanto eu - sabíamos

que as coisas aconteciam na ditadura de 37, no regime militar, mas não sabíamos que acontecia daquele jeito. E me perdoe, Presidente, eu ia falar mas deixei para falar no plenário, é porque acho que, de certa forma, quando falamos em crime de tortura, o nosso projeto, parece-me, Sr. Relator, não atinge o caso de São Paulo, porque o nosso projeto refere-se a quando pega uma testemunha, pega um criminoso. Mas ali é não pegar, é fazer de maluco! O que eles fizeram ali não está previsto. Acho que é preciso um artigo que diga que quando um vigarista sair a bater, dar bofetadas, etc... Não é o que está no nosso projeto, que é para uma questão criminosa, um delito, mas dentro da racionalidade, quer dizer, de repente a polícia, alguém pega um criminoso, bate, pega um cidadão e comete um delito... mas ali foi um ato de loucura. Ali foi um ato de loucura! E o que nos machuca, meu querido Presidente, é que tanto nós hoje, V. Exª e o Supremo, nós, o nosso ilustre Presidente do Senado Federal e o Poder Executivo, estamos aqui para fazer, de certa forma - nem sei se precisava do Congresso - estamos aqui para fazer o que a imprensa publica. Quer dizer, nota 10 à **TV Globo**, nota 10. Acho que se deve fazer uma sessão de homenagem à **TV Globo** pela coragem, pelo trabalho, pelo belíssimo trabalho feito. Mas vejo hoje uma publicação em **O Globo** em que o jornalista diz que isso já tinha acontecido, lá, no início de março. E lá, no início de março, foi na burocracia. Olha, abre o inquérito para ver o que vai acontecer e estavam lá andando na burocracia. Se a **TV Globo** não transmite, não aconteceria nada. Se não sai no Jornal Nacional não acontece nada. Como os precatórios: se não sai na imprensa, não acontece nada.

Não sei. Mas aproveito aqui, onde estão dois dos três homens importantes deste País, V. Exª, o Presidente do Supremo e o Presidente do Congresso Nacional, para questionar se não era de tentar um encontro, um diálogo, alguma coisa, para pelo menos demonstrar que estamos tentando fazer alguma coisa.

Peço desculpas aos três Presidentes por ter-me alongado, pois acho que o momento que estamos vivendo é tão importante quanto a presença de V. Exª aqui, hoje. No mais, o meu afeto de sempre.

O SR. JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE - De início, devo retribuir, não como uma gentileza, mas sabe S. Exª, com total sinceridade, as expressões de carinho e de amizade do Senador Pedro Simon que - referi-me no início ao meu currículo de agitador - vem mais de longe do que a OAB ainda, a UNE.

Falou-se, no que diz respeito ao tema, que a proposta envolveria uma lavagem cerebral. Com tantos companheiros de OAB, tenho a necessidade de ser franco. Lavagem cerebral mesmo são esses milhares de processos que tenho chamado de guerra de computador. Os advogados apertam um botão e sai uma petição inicial em que se muda o nome da parte. Isso vai para a Advocacia da União, que também tem o seu computador. E o juiz, que se quer apresentar como a grande vítima da proposta de efeito vinculante, vai repensar os argumentos, vai pensar de novo a cada problema? É claro que não, porque tem seis, sete mil processos a resolver. Ele também aperta o seu computador. E aí, de computador em computador, chega-se até o computador excelso, o Supremo Tribunal Federal. É essa a guerra que estamos vivendo. Isso não é Justiça séria!

Por isso mesmo, vou ao problema da impunidade. Normalmente, nestes casos, que cada vez mais atormentam a consciência moral do País, o colarinho branco, a corrupção administrativa, como é do ritual do processo, a Justiça é a última a saber. Para o povão, sim, Justiça é tudo: o guarda da esquina, o delegado, o Banco Central, o promotor, o Procurador-Geral. E é justo. O cidadão quer saber se vai haver condenação ou não, se a lei penal que lhe cai às costas, por uma pequena infração qualquer, cairá à costa do poderoso, e para ele o responsável por isso é a Justiça.

Mas, na verdade, tecnicamente, embora seja a última a saber, é preciso também reconhecer que a máquina judiciária, ainda nos casos que lhe chegam, não tem capacidade para uma resposta eficaz, sobretudo à criminalidade sofisticada. Mas, por outro lado, vamos usar, já que estamos falando de impunidade, de um conceito de Direito Penal: inexigibilidade de outra conduta.



Um juiz federal que tenha sete mil processos em sua vara - revisão de benefícios do INSS, devolução de empréstimo compulsório de automóvel, Plano Cruzado II, caça de passarinho, contrabando em Foz do Iguaçu de duas caixas de uísque e o estouro de uma grande instituição financeira - é inexigível deste homem que pare tudo e vá tratar da instituição financeira. A Justiça está irremediavelmente e, por isso, digo que o problema desse efeito vinculante, ou de fórmula que se consiga, tem um alcance muito maior do que a de descongestionar o Judiciário. É de fazer do Judiciário uma coisa séria, é libertar aquele juiz dessa rotina asfixiante.

Digo: essa estatística do Supremo não nasce no Supremo. As causas originárias do Supremo são aproximadamente quinhentas por ano - absolutamente administrável. Essas causas todas são uma fração das que sufocam a Justiça e faz de cada juiz, particularmente do juiz federal e de certas áreas da Justiça local, o administrador de uma rotina, essa, sim, asfixiante e de lavagem cerebral.

No mais, por ora, compreenderá V. Ex^a que nada direi sobre a medida provisória da tutela antecipada, que já é objeto de processo ajuizado no Supremo, também sobre o notório caso Collor, em que estaria muito à vontade como voto vencido; mas devo reconhecer que a divergência entre os votos vencidos e a maioria vencedora, quanto a um dos episódios atribuídos ao ex-Presidente da República, foi uma divergência técnica, a necessidade ou não de um ato determinado e de ofício para a caracterização do crime de corrupção passiva. E devo dizer honestamente que a solução ortodoxa foi a da maioria; a solução heterodoxa, minoritária, na doutrina e na jurisprudência, foi a nossa dos votos vencidos.

Mas, quanto ao caso de São Paulo, o que posso expressar perante o Senado Federal do meu País é essa sensação de vergonha que dá em cada cidadão, sobretudo - e V. Ex^a o disse muito bem - porque estamos indignados, porque vimos na televisão o que não é novidade alguma. Há, hoje, já no plano das teses universitárias de São Paulo, investigações sérias sobre o número de homicídios de menores, dos quais a imensa maioria é morta - a afastar a ideia de que há combate ao banditismo -, a qualquer custo, sem uma passagem pelas repartições do aparelho repressivo, mas essas não passaram no **Jornal Nacional**. E nós, enfim, com tantas preocupações, com tantos processos a julgar, acabamos anestesiados, até que uma câmera misteriosa, escondida num barraco de favela, obriga-nos a ver aquela cena que envergonha uma nação. É claro, já ao fim da minha gestão na Presidência do Supremo Tribunal, mas não tenho dúvida de que o meu sucessor e o meu Tribunal também não se furtarão jamais a participar, a continuar aquele diálogo de anos atrás, na procura das soluções possíveis, fugindo das soluções utópicas, porque essas, repito, servem muitas vezes para não fazer nada.

Muito obrigado a V. Ex^a.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - O Presidente Antonio Carlos Magalhães pede licença ao eminente Presidente Sepúlveda Pertence para se retirar.

Senador Ramez Tebet.

O SR. RAMEZ TEBET - Sr. Presidente, Srs. Senadores, Ministro Sepúlveda Pertence, se alguma dúvida houvesse no meu espírito sobre a matéria que traz V. Ex^a ao Senado da República, atendendo ao nosso convite, eu diria que a exposição, o relato de V. Ex^a teria espancado qualquer dúvida.

Entendo que a reforma do Judiciário, e o Judiciário não vai cumprir a sua missão tão-somente com a votação da emenda constitucional da súmula vinculante, mas entendo que, sem dúvida nenhuma, estamos dando um passo avançado, estamos procurando aprimorar no sentido do aperfeiçoamento.

Antes de dirigir algumas perguntas a V. Ex^a, eu desejaria dizer que a atitude do Senado hoje, Senador Pedro Simon, a minha, a sua e a de toda a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, ao votar aqui o meu parecer sobre o crime de tortura, não significa a solução do problema, nem quer dizer que isso pode ser aplicado ao caso de São Paulo, mas mostra o nosso desejo de que, sob um impacto de fatos tão estarrecedores, fatos atentatórios à dignidade humana e à nossa consciência, estamos dando a

nossa parcela de contribuição quando apressamos a votação dessa matéria no Senado da República.

Sr. Ministro, uma das questões que V. Exª abordou, mas que eu faço questão de frisar, porque, se bem entendi, V. Exª afirma que a aprovação da emenda vinculante leva ao dever de se cumprir a Constituição. Concorde com V. Exª. Concorde também com V. Exª quando afirma que é preciso ter confiança. Obviamente, se não tivermos confiança nos nossos juizes, se não tivermos confiança no Poder Judiciário, no dia em que o povo perder essa confiança, ele, naturalmente, estará - usando uma expressão muito forte - morto.

Mas, em verdade, fica esta questão: quais as consequências do não-cumprimento, já não digo pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo, de decisão do Supremo Tribunal Federal? Sabe por quê? A mais bela construção democrática é o princípio da independência e da harmonia dos Poderes.

Ora, acredito que o Poder Executivo e o Poder Legislativo vão cumprir sim as decisões emanadas do Poder Judiciário, como sói acontecer. Mas eis a indagação: existe alguma maneira de fazer com que efetivamente o juiz, que tem o dever, mas se ele não cumprir esse dever? E se começar uma onda de desobediência às súmulas vinculantes?

Recordo-me - isso faz parte de um artigo de um dos maiores advogados deste País, senão o maior, honrou o Supremo Tribunal Federal - do Ministro Evandro Lins e Silva, quando, num artigo, se não me falha a memória publicado no **Jornal do Brasil**, cita o caso de um juiz da terra do Senador Pedro Simon, do Rio Grande do Sul, que, nos princípios da República, ousou divergir; foi condenado a uma pena de suspensão de alguns meses do seu emprego; teve como patrono Rui Barbosa - que V. Exª citou com tanto brilhantismo e com muita propriedade -, e o Supremo Tribunal, por duas vezes, tornou sem efeito aquela medida.

Então, é o que realmente ocorre. Mas não é argumento, a meu ver, para deixarmos de votar a súmula vinculante.

Ausentando-me um pouco da sua palestra, perdi naturalmente muito.

Uma das críticas que se faz, e o nosso Relator abordou bem, é de que a súmula vinculante iria engessar.

Sabemos que há mecanismos que vão permitir a reforma da súmula vinculante. Penso que esse mecanismo de reforma da súmula que existe hoje pelo Regimento do Supremo Tribunal Federal - eu gostaria de ouvir a sua opinião - poderia ser modificado por provocação, no bom sentido, de outros setores da sociedade; do Ministério Público ou da OAB. Eu gostaria de ouvir a opinião de V. Exª a respeito de como uma súmula vinculante poderia ser modificada.

Creio que vou fugir um pouco ao assunto, mas não tanto, porque percebo que o principal argumento da súmula vinculante, sem dúvida nenhuma, é desafogar o Supremo Tribunal Federal, desafogar os nossos tribunais.

Outro dia, tomei conhecimento de que o Tribunal Superior do Trabalho baixou uma resolução e está convocando juizes para dar maior celeridade ao julgamento dos agravos que estão naquela Corte.

Pergunto: mesmo adotando-se a súmula vinculante, haveria quebra do princípio da autoridade ou haveria um meio, dada a essa quantidade enorme de processos citados por V. Exª - essa estatística reveladora de trinta e tantos mil processos aguardando distribuição, distribuição que pode ser um ato mecânico, já que falamos tanto em computador - de fazer uma convocação de juizes, de Presidente de tribunais, não sei de que forma, mas com a finalidade, pelo menos, de se apreciar, de ajudar o Supremo na apreciação dos agravos. Isso feriria o princípio da Corte, uma vez que ela é a mais alta Corte de Justiça do País?

São as considerações que faço, a par de abraçá-lo efusivamente pelo brilhantismo da sua exposição.

O SR. JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE - Agradeço ao nobre Senador Ramez Tebet pela gentileza de suas referências e a objetividade das indagações que traz.

É preciso ter confiança, confiança no critério do Tribunal, para decidir que teses merecerão a posição desse selo grave do efeito vinculante para aplicá-lo.

Recordo, mais uma vez - os que me conhecem, como meu mestre, Senador Josaphat Marinho, sabem - a pregação de Victor Nunes, pelos meados dos anos 60, em favor da súmula e em favor da arguição de relevância, que, como eu disse, é efeito vinculante às avessas.

Uma das críticas é esta: como deixar um Tribunal, por razões subjetivas, decidir: "vou conhecer esse recurso, não vou conhecer o outro". E, ao que recordo, a resposta de Victor Nunes era mais ou menos a mesma frase que V. Exª disse: "É preciso ter confiança". Se se suspeita que o Supremo Tribunal - e digo um Supremo Tribunal de um país civilizado - vai usar desse poder discricionário para capricho ou coisa pior, então tudo está perdido e não temos mais o que discutir, porque é esse tribunal que iria decidir. Um tribunal que profere decisões irrecorríveis, se quer caprichosamente decidir sobre uma questão, se quer, usando a palavra desonestamente, por este ou aquele interesse, decidir de determinado modo uma questão, um Supremo Tribunal tem sempre uma fórmula de dissimular esse capricho numa razão jurídica e decidir como quer. Então, ou se tem confiança na lealdade das decisões, ou tudo está perdido.

As consequências do não-cumprimento creio ter desenvolvido um pouco na resposta ao eminente Senador Jefferson Péres. Não cogito do crime de hermenêutica. Devo até dizer que o faço por ser meu mestre Evandro Lins e Silva, com quem tive a honra de conhecer por dentro o Supremo Tribunal Federal, como seu Secretário Jurídico nos idos 65, 66. Esse crime de hermenêutica do Juiz Mendonça Lima, do Rio Grande do Sul, eu o recordei porque S. Exª, Evandro Lins, defendia no Tribunal de Justiça um juiz criminal a quem se queria colocar em disponibilidade, porque vinha decidindo processos de tóxicos numa linha heterodoxa em relação ao entendimento do Tribunal. Não é para isso que se pensa em súmula vinculante.

Tive com o Deputado Jairo Carneiro longas discussões em torno do assunto, e devo dizer que, afora o parágrafo 5º da sua proposta, estou de acordo. Com diversos outros colegas, inclusive representantes da OAB, participamos da formulação dos textos. Ali está posto o critério possível, com a flexibilidade inevitável do que entendo deva ser a súmula vinculante, o campo apropriado à súmula vinculante.

Diz o parágrafo 1º do art. 97:

"A súmula vinculante terá por objeto a validade, a interpretação e eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e os de administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica".

Foi a fórmula a que conseguimos chegar - Deputado Jairo Carneiro e todos que discutimos a questão com S. Exª - de tentar mostrar que súmula vinculante não é para engessar princípios jurídicos. Ela há de ser sobre uma norma determinada, até porque resta sempre ao Congresso Nacional a fórmula mais radical de revisão de uma súmula vinculante: é a votação de um projeto que a altere, que não é para resolver mesmo sobre normas determinadas questões eternas de Direito Civil, de Direito de Família, de Direito Penal, nos quais a controvérsia não causa nenhum problema maior e que, pelo contrário, a subsistência da controvérsia é boa para a evolução do Direito. Ela é sobre tudo, por isso, há de incidir sobre a controvérsia atual, sobre certo tipo de controvérsia que é difícil definir, mas que todos sabemos o que é. Creio que não passa um ano em que esta Casa e a Câmara dos Deputados não tenham que apreciar um projeto de lei ou uma medida provisória que altere a legislação do Imposto de Renda. Não são leis tecnicamente temporárias. Mas o Congresso, quando se debruça para examinar uma lei do Imposto de Renda, tem ilusões de que dentro de dois ou três anos haverá alterações substanciais na lei que está a votar? Não. O mesmo ocorre com as normas previdenciárias; o mesmo ocorre com normas de Direito Econômico. E aí vem uma outra ilusão, outra das soluções utópicas a que tenho procurado escapar. Em toda essa discussão há muito de que o culpado é o Legislativo com essas leis malfeitas, contraditórias, apressadas. Isso é que atropela e atravanca o Judiciário. Ora, vamos deixar de ter ilusões. Sonhar com o século das codificações é fácil, mas ele não



existe mais, ele passou. O Estado contemporâneo é - perdoem-me os neoliberais ou neo qualquer coisa - de freqüente intervenção regulatória na economia e nas mais diversas atividades sociais. Ele está sempre correndo atrás dos fatos. Aquele sonho da lei como expressão racional de uma vontade geral permanente ou dos jusnaturalistas de toda a espécie, uma tradução tendente a ser definitiva de um ideal racional de justiça, isso ainda existe, mas é minoritária. A lei hoje é a lei-medida, é a lei-providência, é a lei que há de vir num momento adequado, às vezes, de um dia para o outro. Por isso, nessa questão de medida provisória também não alimento ilusões. Uma fórmula qualquer de legislação de urgência dos governos há de existir em qualquer regime contemporâneo. O problema que está posto, está posto para o Congresso Nacional, que certamente saberá resolvê-lo, é de encontrar um mecanismo eficaz do controle e da legitimação ou não dessas medidas de urgência.

A revisão da súmula, também estou de acordo. Apenas a título de exemplo, recorde do substitutivo Jairo Carneiro, "a aprovação, alteração ou cancelamento da súmula poderá ocorrer de ofício ou por proposta de qualquer tribunal competente na matéria pelo Ministério Público da União, dos Estados, pela União, os Estados ou o Distrito Federal, pelo Conselho Federal da Ordem e pela entidade máxima representativa da magistratura reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal". É assim uma forma muito mais eficaz do que a ilusão de revisão de jurisprudências consolidadas por uma sentença discrepante. É a fórmula de rediscussão consciente de se saber se aquela determinada jurisprudência ainda corresponde à convicção do tribunal e corresponde às condições sociais e históricas que, de certo modo, contingenciam qualquer interpretação constitucional.

Acompanhei o drama do Tribunal Superior do Trabalho, tenho acompanhado esse problema da convocação de juizes e tenho profundas dúvidas se, em termos de um tribunal supremo, isso seria factível. Em um tribunal de cúpula, sobretudo um tribunal constitucional, a mudança de um membro, de um juiz leva, às vezes, a consequências absolutamente radicais. Por isso, a contenção, por exemplo, do Supremo Tribunal, hoje, de um pedido de licença dos juizes do Supremo Tribunal, porque - há exemplos trágico-cômicos de empates - uma alteração de um membro na composição do Tribunal pode alterar toda uma jurisprudência com consequências brutais no ordenamento de todo o País.

Por isso mesmo não temos mais a figura da convocação do juiz substituto sequer na ausência eventual de um juiz. Se se trata de uma operação com esperanças, os 10 outros agüentam a distribuição aumentada e esperam a volta do colega, é a única fórmula. Muito obrigado a V. Exª

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Antes de dar a palavra ao nobre Senador José Ignácio e ao Senador Josaphat Marinho, a Presidência quer lembrar o tempo, tanto que esta é a razão de estar sendo convocada uma reunião extraordinária para amanhã, às 10h, uma vez que há possibilidade já que algumas comissões não funcionarão, pelo volume que existe em nossa pauta.

Concedo a palavra ao nobre Senador José Ignácio, lembrando apenas lamentavelmente que estamos a concluir.

O SR. JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA - Lamentavelmente coloquei-me na lista de inscitos na posição que estou e realmente tenho que agilizar e o farei. Quero saudar V. Exª, eminente Senador Bernardo Cabral, o Sr. Relator; o Presidente do Supremo Tribunal, figura eminentíssima que hoje conduz com tanto brilho o cume da magistratura brasileira, homem que tem atuado - e esse é um aspecto que me parece relevante - ao longo da sua história marcando presença, quer como advogado, como Procurador-Geral da República, na UNE, vítima do período do arbítrio - e me identifico muito desde essa época com S. Exª. E o fato de estar conduzindo o Supremo Tribunal Federal com uma visão de estadista, quer dizer, com a consciência da importância do seu papel nesta hora em que o Supremo, como um dos poderes do Estado, está vivendo esse tempo de economia de velocidade, de caminho para a sociedade de informação, integração do Brasil à economia mundializada, em que tudo se "reengera" no País, as empresas, a própria sociedade, os poderes do Estado. Então, estamos vivendo isso e essa lufada



de vento não escapa ao Supremo Tribunal Federal e às estruturas do Judiciário também no País.

Tenho consciência do papel importantíssimo que S. Exª está desenvolvendo, neste momento, no Supremo Tribunal Federal. Felicito-me por estar aqui hoje ouvindo essa palestra que realmente foi esplêndida e deu-me novos pontos para reflexão, para o exercício da minha consciência crítica e gostaria apenas de colocar a S. Exª, ao prezado Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Sepúlveda Pertence, o fato de que a minha consciência de que o que se pretende com este projeto tem que ensejar uma reflexão no Senado e produzir uma consequência, ela já existe e está formada e se robusteceu ainda mais com a fala de V. Exª.

Eu, por exemplo, que estou indo - e quero comunicar ao nosso Presidente, Senador Bernardo Cabral - a São Paulo onde farei duas palestras sobre a lei geral de telecomunicações e, portanto, não poderei estar aqui amanhã, estou, a partir daí, com o meu convencimento aumentado da importância de uma proposta como essa do Senador Ronaldo Cunha Lima. Na verdade, estamos explodindo este País com fatos novos que a economia de velocidade está gerando no campo da telecomunicação, o que dará margem a um infinito de questões, causas, controvérsias, as mais diversas.

Na verdade, estamos no meio desse tumulto todo de um movimento que não tem lideranças, formuladores. Esse espasmo do capitalismo está nos levando de roldão e estamos vendo que precisamos construir uma sociedade aberta, lúcida, participativa e a estamos construindo, cada vez mais, ensejando o aumento das controvérsias. Esse aumento das controvérsias tem que produzir o surgimento de um guardião, de um ato forte, credível, à altura dessas miríades de controvérsias novas. O que eu queria colocar para S. Exª é o seguinte: em cima do substitutivo do Deputado Jairo Carneiro, então, apresentamos duas emendas, que, aliás, V. Exª deve conhecer, apresentamos duas emendas mais ou menos nessa linha, apenas porque é uma revolução tão grande que não por temor mas até por falta de condições para visualizar todo horizonte dessas consequências que vão surgir da aplicação dessa súmula. É uma matéria regimental que está sendo levada para sede constitucional, é uma questão que, afinal de contas, nos parecia que deveríamos limitar até pelas questões que V. Exª colocou: normas determinadas, controvérsia atual, questões idênticas, quer dizer, e cingirmos a nossa proposta que não é, evidentemente, unicamente nossa, há reflexões inúmeras sobre isso que fizemos juntos com outros e nos cingir a normas tributárias e previdenciárias que me pareceu pelo percentual de presença dessas normas exigindo decisões reiteradas do Supremo Tribunal Federal nos pareceu que poderíamos começar por aí essa aplicação de decisões com efeito vinculante, de súmulas com efeito vinculante.

Então, era isso e mais uma segunda emenda em que prevemos a hipótese nos termos do substitutivo do Deputado Jairo Carneiro de aprovação, alteração ou cancelamento de decisão com efeito vinculante. Essas duas emendas que tivemos oportunidade de propor e que foram também apresentadas pelo eminente Senador Hugo Napoleão, se não me engano só nós dois é que fizemos isso, elas restringem para os temas relativos a Direito Tributário e Direito Previdenciário o efeito vinculante das decisões do Supremo e cogitam também da aprovação, alteração e cancelamento de decisão com efeito vinculante.

Apenas perguntaria a V. Exª, eminente Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal Sepúlveda Pertence, qual a sua visão acerca desse aspecto restritivo, se V. Exª encara isso como um passo a ser dado ou se V. Exª entende que poderia ser muito mais aberto. Eu, aliás, deduzo alguma coisa da exposição que V. Exª fez. Mas é evidente que gostaria de ouvi-lo agora, topicamente, sobre essa questão.

O SR. JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE - Durante toda a discussão, que já consome, praticamente, meu biênio na Presidência do Supremo sobre essa questão, nos auditórios mais diversos, o problema mais sério foi essa tentativa realmente de demarcar o campo adequado às súmulas vinculantes. Durante muito tempo, discutimos esse problema de delimitar por ramos do Direito. Confesso que, realmente, é nas áreas tributária, previdenciária e trabalhista que tem sido mais visível essa multiplicação de versões idênticas.



A dificuldade é que há uma quarta área, na qual os teóricos ainda não chegaram a demarcação muito nítida, que é o chamado Direito Econômico, a chamada regulação das consequências da intervenção do Estado na economia, que, muitas vezes, se manifestam, obviamente, em matéria tributária, em matéria previdenciária mas também em matéria contratual e de Direito Privado. Por exemplo, saber da incidência daquelas sucessivas transformações da moeda brasileira pelo corte de três zeros, que o falecido, saudoso Professor Mário Henrique Simonsen disse que foi uma invenção dos economistas para enganar juristas, se aquelas deflações eram ou não rentáveis a determinado tipo de investimento financeiro. Ao que sei isso corresponde, num dos Tribunais de Alçada Civil de São Paulo, a coisas como uma ou duas centenas de milhares de processos, daí essa renúncia nas discussões com o Deputado Jairo Carneiro de tentar delimitar por um campo, por um ramo do Direito julgar mais com as idéias de controvérsia atual, presente, a exigência de norma determinada e o requisito relevante de criação de um estado de insegurança jurídica e relevante multiplicação. Mas é claro que estaria aberto à discussão se esta fosse a opinião da Comissão e da Casa a uma tentativa de demarcação por ramo, apenas acho difícil.

Quanto ao problema da revisão, acho oportuno realmente que ou se demarque já na Constituição ou pelo menos se determine a uma norma infraconstitucional que estabeleça os pressupostos da revisão com uma legitimação ampla para provocá-la, porque acredito muito mais nesse procedimento de revisão, que o Ministro Nelson Jobim chamou há poucos dias aqui de revisão lateral, do que na alteração pelo mecanismo normal dos recursos onde a força do comodismo, no bom sentido, a força de inércia leva a essa guerra dos computadores a que me referi. Mas essa é a minha posição.

Quanto a um, teria que discutir mais para ver a abrangência, quanto à da revisão estaria de pleno acordo.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Senador Josaphat Marinho, que não é o último orador, é apenas o que dá o fecho de ouro a esta reunião. Ele está como último não apenas por causa da sua relação na nossa lista de Senadores mas, sim, porque, propositadamente, o eminente Ministro Sepúlveda Pertence queria o **grand finale** com V. Exª.

O SR. JOSAPHAT MARINHO - Sr. Presidente, conheço os horários do Supremo, vou limitar-me estritamente a pedir um esclarecimento ao eminente Ministro. Eu não estava no princípio de sua exposição substancial e clara sobre todos os assuntos, de maneira que eu me limitaria a fazer a indagação: na emenda do Senador Ronaldo Cunha Lima, entrou uma sugestão que foi por mim feita; a de permitir-se ao Supremo Tribunal Federal, independentemente de súmula, declarar o efeito vinculante, por decisão de dois terços de seus membros, nos casos em que assim entendesse adequado. Tenho a impressão de que essa fórmula facilita a ação do Supremo e é de irrecusável interesse público. A súmula depende de consolidação da jurisprudência para ser estabelecida e, ao mesmo tempo, depende de formalidades para ser alterada. Essa fórmula era de interesse público e prestigiava a decisão do Supremo Tribunal Federal. O que entende V. Exª sobre isso?

O SR. JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE - Notei a alteração. A proposta inicial do Senador Cunha Lima era ao contrário de qualquer decisão desde que sumulada. A situação se inverte radicalmente com a emenda de Plenário subscrita por S. Exª e por V. Exª Senador Josaphat Marinho.

Passa-se a dar efeito vinculante por si, e nisso me parece perfeito, a toda decisão tomada no controle abstrato, é apenas somar ao efeito **erga omnes** esse complemento necessário do caráter vinculante e a dispensa da súmula, que me parece, substancialmente, que o que quis dizer é que não é necessária a reiteração. Realmente, nessas questões multitudinárias, nas questões raras, na Súmula Victor Nunes das questões que se repetem civilizadamente é bom exigir a reiteração, saber se promessa de compra e venda não registrada possibilita embargos de terceiros não faz mal, é muito bom que o Tribunal espere três, quatro anos para dizer: não, agora, está consolidado, não temos mais o que discutir a esse respeito.

Agora, nestas questões multitudinárias, e só para elas, estou pregando súmula vinculante, Deus me livre de código de súmulas vinculantes, acho, realmente, que, muitas vezes, a reiteração será um artifício porque vamos julgar, um dia, o **leading case** e, na semana próxima, cada um dos Ministros vai encomendar ao seu gabinete trezentos casos iguais e vamos, então, dizer que decidimos no mesmo sentido oitocentas vezes. Não é brincadeira, isso é do cotidiano hoje do Supremo, desse Supremo ensandecido Supremo pelas causas repetitivas. Então, acho oportuna a substituição.

Minha sugestão seria puramente de redação. Não é a decisão que se dá efeito vinculante, porque não será uma decisão em controle abstrato. Ela é vinculante nas partes já por si. Ao que se daria o efeito vinculante seria a tese da decisão ou o entendimento firmado numa decisão. Apenas essa sugestão puramente redacional.

O SR. JOSAPHAT MARINHO - Muito obrigado a V. Ex^a.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Antes de conceder a palavra ao Ministro Sepúlveda Pertence para sua consideração final, quero agradecer a presença de todos os Srs. Senadores, advogados, promotores e juizes federais e estaduais que aqui se encontram na pessoa do eminente Ministro do Superior Tribunal de Justiça Edson Vidigal. Ao fazê-lo tenho a certeza de que estou homenageando a Justiça Federal e a Justiça Estadual. Tem a palavra o Ministro Sepúlveda Pertence.

O SR. JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, Bernardo Cabral, quero apenas agradecer à Comissão e especialmente a V. Ex^a, companheiro tão caro de outros tempos. Nem a tunda que me atribuiu, que me aplicou serviu para afetar a cordialidade das nossas relações e do nosso companheirismo. Agradeço aos Srs. Senadores toda a atenção que mereci. Creio que a repetição de discussões como essa, hoje comigo, amanhã com meus sucessores, com o Congresso Nacional, com Comissões Técnicas do Congresso Nacional são a forma mais eficaz do legítimo controle, pela representação política desta Nação, da atividade judiciária, dos resultados, dos problemas, das razões da crise, das soluções possíveis. Orgulho-me de ter, de certo modo, rompido certas tradições de distanciamento da Magistratura, advindas de um tempo da Magistratura de interesses privados, que há de parecer distante para fugir das suspeitas, e ter aberto o diálogo. Sinto-me honrado cada vez que convocado pelas duas Casas do Congresso Nacional para uma discussão sem preconceitos e sem restrições sobre os temas do Judiciário e os temas dessa tarefa lindamente sempre inacabada da construção do Estado de Direito Democrático. Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Ministro Sepúlveda Pertence, acho que interpreto o pensamento de todos os eminentes Senadores pela presença de V. Ex^a nessas três horas de desempenho perante a Comissão de Constituição e Justiça.

Apenas devo fazer uma referência: V. Ex^a falou na tunda que lhe apliquei. Foi uma disputa nossa na Presidência do Conselho Federal da Ordem dos Advogados, que fez com que minha biografia se enriquecesse. Não tivesse havido essa vitória...

O SR. JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE - Quem era um pobre futuro juiz para enfrentar três Senadores?

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Imaginem a coincidência: os Senadores cassados éramos o Senador Ronaldo Cunha Lima, Senador José Ignácio e eu próprio. Outro punido pela revolução era o então brilhante advogado Sepúlveda Pertence. Hoje nos encontramos aqui: S. Ex^a, como Presidente do Supremo; nós, os três, tendo a alegria de sua presença. Fique certo de uma coisa, Ministro Sepúlveda Pertence: sua presença reafirma aquele jovem que começou a ser revolucionário, no bom sentido, para não dizer o termo aqui usado ainda nos tempos da UNE. Hoje o Supremo Tribunal Federal tem uma revolução praticada por um cidadão que soube ser membro do Ministério Público, soube ser bom advogado e excepcional juiz. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania está de parabéns. Nossa saudação.



Está encerrada a reunião e convocada outra para às 10 horas.
(Levanta-se a reunião às 13h57min.)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA
DR. GERALDO BRINDEIRO
REUNIÃO REALIZADA EM 09.04.97, ÀS 11:00 HORAS

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Sr^{as} e Srs. Senadores, encontra-se nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro, que, atendendo a convite desta Comissão, aprovado por unanimidade, à vista de um requerimento do Relator Jefferson Péres, aqui comparece para falar sobre o efeito vinculante.

Todos nós conhecemos o eminente Procurador-Geral da República, porque, ainda recentemente, S. Ex^a, quando teve seu nome apontado pelo Presidente da República, submeteu-se a uma chamada sabatina nesta Comissão, onde demonstrou seus conhecimentos jurídicos, inclusive com graduação no Exterior.

S. Ex^a comparece aqui para fazer uma exposição sobre a Emenda à Constituição nº 54, de 1995, de autoria do eminente Senador Ronaldo Cunha Lima. Devo esclarecer a S. Ex^a que alguns Senadores tiveram que ir ao Plenário, porque há uma reunião de homenagem ao saudoso economista Mário Henrique Simonsen.

De qualquer maneira, V. Ex^a esteja certo de que aqui estão os interessados nesse assunto do efeito vinculante.

Concedo a palavra ao eminente Procurador-Geral da República, Professor Geraldo Brindeiro, para fazer a sua exposição, sem limite de tempo. A seguir, serão feitas as perguntas pelos eminentes Senadores.

Dr. Geraldo Brindeiro, V. Ex^a será o árbitro do tempo que deverá dispor para a sua exposição, para que a mesma não fique mutilada.

O SR. GERALDO BRINDEIRO - Exm^o Sr. Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, Eminente Senador Bernardo Cabral; Exm^{os}. Srs. Senadores membros desta Comissão; senhoras e senhores. Em primeiro lugar, quero agradecer pela oportunidade que me foi dada por esta Comissão, através do convite que me foi feito para falar sobre tema tão importante como a reforma do Judiciário.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Dr. Geraldo Brindeiro, desculpe-me por interrompê-lo.

Peço que aumentem o volume do som. Estou notando que as pessoas que estão na assistência não estão ouvindo as palavras do Procurador Geraldo Brindeiro. (Pausa.)

O técnico do som avisa que há deficiência no som.

O SR. GERALDO BRINDEIRO - Também quero dirigir-me ao eminente Relator da proposta de emenda, o nobre Senador Jefferson Péres, e ao Vice-Presidente desta Comissão, o nobre Senador Ramez Tebet, cujas presenças eu ainda não tinha percebido entre os eminentes Senadores.

Quero dizer que agradeço por esta oportunidade de tratar de temas tão importantes como a reforma do Judiciário e a adoção no Brasil do efeito vinculante de súmulas do Supremo Tribunal Federal, mediante voto de dois terços dos seus membros.

Também aproveito a oportunidade para cumprimentar o Senado Federal e esta Comissão por terem tomado iniciativa tão importante para a credibilidade do sistema jurídico no País. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado tem a função fundamental de analisar as mais relevantes questões constitucionais do País e conta com juristas eminentes, como o próprio Presidente desta Comissão, Senador Bernardo Cabral, e os Senadores Josaphat Marinho, Pedro Simon e Jefferson Péres. Felizmente, muitos Senadores são juristas, entendem a questão e podem contribuir para o aperfeiçoamento do sistema jurídico brasileiro e para a sua maior credibilidade.

Creio que este convite se deve ao fato de que além dos membros do próprio Judiciário serem responsáveis pela credibilidade e efetividade do sistema jurídico do País, também são protagonistas do que se pode denominar de Justiça, o Ministério Público e os advogados, no sentido de que se cumpra o que a Constituição estabelece, que é a regra relativa ao acesso ao Poder Judiciário, com maior eficiência, evitando-se a lentidão da prestação adicional, o acúmulo de processos repetitivos e o abuso de recursos protelatórios. Enfim, para cumprir aquilo que é o corolário do devido processo legal, o **due process of law**, que é o acesso à justiça igual para todos, de acordo com a lei.

Antes de tratar do ponto específico objeto da Proposta de Emenda à Constituição nº 54/95, que tem como seu primeiro signatário o Senador Ronaldo Cunha Lima, e das emendas de Plenário, apresentadas por vários senadores, inclusive os Senadores José Eduardo Dutra e Hugo Napoleão aqui presentes, para colocar em perspectiva as razões pelas quais, em nome do Ministério Público brasileiro manifesto-me completamente favorável a essa providência que o Senado Federal está tomando e outras que deverão ser tomadas, para colocar em perspectiva a convicção que tenho sobre a matéria, gostaria de pedir a vênia dos eminentes Senadores para fazer uma breve exposição histórica sobre o sistema jurídico brasileiro e sobre a federação brasileira. Tal exposição permitirá colocar em contexto a questão do efeito vinculante das súmulas e dos recursos extraordinários especiais, assim apresentando as razões pelas quais acredito que essa providência a ser tomada pelo Congresso Nacional deverá ser extremamente importante para a maior credibilidade e maior eficiência do sistema jurídico brasileiro e, conseqüentemente, a consolidação definitiva no País do Estado democrático de direito, que significa não apenas limitações ao poder do Estado, eleições periódicas e o poder exercido através da vontade popular, mas também o acesso ao Judiciário. A garantia do acesso ao Judiciário e a independência do Judiciário e o acesso à justiça rápida e eficiente para todos é também um dos pré-requisitos indispensáveis para que o estado de direito democrático se consolide no País.

Gostaria de iniciar citando a obra do Professor René David, da Universidade de Paris, que escreveu o livro "Les Grands Systèmes de Droit Contemporains" - Os Grandes Sistemas de Direito Contemporâneo. Gostaria de dizer também que, quando se fala em Direito Comparado, de maneira geral, a expressão "Direito Comparado" não significa um conteúdo próprio do direito, como há no Direito Constitucional, no Direito Administrativo, no Direito Tributário, no Direito Penal, no Direito Processual Penal. Na verdade, o Direito Comparado consiste no método de comparação de sistemas jurídicos. E sua utilidade para os diversos países e para o Brasil reside no fato de que experiências que têm ocorrido em outros países na solução de seus de problemas, que são análogos aos que temos aqui, podem ser adotadas com as adaptações necessárias aos nossos respectivos sistemas jurídicos, a fim de dar maior eficiência, maior funcionalidade e maior credibilidade ao sistema.

Nesse sentido, então, é que a obra de René David - "Os Grandes Sistemas de Direito Contemporâneo" - tem uma importância fundamental, e outras obras de Direito Comparado, para o Brasil, em relação ao funcionamento do Judiciário e em relação a outras matérias. O Professor René David classifica em cinco ou seis os grandes sistemas. Os principais são os sistemas de **Civil Law** e de **Common Law**. Além deles, o sistema socialista, agora com modificações que passaram a ocorrer a partir da ruptura da União Soviética, mas com características próprias ainda existentes, o sistema da África negra, de Madagascar, o sistema do Extremo-Oriente e o sistema muçulmano, de base religiosa.

Mas os sistemas que mais têm influenciado o mundo todo em termos de sistemas jurídicos propriamente ditos são exatamente os de **Civil Law** e de **Common Law**. O primeiro é o sistema ao qual o sistema jurídico brasileiro está basicamente filiado. Ele se consolidou a partir da Europa Continental, a partir de estudos realizados na Faculdade de Direito de Bologna, a partir da vinda, já no Século XIII, do **corpus juris civilis**, e as diversas universidades da Europa. Estudando o **corpus juris civilis**, que é um grupo basicamente



de direito privado, de grupos de normas do direito romano sobre o direito de propriedade, de contratos e obrigações, famílias, associações, etc. Dai o nome **civil law**, porque tem uma centralização mais no Direito Privado. E as diversas universidades, realizando estudos nas diversas escolas do Direito Romano, que já tinha a semente na Europa Continental, porque a civilização romana demorou muito tempo na Europa Continental, com a sua superioridade como sistema jurídico, foram criando, então, o sistema romanístico, que partiu das universidades, com o estudo e a integração do Direito Romano, do qual foi o **corpus juris civilis** na sua última fase, e o Direito Romano, o Direito Bárbaro e o Direito Canônico.

Esse sistema romano germânico ou romanístico, que se consolidou na Europa Continental, tem como uma das suas características fundamentais a de que a fonte primordial do Direito são os códigos escritos, as leis escritas. O sistema então procurou estabelecer, como ensina o Professor René David, regras com prospecção para o futuro, e os fatos que ocorrem dentro de determinada sociedade procuram ser enquadrados naquelas normas gerais e abstratas, a fim de se encontrarem soluções sistematizadas para o problema dos diversos países que adotam esse sistema. E ficou famosa a discussão entre Savigny e Thibaut a respeito dessa sistematização do Código Civil alemão, quando havia uma preocupação no sentido de que isso viria cristalizar as questões sociais e jurídicas, quando há necessidade de uma certa flexibilidade para que as soluções dos problemas de cada país não fiquem aí engessadas em códigos escritos.

Os sistemas têm suas vantagens e suas desvantagens. Dai a necessidade da comparação dos sistemas, através do Direito Comparado, no sentido de verificar quais são as vantagens e as desvantagens de um sistema ou de outro.

O sistema de **common law**, por outro lado, surgiu não através das universidades, de cima para baixo, vamos dizer assim, através da sistematização do estudo racional e abstrato, como foi feito no sistema romanístico, surgiu dos costumes revelados através das cortes de **common law**, na Grã-Bretanha. E depois houve um sistema que foi introduzido, o sistema de **equity**, que veio a complementar esse sistema de **common law**, baseado nos precedentes judiciais, nos costumes, aquilo mais inteiramente ligado à população da Grã-Bretanha, relacionado não só com propriedade, com contratos, com Direito das Sucessões, Família, etc., mas também, e sobretudo, na área de Direito Público.

Sabe-se que os **bills of rights**, as diversas instituições que adotamos no Brasil desde a Primeira República e até antes dela, desde o Império, e por todo o mundo, **writ of mandamus**, **writ of habeas corpus**, o nosso **habeas corpus**, nosso mandado de segurança, o **due process of law**, já existiam na Magna Carta, em 1215. Então, no campo do Direito Público, a importância do direito anglo-saxão tem sido fundamental para até mesmo o sistema de tradição romanística na Europa Continental e, como consequência, àqueles que herdaram essa tradição, como o Brasil e os países da América Latina.

A influência de **common law** se estendeu pelo mundo todo através das ex-colônias, e há, no entanto, cada vez mais, uma aproximação entre os sistemas naquilo que são vantagens de aperfeiçoamento de ambos os sistemas nessa perspectiva de Direito Comparado, que significa, como procurei sintetizar, apenas com o objetivo de mostrar as vantagens da adoção de institutos de outros países, com tradições diversas, mas que têm contato com a nossa também, que tem a vantagem de perceber os institutos que deram certo em cada um dos países, com suas peculiaridades e com as suas vinculações com as raízes históricas ligadas a determinado sistema, portanto, podendo ser aproveitados para o nosso próprio sistema.

O precedente judicial, a doutrina **stare decisis**, a doutrina segundo a qual, no sistema anglo-saxão, no sistema de **common law**, os precedentes judiciais são as fontes primordiais do Direito, revelando-se através das cortes de **common law** e depois das cortes de **equity**, é que dá origem a essa idéia da doutrina **stare decisis**, de que o precedente judicial vincula a corte e o Estado no tratamento que deve ser dado aos cidadãos, porque já foi dado de uma determinada forma. E é uma questão até de natureza elementar de justiça, que na voz comum até se utiliza no sentido de que, se alguém teve



um determinado tratamento, com base no princípio da legalidade e da igualdade perante a lei, aquele mesmo tratamento que foi dado pelo Estado e pelo Judiciário deve ser dado a outro que está numa situação idêntica.

O Professor Mauro Capeletti, da Universidade de Stanford, escreveu um livro sobre Direito Constitucional Comparado, que é muito importante: "Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado". E a Professora Leda Boechat Rodrigues também escreveu um livro importante, a meu ver, sobre a matéria, que é "A Suprema Corte e o Direito Constitucional Americano".

Penso que, ao tratar da questão do efeito vinculante das súmulas do Supremo Tribunal Federal, é necessário colocar em perspectiva..... Daí eu ter pedido licença para fazer essa breve exposição, em perspectiva, e colocar as razões da minha convicção sobre a necessidade de adoção dessa medida pelo Senado Federal e pelo Congresso Nacional.

Surgiu, nos Estados Unidos da América, por razões históricas, até vinculadas ao próprio sistema do **Common Law**, o **judicial review**, ou o controle jurisdicional de constitucionalidade, no famoso caso *Marbury versus Madison* em 1803, decisão da Suprema Corte Americana. Isso foi natural, de acordo com o sistema anglo-americano, que sempre deu uma ênfase muito grande ao Poder Judiciário. O Poder Judiciário, por intermédio das cortes de **Common Law** mais próximas da população contava com a confiança, ao contrário do que ocorreu na Revolução Francesa, em que o Judiciário era considerado muito ligado ao **Ancient Régime**. Havia uma certa desconfiança, tanto que a divisão dos poderes na clássica de Montesquieu foi muito mais rígida. E a tradição do sistema romanístico, principalmente na França, é uma tradição do respeito estrito à lei, e o Judiciário não entra nessas questões relacionadas com o controle de constitucionalidade.

O Parlamento é soberano, dentro do parlamentarismo, enquanto que, no sistema presidencialista, iniciado nos Estados Unidos da América, a Constituição é que tem a supremacia, e se dá uma ênfase ao Poder Judiciário no sentido de exercer o controle de constitucionalidade. Não faria sentido existir uma Constituição ou uma **Higher Law**, uma Lei Maior, se não houvesse instrumento necessário para que ela fosse posta em prática. E o instrumento escolhido, já preconizado pelos federalistas, nos "**Federalist Papers**", foi, depois, formalizado e decidido a partir de *Marbury versus Madison*, em 1803, na Suprema Corte dos Estados Unidos da América.

O Brasil introduziu o controle jurisdicional de constitucionalidade, chamado difuso, a partir da primeira constituição republicana, a Constituição de 1891. Nessa época, foi adotado, no Brasil, como se sabe, a partir da Proclamação da República, com a primeira constituição republicana, em 1891, o modelo não só da federação, mas o modelo da Suprema Corte Americana e o regime presidencialista no País. E até recentemente houve um plebiscito, confirmando-se o presidencialismo no País. No entanto, suas linhas básicas foram traçadas desde a Constituição de 1891, com as modificações que surgiram depois, com a introdução de capítulos relativos à ordem econômica e social, estabelecendo a necessidade de o Estado deixar de ser um Estado absenteísta, para ter a responsabilidade de promover o bem-estar social quanto à educação e à saúde, especialmente.

Mas, a partir da Constituição de 1891, Rui Barbosa - é preciso lembrar - foi um dos idealizadores da República e da Federação no País. O Brasil começou com o nome de Estados Unidos do Brasil, com a Federação brasileira, o presidencialismo e o Supremo Tribunal Federal, segundo o modelo da federação americana e dos Estados Unidos da América. E é preciso dizer que, nessa época, surgiu pela primeira vez o controle difuso, por recursos mediante os quais, depois que as decisões eram tomadas na primeira instância pelos juizes, e depois pelos tribunais, havia a possibilidade de um recurso - que ainda não era chamado recurso extraordinário - ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal, se houvesse violação da Constituição. Na época, esses recursos tratavam de questões constitucionais, mas também de questões de interpretação da lei federal.

Logo no início, na Primeira República, houve uma tentativa de se dar aos Estados competência para legislar sobre as mais diversas matérias, tal como ocorre ainda hoje, nos Estados Unidos, sobre direito de propriedade, direito



processual, civil, comercial, penal, criminal, etc. Na reforma de 1924, isso deixou de ocorrer, porque, como sabem os eminentes Senadores e o Presidente - e todos os que se preocupam com o estudo da matéria -, a Federação brasileira surgiu de uma forma peculiar. Não foi como as treze colônias iniciais que se formaram, primeiro, numa confederação e, depois, numa federação e, portanto, abrindo mão dos seus respectivos poderes de auto-organização para a união e constituição dos Estados Unidos da América.

Nesse sentido, então, esse processo de conferir aos Estados uma competência para legislar sobre as mais diversas matérias, matéria penal, civil, processual, etc, verificou-se que não seria bem sucedido, daí a reforma de 1924. Portanto, pode-se dizer, já antecipando a razão pela qual estou fazendo esta exposição, que praticamente tudo que existe de relevante no País é matéria de lei federal ainda hoje.

A partir da reforma da Constituição de 1924, houve esse processo de centralização. As leis processuais, o Código Civil, o Código Comercial, o Código Tributário, enfim, toda legislação importante no País, na verdade, é objeto de legislação federal.

As leis estaduais tratam de questões menos relevantes. As próprias Constituições estaduais são praticamente, salvo uma pequena parcela, reproduções da Constituição Federal. Não há uma quantidade significativa de capacidade de auto-organização dos Estados, exatamente em função desse dados históricos da Federação brasileira, que surgiu assim. Isso não significa que se deva mudá-la para imitar outro sistema. É o sistema da identidade histórica do País, que tem as suas peculiaridades.

Mas para compreender o problema do sistema jurídico brasileiro, penso que é importantíssimo, principalmente ao se tratar de questões como o funcionamento do Poder Judiciário, o aperfeiçoamento do Poder Judiciário e os efeitos vinculantes das súmulas dos tribunais, ver essa questão em perspectiva.

Na Constituição de 1934, houve, pela primeira vez, a introdução de um controle normativo abstrato no Brasil, por intermédio da chamada representação interventiva. Por meio dela, o Procurador-Geral da República poderia fazer uma representação - como ainda acontece hoje - ao Supremo Tribunal Federal para que, se houvesse violação dos princípios chamados sensíveis, o Supremo Tribunal Federal, julgando o processo dentro da representação, solicitasse ao Presidente da República a intervenção nos Estados para que aqueles decretos ou leis estaduais fossem, através de decretos, suspensos; para que fosse suspensa a sua execução.

É importante observar que, na Constituição de 1934, foi pela primeira vez dado ao Senado Federal o papel de suspender a execução, em todo o território nacional, de leis - na época se dizia de leis - que tenham sido objeto de decisão, que tenham sido declaradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário. Não se falava ainda do Supremo Tribunal Federal.

Isso foi pouco a pouco sendo aperfeiçoado nas Constituições seguintes, de 1946, de 1967, e ainda hoje existe a norma estabelecendo que o Senado Federal deve suspender a execução, e, já a partir da Constituição de 1946, as decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal que declaram inconstitucionais leis ou atos normativos - foi-se estendendo a matéria, incluindo decretos também -, por decisões definitivas.

O papel do Senado Federal de suspender a execução, em todo o território nacional, de leis ou atos normativos federais - e depois estaduais, na evolução constitucional brasileira -, nas diversas condições, deve-se ao fato, a meu ver, em primeiro lugar, de que a nossa tradição não inclui a doutrina do *stare decisis*.

Sabe-se que nos Estados Unidos da América, diante da própria tradição e cultura jurídica que existe, declarada a inconstitucionalidade, não foi estabelecido papel para o Poder Legislativo, para o Senado Federal suspender a execução, porque, pela vinculação do precedente judicial, já é natural que ocorra.

Daí a necessidade que se verificou de, na Constituição de 1934, estabelecer esse papel, que foi chamado de Poder Moderador e de controle de constitucionalidade, para o Senado suspender a execução, em todo território



nacional, de leis ou atos normativos declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Percebo até que o Senador José Eduardo Dutra apresentou uma emenda de Plenário para que fosse encaminhada a questão do efeito vinculante por intermédio de suspensão, pelo Senado Federal, e dando caráter vinculante às decisões de mérito sobre questões constitucionais procedidas pelo Supremo Tribunal Federal.

Penso eu, todavia, que essa matéria foi objeto de estudos de eminentes parlamentares, juristas e senadores, como o Senador Josaphat Marinho e o ex-Senador e ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard, e de muitos outros juristas que observaram as dificuldades da introdução dessa matéria criando constrangimentos tanto para o Senado Federal como para o próprio Supremo Tribunal Federal. Não poderia o Senado ser - foi usada a expressão - um cartório do Supremo Tribunal Federal para suspender as leis ou atos normativos que tivessem sido declarados, por decisões definitivas pelo Supremo Tribunal Federal, inconstitucionais.

A razão pela qual isso ocorreu foi que houve a necessidade de se dar um caráter **erga omnes** e não apenas entre as partes, a **res judicata**, às decisões que declarassem inconstitucionais leis, definitivamente, pelo Supremo Tribunal Federal. Como não há o **stare decisis** no Brasil, não há essa doutrina, foi introduzida essa suspensão pelo Senado.

Penso que essa experiência não foi a melhor solução para o problema de dar o caráter **erga omnes** para decisões definitivas que declarem a inconstitucionalidade de leis e atos normativos federais pelo Supremo Tribunal Federal e diante desses embaraços que criou tanto para o Senado Federal quanto para o Supremo Tribunal Federal.

Permitam-me os eminentes Senadores que me estenda um pouco sobre a matéria, pois creio que ela é essencial para, pelo menos, demonstrar a convicção profunda que tenho da necessidade da alteração constitucional do efeito vinculante e de algumas outras sugestões que pretendo dar a esta Comissão para que sejam adotadas, se V. Ex^{as} considerarem suficientemente importantes. O controle normativo abstrato mediante as representações de inconstitucionalidade no Brasil surgiu, mais um vez, depois da Constituição de 1934, a partir de uma emenda à Constituição de 1946, de 1965. Depois, na Constituição de 1967, foi incorporado esse controle normativo abstrato não mais de leis estaduais, mas também de leis federais. Essas representações são as antecedentes das atuais ações diretas de inconstitucionalidade.

A Constituição de 1988 adotou a ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade, a ela dando o efeito vinculante, que é exatamente o objeto do § 2º do art. 102 da proposta de emenda constitucional que está sendo examinada por esta egrégia Comissão. Criou-se o mandado de injunção para se estabelecer o controle da inconstitucionalidade por omissão no País, mas, como muito bem observou o eminente Senador Ronaldo Cunha Lima, que é o primeiro signatário dessa proposta de emenda constitucional, no controle normativo abstrato não há casos repetitivos de questões normalmente decididas pelo Supremo Tribunal Federal. Uma vez declarada a inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, de lei ou ato normativo federal, o Supremo Tribunal Federal entendeu, em modificação do seu regimento interno, que não há necessidade de se cumprir essa norma e de encaminhar ao Senado Federal para suspender a execução em todo o território nacional, porque se trata de controle normativo abstrato e, portanto, por si só, retira-se do mundo jurídico a norma que foi atacada. Por se tratar de um controle abstrato, ataca-se diretamente a norma.

A lei ou ato normativo federal declarado inconstitucional em decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal devem ser suspensos nos casos do controle chamado difuso ou nos casos do controle de constitucionalidade por exceção, no caso concreto, ou seja, nos recursos extraordinários julgados pelo Supremo Tribunal Federal, porque, no caso das ações diretas de inconstitucionalidade, a norma é retirada do mundo jurídico dando-se o caráter **erga omnes**. Portanto, aquela norma não existe.



Há uma discussão sobre até que ponto os tribunais de justiça dos Estados ou o Judiciário de uma maneira geral podem continuar a aplicar aquela lei que foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, devendo, portanto, ser retirada do mundo jurídico no controle normativo abstrato. No controle concreto, que é difuso, no julgamento de um recurso extraordinário há a necessidade de se encaminhar sempre ao Senado Federal, para que este suspenda aquela lei que tenha sido declarada inconstitucional no caso concreto. Esses casos são repetitivos.

Tive, inclusive, oportunidade de ler as notas taquigráficas sobre as apresentações antecedentes do Presidente do Supremo Tribunal Federal, Sepúlveda Pertence, e do Dr. Reginaldo Oscar de Castro, sobre a matéria, nesta Comissão.

Como o Senador Ronaldo Cunha Lima observou muito bem - até aproveito para apresentar algumas outras sugestões exatamente nessa linha -, no caso do controle normativo abstrato, quando a lei é declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, numa ação direta de inconstitucionalidade, ela é retirada do mundo jurídico, porque o ataque é direto à norma abstrata. E se houver a continuação, por juizes ou tribunais, da aplicação daquela norma que já foi declarada inconstitucional, e que tem, portanto, valor **erga omnes**, é outra a questão. Houve uma discussão no Supremo Tribunal Federal recentemente se caberia ou não reclamação e o Ministro Celso Mello deu um voto importante nesse sentido para, diante da insistência, em alguns casos, de continuar a aplicar normas que já haviam sido declaradas inconstitucionais, ou normas regimentais dos tribunais, ou então reformulação de normas idênticas àquelas que já haviam sido declaradas inconstitucionais, porque a norma jurídica é retirada do mundo jurídico, mas se se fizer uma outra norma, análoga, ela estaria, de certa forma, inviabilizando aquilo que já foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal. Dai a admissibilidade que o Supremo passou a adotar de reclamações mesmo em caso de ações diretas de inconstitucionalidade, o que não é o caso normal de reclamações admissíveis no Supremo Tribunal Federal. E surgiu essa questão do efeito vinculante, também para dar uma extensão maior à questão **erga omnes**, à questão que surgiu do fato de que não temos a doutrina do **stare decisis**, de estender o precedente judicial e que foi estabelecida pela primeira vez através desse papel dado ao Senado, de suspender em todo o território nacional, mas que tem aplicação fundamental em relação, sim, aos casos concretos, que se visa através de recursos extraordinários, porque nos casos do controle normativo abstrato, das ações diretas de inconstitucionalidade, existe já o caráter **erga omnes** por si só, resultante da decisão do Supremo Tribunal Federal.

Mas, a despeito disso, há a necessidade de se estender o efeito vinculante, exatamente para obrigar os tribunais nesse sentido, para determinar que aquela norma que já foi retirada do mundo jurídico, mesmo no controle normativo abstrato, não seja aplicável, senão inviabilizaria o próprio controle normativo abstrato, que é dado exclusivamente, neste caso, ao Supremo Tribunal Federal, pelo Constituinte.

Mas eu ainda queria fazer uma observação a respeito da Federação brasileira, para mostrar a preocupação e a convicção que tenho aos eminentes Senadores, Sr. Presidente, quanto à adoção do efeito vinculante das súmulas do Supremo Tribunal Federal, da forma como está sendo feita, cautelosa, prudente, já que é uma inovação. E as inovações que são adotadas à luz de mecanismos ou de institutos que existem no Direito Comparado, adaptadas ao nosso sistema jurídico, devem ser feitas sempre de forma cautelosa e prudente, como o Senado Federal e esta Comissão estão fazendo.

Apesar de já haver um longo período de experiência no sistema jurídico brasileiro com as súmulas, mais de 30 anos, quase 40 anos, quando foram introduzidas no País pelo saudoso Ministro Victor Nunes Leal, matéria estudada também pelo Ministro Pereira Lira, que foi professor da Universidade de Brasília, e que introduziu o estudo de análise de jurisprudência, dando uma importância cada vez maior à jurisprudência dos tribunais como fonte do Direito. Sem, no entanto, o efeito vinculante, apenas como forma de orientação das jurisprudências dos diversos tribunais do País,



dos advogados, do Ministério Público e do sistema jurídico de uma maneira geral, que já tem tido um efeito realmente significativo e expressivo para uniformizar tanto quanto possível a orientação dos tribunais e a interpretação da lei federal no País.

Como eu disse anteriormente, das características da nossa Federação, praticamente tudo o que há de mais relevante são as leis feitas pelo Congresso Nacional, as leis federais, as leis que são votadas pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, aprovadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pelo Presidente da República.

Elas tratam de todas as matérias relevantes neste País, são interpretadas pelo Supremo Tribunal Federal e pelos tribunais superiores da União e são aplicadas pelos Estados da Federação. As leis estaduais e as Constituições estaduais, as leis municipais de menor relevância tratam de questões que não são importantes como as leis federais, que tratam praticamente de todos os assuntos relevantes para o País: matéria civil, matéria penal, matéria tributária, matéria processual, matéria administrativa.

De maneira que, dentro das características da nossa Federação, penso que a **res judicata**, ou seja, quando se trata de julgamento de um recurso extraordinário ou de um recurso especial pelos tribunais superiores, é preciso ter bem em mente o significado desses recursos extraordinários, desses recursos especiais. Porque o devido processo legal, o **due process of law**, que assegura a todos a ampla defesa, o contraditório e os recursos a ela inerentes, tem, a meu ver, como característica fundamental, permitir que os cidadãos, as pessoas físicas e jurídicas que não estejam satisfeitas com uma determinada decisão judicial em primeira instância, onde são examinadas questões de fato, provas, todas as matérias, tenham direito ao reexame das matérias pela Justiça, todos os contornos da decisão, questão de fato, as matérias em todos os ângulos.

Agora, os recursos extraordinários, os recursos especiais, os tribunais superiores da União, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e os outros tribunais superiores da União existem com o objetivo de tratar apenas de questões hermenêuticas sobre matérias infraconstitucionais e matérias constitucionais. Questões de interpretação de Direito. Não é a causa que continua a ser decidida para as partes.

Dentro da Federação brasileira há características que dificultam o papel dos tribunais superiores da União, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, como eu disse. Lá existem questões que são nacionais, federais definidas na Constituição, que é sucinta, e definidas também em leis federais. Mas a maioria das questões é de natureza estadual, infraconstitucional, sobre essas diversas matérias, são objeto de leis estaduais, sobre esses diversos ramos do Direito. No Brasil, no entanto, todas essas matérias são objeto de leis federais. E o papel dos tribunais superiores da União, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, que substituiu o antigo Tribunal Federal de Recursos, do Tribunal Superior Eleitoral, do Tribunal Superior do Trabalho, é tratar de questões de Direito e interpretação da lei federal e, portanto, dar uniformidade na interpretação da lei federal em todas essas matérias, exatamente para fazer cumprir as leis do Congresso Nacional, de uma forma uniforme para todos, não dando uma interpretação diferente em cada Estado da Federação. Um juiz no Norte, outro no Sul, outro no Centro-Oeste, outro no tribunal de um Estado, dando interpretações diversas, de maneira tal que a lei estará sendo aplicada de forma diversa para pessoas que estão na mesma situação pelo País afora. Evidentemente, isso traz, como consequência, uma descrença, um descrédito no sistema jurídico e na lei, na própria lei, no princípio da legalidade, no princípio da igualdade perante a lei. Não é apenas a questão do acesso ao Judiciário que também dificulta pelas questões repetitivas que chegam até aos tribunais superiores.

Se os tribunais superiores, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, os tribunais superiores de maneira geral, têm como incumbência constitucional, dar uma interpretação uniforme à lei federal e à própria Constituição, essas interpretações não podem valer apenas para as partes envolvidas no recurso extraordinário. João e Maria ou então a União e uma determinada pessoa jurídica, as partes que são envolvidas, a ré. A



responsabilidade desses tribunais superiores é dar exatamente, no quadro da federação brasileira, uma interpretação uniforme à lei e que, portanto, tenha validade para todos que estão em situação idêntica.

A finalidade dos chamados recursos extraordinários, como o próprio nome está dizendo, ou recursos especiais, é exatamente essa. Por isso tem esse nome, não se trata de continuidade de discussão da causa entre as partes. Essas causas são discutidas pelo princípio do duplo grau de jurisdição que é inerente ao devido processo legal, tem o direito a se defender na primeira instância em relação à decisão que não foi satisfatória, ao ver da pessoa física ou jurídica, da empresa ou das partes interessadas, haver discutido essa matéria num grau de apelação em que toda questão é decidida, inclusive examinadas as matérias de prova. Os tribunais superiores examinam apenas questões de direito, questões interpretativas de lei federal. Antes da criação do Superior Tribunal de Justiça, havia o Tribunal Federal de Recursos. Depois, foram criados os tribunais regionais federais, juntamente com a criação do Superior Tribunal de Justiça.

Anteriormente, o Supremo Tribunal Federal, como ocorria desde a primeira república na Constituição de 1891, ele tratava de questões não apenas constitucionais, mas também questões de lei federal. Os recursos, depois chamados a partir da Constituição de 1934, e seguidamente 1946, até hoje, extraordinários, tratavam não apenas de questões constitucionais, mas também de questões de interpretação de lei federal, uniformização, como corte de cassação.

Essa matéria, como observou o eminente Senador Bernardo Cabral, passou a ser alterada a partir da criação do Superior Tribunal de Justiça e dos tribunais regionais federais porque passou a existir recurso especial no Superior Tribunal de Justiça para tratar exatamente daquilo que anteriormente tratava o Supremo Tribunal Federal. Ou seja, a interpretação de lei federal, visando a uniformização das leis federais, para que as leis federais, feitas pelo Congresso Nacional fossem interpretadas de maneira uniforme em todo país, de maneira uniforme e aplicadas de maneira uniforme em todo país para que o princípio da legalidade tenha validade como deve ser. E também uma maior credibilidade do sistema jurídico para que todos que estão na mesma situação tenham um tratamento como a lei estabelece, a lei deste Congresso Nacional, seja cumprida tal como interpretada pelos tribunais superiores que existem com essa finalidade constitucional, ou seja, dar essa interpretação uniforme à lei federal que trata de todas as questões importantes no País.

Com a extinção do Tribunal Federal de Recursos, a criação dos tribunais regionais federais, a criação do Superior Tribunal de Justiça, passaram a existir recursos especiais no Superior Tribunal de Justiça com mais recursos especiais no Tribunal Superior Eleitoral e no Tribunal Superior do Trabalho, para dar essa interpretação uniforme à lei federal. Na federação brasileira trata-se de todas as questões relevantes do País, e no Supremo Tribunal Federal as questões constitucionais.

Se se pretender que essas questões, ao serem tratadas pelos tribunais superiores, elas se limitem apenas a estender essas decisões interpretativas dadas pelos tribunais superiores da união, apenas às partes envolvidas e não envolvendo todos aqueles que estão interessados pelo País afora, penso eu que isso não dá a importância que o constituinte quis dar aos recursos extraordinários, aos recursos especiais e à própria credibilidade do sistema jurídico. Depois de a matéria ter sido - e acho que a importância desses recursos extraordinários, especiais, hoje em dia, só têm, praticamente, o nome. Não são verdadeiramente extraordinários, não são verdadeiramente especiais, são os recursos mais comuns. Os tribunais estão cheios de recursos denominados "extraordinários", mas que não são verdadeiramente extraordinários.

O Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, os tribunais em geral ... (falha na gravação.)

... será objeto das questões posteriores para, quem sabe, haver novos avanços, no sentido de tornar mais eficiente o sistema judiciário do País.

Quando se tratar de tribunais superiores, que têm como objetivo interpretar a lei federal, dar uniformidade à lei federal, à lei do Congresso Nacional e



recursos especiais, quando não se adota simplesmente que, na primeira decisão do tribunal, no recurso extraordinário ou no recurso especial, aquela matéria já vai ter efeito vinculante, mas sim depois que a matéria já tiver sido amplamente debatida no seio do Poder Judiciário.

É preciso distinguir que não se trata de questões semelhantes a qualquer tipo de advocatória, no sentido de que a matéria não tenha sido discutida amplamente no Poder Judiciário, na Primeira Instância, nos tribunais; depois, então, chegando até os tribunais superiores da união, o Superior Tribunal de Justiça, especialmente o Supremo Tribunal Federal, através de recursos extraordinários, especiais. A matéria já terá sido amplamente debatida na Primeira Instância, nos tribunais regionais federais, nos tribunais de justiça, e amadurecida, chegando até a um certo ponto. Depois de discutida amplamente nos tribunais superiores, no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, essa matéria, então, poderá ser objeto de súmula, que significa nada mais do que a consolidação da orientação jurisprudencial daqueles tribunais superiores, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, sobre a interpretação da lei federal ou da Constituição, que é o objetivo desses tribunais superiores, que tratam apenas de questões de Direito.

Nesse sentido, então, depois de cerca de 37 anos de experiência das súmulas do País, como disse, introduzida a matéria pelo saudoso Ministro Victor Nunes Leal, que foi Ministro do Supremo Tribunal Federal, a matéria introduzida nas universidades, dando-se importância cada vez mais ao estudo, à análise da jurisprudência, já criando uma cultura jurídica dentro do nosso próprio sistema. Esta, em matéria de inter-relação no campo do Direito Público, como procurei observar, tem ligações muito profundas, muito significativas com o Direito Constitucional americano, por razões históricas, desde a primeira república no País.

Depois de tudo isso, penso que é oportuna essa proposta que é feita de emenda à Constituição, no sentido de se introduzir o efeito vinculante das súmulas do Supremo Tribunal Federal, para que se traga uma maior credibilidade ao sistema jurídico no País, a fim de que se evite o acúmulo de processos repetitivos nos tribunais superiores e no Supremo Tribunal Federal e para que se evite a lentidão da prestação jurisdicional.

O acúmulo de processos gera não só a lentidão, mas também prejuízo na qualidade da prestação jurisdicional, gerando também a dificuldade ao acesso ao Judiciário, porque as pessoas não procuram o Judiciário exatamente por causa do acúmulo de processos. A lentidão do processo judicial, da prestação jurisdicional, tudo isso precisa de medidas urgentes para que o sistema tenha maior credibilidade e passe a funcionar com maior eficiência, permitindo que haja acesso da população ao Judiciário, que é corolário do devido processo legal, do princípio de legalidade, do princípio da igualdade perante a lei.

Há necessidade, penso eu, eminentes Senadores e Sr. Presidente, de serem adotadas medidas como essas, no sentido de tornar mais eficiente, melhor e com maior credibilidade o sistema jurídico brasileiro.

Não é uma matéria que está sendo feita agora, está sendo introduzida abruptamente no cenário jurídico no País; é uma matéria que já vem, há mais de 30 anos, sendo objeto de formação no nosso sistema jurídico, que, como eu disse, teve influências doutrinárias, históricas do Direito Constitucional francês; mas, a partir da primeira república, do Direito Constitucional americano.

Nós, aqui, temos anotado, cada vez mais, a jurisprudência como fonte primordial do Direito, através das súmulas, através da consolidação das súmulas, não apenas do Supremo, mas dos tribunais superiores, como lá também tem havido adoção de código comercial e de legislação nos Estados Unidos.

Há uma influência recíproca, e aquilo que for benéfico, penso eu, é o significado do Direito comparado, a metodologia, a comparação do sistema jurídico, procurando observar que as experiências de outros países que têm dado resultado em matérias importantes para o funcionamento do sistema sejam adotadas, adaptando-se às realidades jurídicas de cada país.

Depois dessa longa experiência, iniciada através da introdução das súmulas



pelo saudoso Ministro Victor Nunes Leal, do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Pereira Lyra, Professor da Universidade de Brasília, e a experiência dos tribunais superiores do País, há 37 anos, penso que é o momento oportuno para que seja dado um novo tratamento a essa matéria, estabelecendo essa obrigatoriedade, essa vinculação das súmulas nos tribunais superiores e, no momento, no Supremo Tribunal Federal, como essa proposta ora discutida nessa egrêgia Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, no sentido de fazer cumprir, na verdade, as leis do Congresso Nacional. Para estas leis, interpretadas pelos tribunais superiores, recursos extraordinários e recursos especiais, como procurei observar, na linha do que disse, com lucidez, o Senador Ronaldo Cunha Lima, no controle abstrato, já existe o caráter **erga omnes** por si só, mas dar-se-á o efeito vinculante às decisões no controle normativo difuso, mas, principalmente, em relação aos recursos extraordinários e aos recursos especiais, que são os casos concretos decididos pelos tribunais superiores.

Gostaria de dizer, manifestando todas essas razões, que procurei expor aqui, de maneira sintética, tanto quanto possível, dada a complexidade e a importância do problema para o País, para o Sistema Jurídico, para o Judiciário, para a Justiça brasileira, para o Ministério Público, para a sociedade brasileira e para o estado democrático de direito no País. Acrescento ainda, a título de sugestão, outras alternativas, além do efeito vinculante da súmula do Supremo Tribunal Federal, que ora é examinado nessa egrêgia Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

Ao lado do efeito vinculante da súmula do Supremo Tribunal Federal, tal como está sendo delineada na proposta do Senador Ronaldo Cunha Lima, com os acréscimos feitos pela emenda de plenário de autoria do Senador Hugo Napoleão, com as quais estou inteiramente de acordo - penso que é a solução mais adequada para a questão no momento - e diante das perspectivas que se exigem de aperfeiçoamento do Sistema Judiciário e Jurídico no Brasil, penso que seria oportuno examinar a possibilidade de adotar alternativas de soluções. Eu ousaria sugerir aos eminentes Senadores, aos juristas aqui presentes, aos Senadores juristas duas alternativas suplementares às súmulas vinculantes. Sei que todos, inclusive eu próprio, temos o objetivo de contribuir.

O Ministério Público também tem essa responsabilidade, como diz a Constituição, da defesa da ordem jurídica, do Regime Democrático, como fiscal da lei, como responsável, como um dos protagonistas da Justiça brasileira, ao lado dos advogados e do próprio Judiciário. É preciso aperfeiçoar o Sistema e fazer com o que o estado democrático de direito seja definitivo e aperfeiçoado neste País, para que o princípio da legalidade, agora apresentado, seja posto em prática, e para que o acesso ao Judiciário se dê cada vez com maior eficiência, evitando-se também os recursos protelatórios e abusivos dentro do princípio do duplo grau de jurisdição, que é inerente ao devido processo legal, mas não os recursos abusivos protelatórios indefinidos e intermináveis.

Os recursos extraordinários têm as suas características próprias, que procurei expor aos eminentes Senadores, de dar interpretação às leis federais. Eles tratam apenas de questão de direito e não da causa em si. A lei, dada essa uniformidade, precisa ser cumprida em todo o País. Por isso, penso que os recursos extraordinários - é a primeira sugestão alternativa e suplementar que apresentaria à reflexão oportuna; solicitaria, se possível, o exame dessa matéria -, numa outra visão dessa questão, somente pudessem ser admissíveis - penso que seria uma solução também alternativa e paralela para aperfeiçoar o sistema - na medida em que as decisões recorridas contrariassem súmulas. Ou melhor dizendo, esses recursos extraordinários ou especiais não seriam cabíveis, se as decisões recorridas, as decisões das quais se recorre "extraordinariamente" - procurei enfatizar muitos recursos extraordinários e especiais, que têm apenas o nome de extraordinários, na verdade são os mais comuns - fossem fundadas em súmulas do Supremo Tribunal Federal ou súmulas dos Tribunais Superiores. Porque, se a matéria já foi decidida de acordo com a orientação jurisprudencial dos Tribunais Superiores, que têm como objetivo examinar as questões de direito, dando



uma interpretação uniforme, para que a lei federal, a lei do Congresso Nacional, seja cumprida para todos, de maneira uniforme; se a matéria já foi amplamente discutida no âmbito judiciário, chegando até nos próprios Tribunais Superiores, consolidando-se numa súmula daqueles Tribunais Superiores, não faz sentido que haja um recurso extraordinário quando aquela decisão recorrida já prestigiou a súmula. Então, o recurso extraordinário, nesse sentido, seria um recurso meramente protelatório e um recurso ocioso.

Há recursos extraordinários que são interpostos, são recursos especiais, que, na verdade, não mereceriam esse nome, porque não são verdadeiramente extraordinários, quando a decisão recorrida, a decisão dos Tribunais já foi adotada com base em orientação jurisprudencial. Sugeriria aos eminentes Senadores e à egrégia Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal que pensassem sobre essa matéria para sugerir que haja uma emenda constitucional no sentido de que recursos extraordinários e especiais - por isso fiz questão, eminentes Senadores, de colocar a matéria em perspectiva da Federação brasileira, do Sistema Jurídico Brasileiro - não caibam na medida em que haja já decisões baseadas em súmulas de Tribunais Superiores. Isso evitaria que uma quantidade enorme de recursos extraordinários e especiais chegassem até o Supremo Tribunal Federal. Tive oportunidade de observar isso durante os 24 anos em que tenho sido membro do Ministério Público. No Supremo Tribunal Federal e nos Tribunais Superiores, há a mera leitura de dezenas, centenas de casos pelos Presidentes das Turmas do Supremo Tribunal Federal apenas para dizer: em todos esses casos, a decisão já foi tomada, e é tal decisão. É uma atitude constrangedora para o Supremo Tribunal Federal de um País, que deve tratar de questões relevantes, importantes para o País, e não questões repetitivas, sem nenhum sentido.

Isso fica claro quando se sabe da importância Constitucional da Suprema Corte do Brasil, do Supremo Tribunal Federal, quando se compara com Cortes Constitucionais ou Cortes de outros países. A Suprema Corte dos Estados Unidos chegam cerca de 500 processos ao ano, mas, na verdade - tive oportunidade de conversar na própria Suprema Corte americana com o Justice Antonin Scalia - julgam-se 170 processos por ano, e a tendência é reduzir para 70 processos por ano. Não sugerimos que ocorra isso no País, mas o Supremo Tribunal Federal decide 40 mil questões, na verdade, muitas delas repetitivas, prejudicando a qualidade da prestação jurisdicional por essas questões que, na verdade, são questões burocráticas, já estão decididas. Isso não se justifica.

Penso que a adoção do efeito vinculante, que eu sugeriria aos eminentes Senadores e à Comissão, ao eminente Presidente Senador Bernardo Cabral, seria uma solução alternativa que viria a aperfeiçoar e a viabilizar o funcionamento dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal. Os recursos extraordinários e os recursos especiais, por terem esse nome, devem realmente ser extraordinários e especiais.

Se as decisões recorridas basearam-se em súmulas dos Tribunais Superiores, na orientação jurisprudencial das leis feitas pelo Congresso Nacional ou da própria Constituição, não se justifica que haja a possibilidade de se admitir esses recursos extraordinários ou especiais. Essa é uma outra sugestão que eu me permitiria apresentar aos eminentes Senadores, ao lado da adoção do efeito vinculante das súmulas tal como proposta na Emenda Constitucional nº 54, de 1995, de autoria do eminente Senador Ronaldo Cunha Lima, com os acréscimos da emenda de plenário do Senador Hugo Napoleão.

Há ainda uma outra sugestão, que me permitiria apresentar a esta Comissão e aos eminentes Senadores - creio também será útil para retomarmos a viabilidade. Lembro-me de que, em 1971, já se falava em crise no Supremo Tribunal Federal, que à época tinha oito mil processos por ano; hoje, já há quarenta mil processos. E o número tende a aumentar não só no Supremo Tribunal Federal como também nos Tribunais Superiores se não forem tomadas medidas drásticas.

Penso que, ao lado do efeito vinculante das súmulas, poderíamos adotar esse não-cabimento de recursos extraordinários ou especiais. Para merecer



esse nome, os recursos devem ser realmente extraordinários e especiais. Se o Congresso Nacional adotar uma emenda mediante a qual tornem incabíveis recursos extraordinários e especiais quando se tratar de decisões recorridas, quando os Tribunais tenham se baseado em súmulas dos Tribunais Superiores, será um grande benefício, aumentará a credibilidade e eficiência do Sistema Jurídico e Judiciário e da Justiça brasileira.

Uma outra sugestão é a questão relativa à arguição de relevância, que já foi adotada no País anteriormente. Baseia-se no Sistema do Direito Anglo-Americano, Direito Constitucional Americano, do **writ of certiorari**, que, como disse, desde o início não é novidade no Brasil. Recebemos essas influências do Direito Público, do Direito Constitucional Americano desde as origens da República do País, da Federação e do Supremo Tribunal Federal. Isso vai ao encontro dessas preocupações que acabei de mencionar, e ainda com maior razão, porque, nos Estados Unidos da América, a maior parte das matérias são tratadas em leis estaduais: Direito Civil, Direito Penal, Direito Processual Penal, Direito Comercial, etc, enquanto que, no Brasil, todas as leis relevantes são federais.

É preciso que se estabeleçam as questões relevantes para que a Suprema Corte do País, para que o Supremo Tribunal Federal decida sobre elas. Penso que o Supremo Tribunal Federal terá - e tem - o discernimento necessário para decidir quais são as verdadeiras questões importantes para o País, em termos de princípios constitucionais, em termos de normas. Assim também os Tribunais Superiores, o Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que matérias de maior relevância sejam examinadas nos recursos extraordinários e especiais que tem essa finalidade. Os recursos especiais também são extraordinários no sentido de que não estão reexaminando a causa como um todo, as questões em todas as suas dimensões, os aspectos fáticos e tudo mais, estão apenas interpretando as normas jurídicas.

Assim, proporia fosse reexaminada a possibilidade de reintroduzir também, ao lado dessa inadmissibilidade de recursos extraordinários ou especiais, se a decisão recorrida estivesse baseada em súmula, uma espécie de **writ of certiorari** à brasileira, no sentido de estabelecer que os Tribunais Superiores, em particular o Supremo Tribunal Federal, estabeleçam a arguição de relevância, no que diz respeito a que matérias realmente relevantes sejam tratadas naquela Corte, não sejam repetitivas e sim relevantes.

Nesse sentido, dou o meu depoimento, o meu testemunho, observando que em muitas ocasiões, no Supremo Tribunal Federal, mesmo antes como Subprocurador-Geral da República, atuando nas turmas do Supremo Tribunal Federal, e agora como Procurador-Geral da República, questões que, na verdade, não poderiam estar sendo examinadas no Supremo Tribunal Federal como questões processuais, questões até de citação e de Oficiais de Justiça que ficam sendo discutidas nas turmas do Supremo Tribunal Federal, quando, na realidade, existem questões importantes neste País que precisam ser tratadas.

Portanto, essas medidas que esta Comissão está examinando e que o Congresso Nacional se propõe a adotar - penso - são extremamente importantes para maior credibilidade do sistema jurídico, para o aperfeiçoamento judiciário e da Justiça do País e, principalmente, para que todos tenham acesso à Justiça e que as leis deste Congresso Nacional e a Constituição sejam aplicadas de uma maneira uniforme, e não de forma diferente, para todos os cidadãos brasileiros, pessoas físicas e jurídicas, trazendo, assim, uma maior credibilidade e agilidade do sistema.

A Justiça lenta não é verdadeiramente justiça e, em sendo assim, não se realizam os objetivos da própria Justiça. E se ela não é realizada de uma forma igualitária, de acordo com o estado democrático do direito que preconiza, e é um de seus fundamentos, o princípio da legalidade e da igualdade perante a lei, a credibilidade do sistema jurídico perde muito.

Faço essas considerações como Procurador-Geral da República e responsável também, ao lado dos protagonistas do sistema jurídico brasileiro, do Judiciário, da advocacia, responsável, como diz a Constituição, também, como todos os brasileiros, por uma maior credibilidade do sistema jurídico do País e pela consolidação do estado democrático de direito neste



País que depende, penso eu, também da credibilidade e do funcionamento do sistema, não apenas no aspecto constitucional, mas também em vários outros aspectos, nos quais todos temos responsabilidade.

Cumprimento, mais uma vez, o Senado Federal e o Congresso Nacional por essa iniciativa que, bem-sucedida, trará inúmeros benefícios para o País.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Procurador Geraldo Brindeiro, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania tem adotado o seguinte critério: a palavra é concedida aos oradores que estão inscritos e, ao final, o Relator faz a síntese, a sistematização do que ouviu.

Evidentemente, que o eminente Relator já sentiu nas sugestões de V. Ex^a, sugestão disciplinadora para a admissibilidade de recurso extraordinário e a arguição de relevância, que são essas as sugestões de S. Ex^a irá tratar.

Pela lista de oradores, temos o vice-Presidente da Comissão, Senador Ramez Tebet. A seguir, os eminentes Senadores Roberto Freire e Pedro Simon.

Senador Ramez Tebet, V. Ex^a tem a palavra.

O SR. RAMEZ TEBET - Dr. Brindeiro, felicito V. Ex^a pela brilhante contribuição que está trazendo à nossa Comissão.

Porém, antes de formular a minha indagação, permito-me dizer a V. Ex^a que, recém-formado, ingressei no Ministério Público. Isso aconteceu numa época em que o Promotor de Justiça, principalmente o do interior do meu Estado, antes Mato Grosso, hoje Mato Grosso do Sul, oficiava desde as habilitações de casamento, exercia a função de curador de menores, oficiava nos processos criminais, como é óbvio, era curador de massa falida, em suma, era um clínico-geral. Foi uma escola para mim, portanto, o Ministério Público. Hoje, o objetivo da súmula vinculante, é, sem dúvida nenhuma, porque entende-se que a súmula vinculante seria um passo, pode até ser tímido, para desafogar o Poder Judiciário, tornando a Justiça ou pouco mais ágil, mais célere.

Ouvimos muitas críticas ao Poder Judiciário, principalmente quanto a sua morosidade. O interessante é que, com relação ao Ministério Público, não noto essas críticas, como não percebo, por parte dos membros deste Ministério, reclamações no sentido de estarem assoberbados de trabalho.

Sendo assim, gostaria de formular algumas questões. O Ministério Público está efetivamente aparelhado? O Ministério Público está realmente assoberbado de processos? Ele tem, por exemplo, como o Supremo Tribunal Federal, mais de 30 mil processos a serem distribuídos e julgados? Caso o Ministério Público esteja com esse acúmulo de serviço, há a possibilidade de se adotar - digo isso porque impressiona-me muito - um mutirão como o que está sendo realizado no Tribunal Superior do Trabalho para aliviar um pouco a carga? Com relação à súmula vinculante propriamente dita, preocupa-me saber como vamos fazer para não "engessar" por muito tempo o nosso Direito. Quem pode propor a modificação da súmula? Seriam dois terços do Supremo Tribunal Federal? Não poderíamos também adotar uma fórmula de uma possível modificação dessa súmula, de ela ser provocada pelo Ministério Público, pela OAB e por outras entidades da sociedade?

São essas as indagações que formulo a V. Ex^a.

Muito obrigado.

O SR. GERALDO BRINDEIRO - Nobre Senador Ramez Tebet, em primeiro lugar, gostaria de agradecer as palavras gentis de V. Ex^a sobre minha exposição e a oportunidade de responder essas perguntas feitas por V. Ex^a, que são extremamente importantes e oportunas.

Devo dizer que o Ministério Público também está assoberbado de processos. A Constituição da República estabelece que o Ministério Público é órgão essencial à Justiça. O Ministério Público, além das atividades chamadas judiciais, também têm as extrajudiciais, as fiscalizadoras, que lhes foram estabelecidas pela Constituição de 1988.

O Ministério Público é definido, na Constituição, como órgão essencial à Justiça, "incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis." Além das funções tradicionais judiciais, a Constituição estabeleceu outras funções extrajudiciais para o Ministério Público.



Contudo, gostaria de me limitar ao próprio Supremo Tribunal Federal. A Constituição da República estabelece que todos os processos examinados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal deverão ser objeto de parecer da Procuradoria-Geral da República.

A Procuradoria-Geral da República nunca trabalhou tanto como nesses dois últimos anos; nunca foram emitidos tantos pareceres no Supremo Tribunal Federal, como nunca foram julgados tantos casos pelo Supremo Tribunal Federal: um volume de 30 ou 40 mil processos, e o Procurador-Geral da República tem que emitir parecer em todos os casos. V. Ex^{as} sabem que há onze Ministros e um só Procurador-Geral da República. Por isso, há membros do Ministério Público que são por mim designados para colaborar com o Procurador-Geral da República, os Subprocuradores-Gerais da República, perante o Supremo Tribunal Federal. E assim tem sido feito.

De maneira que, quando medidas como essas forem adotadas pelo Congresso Nacional, também irão beneficiar, aperfeiçoar e aprimorar a atuação do próprio Ministério Público, porque, em todos esses casos repetitivos e nos de menor relevância que são levados ao Supremo Tribunal Federal, a Procuradoria-Geral da República também tem de se manifestar e emitir parecer. Assim também ocorre no Superior Tribunal de Justiça, nos Tribunais Regionais Federais e na Primeira Instância, sendo que no caso do Ministério Público ainda existem outras atividades, extrajudiciais, conforme estabelece a Lei Orgânica do Ministério Público da União e a própria Constituição.

O Ministério Público tem realizado inúmeros concursos a fim de cumprir o seu papel junto ao Judiciário. Ao falar perante esta egrégia Comissão sobre este problema, estou falando, portanto, não apenas no sentido de aperfeiçoar o sistema jurídico, aperfeiçoar o Judiciário, a reforma judiciária, mas aperfeiçoar também a atuação do próprio Ministério Público, que atua em todos esses casos que são objeto de exame pelo Judiciário.

Quanto à questão do engessamento, nobre Senador Ramez Tebet, gostaria de dizer que penso que a solução adotada pela Emenda nº 3, de plenário, de que é signatário o Senador Hugo Napoleão, acrescentando os §§ 3º e 4º ao art. 102, § 2º, que é alterado através dessa Proposta de Emenda nº 54, de 1995, ela, a meu ver, satisfaz a necessidade de evitar essa cristalização da orientação jurisprudencial.

É oportuno dizer, no entanto, penso eu, nessa perspectiva do Direito Comparado, que há uma diferença entre o **stare decisis** e a nossa súmula vinculante ou a nossa vinculação. Porque continuamos a ser um País em que a fonte primordial do Direito são as leis, é a Constituição escrita, é o sistema de **civil law**. A fonte primordial é esta.

No sistema de **common law**, os precedentes judiciais não são baseados em leis propriamente ditas, mas nos costumes revelados nestas cortes de **common law**. Há um livro escrito por um jurista americano, Guido Calabresi, "**A Common Law for the age of the Statutes**", nos Estados Unidos, em que observa que ao lado das regras de **common law**, dos precedentes judiciais, convivem também as leis escritas feitas pelo Congresso americano.

Agora, no nosso caso, não, a jurisprudência não existe saindo dos costumes, a não ser em alguns casos especiais do Direito Comercial ou do Direito de Família. Mas ela se origina exclusivamente da lei federal, fundamentalmente, que é feita pelo Congresso Nacional. A jurisprudência consiste, na verdade, em interpretação da lei federal. Por isso, então, essa cristalização que, muitas vezes, se teme, pode ser alterada, pode ser evitada por atuação do próprio Congresso Nacional.

Lembrei aqui aquela discussão sobre o Código Civil alemão, entre Savigny e Thibaut, que o Código cristalizaria as questões dos problemas da sociedade porque ficaria cristalizada numa lei escrita.

Nesse sentido, então, quando se adota uma súmula vinculante ou essas medidas para vincular a orientação jurisprudencial dos tribunais superiores, especialmente o Supremo Tribunal Federal, e os tribunais por todo o País, há uma diferença, porque no Brasil a fonte primordial continua sendo o Direito escrito e a jurisprudência é baseada na interpretação da lei. Nesse sentido, então, o Congresso Nacional poderá, se assim entender, em relação aos problemas que vão surgindo, alterar a lei. Evidentemente que a



interpretação da lei fica prejudicada ou da própria Constituição. Então, esse processo de cristalização, o risco que possa ocorrer, depende muito mais da necessidade de o Legislativo, se houver necessidade de alterar os parâmetros, as regras de convivência social, que o Congresso Nacional faça as alterações que entender necessárias. Porque o que o Judiciário faz, na verdade, no nosso sistema, é interpretar as leis.

Agora, ao lado disso, a própria Emenda nº 3 estabelece que esse efeito vinculante para matérias e normas tributárias e previdenciárias especialmente que a alteração e o cancelamento poderão ser feitos de ofício, conforme a pergunta que V. Ex^a, de uma maneira tão oportuna, colocou, e também por proposta de qualquer tribunal competente na matéria, pelo Ministério Público da União ou dos Estados, do Distrito Federal ou pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados.

Penso, no entanto, que é necessário que não se estenda muito essa possibilidade de proposta de revisão, sob pena de inviabilizar o próprio instituto.

O SR. PRESIDENTE (Ramez Tebet) - Com a palavra o Senador Roberto Freire.

O SR. ROBERTO FREIRE - Creio que esse tipo de trabalho que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania está realizando, ao ouvir as pessoas responsáveis diretamente envolvidas na questão do sistema jurídico brasileiro, é muito importante, porque ela visa dar maior fundamento à decisão de um assunto tão importante, como é o caso dessa emenda constitucional sobre efeito vinculante.

Quero dizer que esse processo pode dirimir dúvidas e consolidar determinadas posições. Para o meu caso, está funcionando inversamente. Estou aumentando as minhas dúvidas em relação ao efeito vinculante. Tinha e aumento exatamente pela exposição feita aqui pelo Procurador-Geral da República, que foi elucidativa mas, para o meu caso específico, elucidativa de uma concepção que não me parece a apropriada para o movimento que existe na realidade social brasileira. Ele fez de forma muito lógica, coerente, dentro da concepção que me parece ser vigente ainda nas nossas elites - é a visão centralizadora.

Quando o processo que a sociedade não só brasileira, mas do mundo, está indicando exatamente o contrário. Cada vez mais descentralização, cada vez mais pluralismo e individualização.

O Direito Comparado foi trazido aqui à colação num momento muito interessante para analisarmos isso. O que é o sistema norte-americano? É a tentativa de unir o que surgiu do pluralismo, e que se mantém, para dar o mínimo de consistência a uma federação que é efetivamente uma federação. Nós estamos num movimento de busca da Federação. Institutos como esse é tentativa de barrar, como concepção. Entenda, não é que, necessariamente, barra.

Eu tinha algumas dúvidas em relação ao efeito vinculante por impedir que o fato fosse o fundamento da decisão judicial e não a interpretação, a hermenêutica. Com o efeito vinculante, retira-se muito a capacidade de se discutir os fatos, que não são iguais, podem ter semelhança, analogia, mas são distintos. E o juiz, na Primeira Instância, discute fatos. No momento que se tem a interpretação, a hermenêutica dos tribunais superiores, através de efeitos vinculantes, determinando como se resolver, estamos diminuindo a capacidade de os juízes interpretarem a realidade dos fatos. Essa era uma dúvida.

Tenho agora uma dúvida maior, inclusive porque está-se colocando essa questão como ainda uma maior unificação e centralização, visando com isso buscar eficiência. Só que, no mundo em que estamos vivendo, a eficiência não é do centralismo, a eficiência é da diversificação e do pluralismo. Talvez o movimento da sociedade brasileira esteja indicando exatamente isso.

Quando se discute, por exemplo, o fim da Justiça do Trabalho, é exatamente para, através do arbitramento, através da possibilidade que as partes entre si resolvam os seus litígios, é uma tentativa de descentralizar, tornar mais ágil a presença da Justiça, talvez até dirimindo muito mais rapidamente e evitando o acúmulo de trabalho em tribunais que vão exercer a interpretação e a hermenêutica.



Essa é uma tendência que estamos assistindo na sociedade e já se começa a discutir. Efeito vinculante, não o instituto em si, mas a sua filosofia, o seu pressuposto, a concepção que envolve é de tentar barrar esse processo em nível da interpretação. Mas, e daí? Mas a lei exatamente e quando interpreta a lei, definindo como efeito vinculante, impede que se discutam os fatos, porque se aplica à interpretação o que foi sumulado, o que foi decidido. É exatamente isso.

E digo mais: é o nome trocado toda uma tendência que se viu muito claramente com a vocatória do regime militar. Pode ter características distintas de procedimento mas, no substantivo, no conteúdo, é a tendência de centralizar as decisões.

O SR. (Não Identificado) - É uma advocatória em massa.

O SR. ROBERTO FREIRE - Eu estou discutindo isso porque não creio - e o Direito Comparado me ajuda - e acho que as colocações que foram feitas aqui, repito, de forma lógica, compreendendo uma concepção do federalismo brasileiro de tentar manter, tal como está. Foi muito importante para mim e quero até fazer esse elogio ao Procurador que trouxe uma visão geral da questão do efeito vinculante e não apenas como um instituto do Direito, mas dentro de uma concepção. Tenho uma concepção diversa; se não tinha em relação ao efeito vinculante, comecei a colocá-lo dentro dessa concepção diversa.

Nós estamos no próprio Congresso Nacional, no próprio Executivo - e eu diria em nível do Poder e não falo nem da dinâmica da sociedade - nós estamos buscando a distribuição de competência, inclusive dando maior capacidade aos Estados e já elevamos até o município a um ente da Federação, dando a eles, exatamente, a possibilidade de maior autonomia na solução dos problemas, no encaminhamento dessas soluções. E isso não apenas na descentralização da reforma agrária, não apenas na discussão das políticas urbanas pelos municípios, mas também na questão do Direito e da sua aplicação.

Se esse é um movimento, qualquer outro movimento que venha no sentido inverso vai bater de frente com essa dinâmica. A impressão que se tem é que a busca da eficiência está se dando por um viés autoritário. E eu não estou querendo dizer que não tenha que se buscar eficiência. Claro, o acesso a todos que não existe e o efeito vinculante vai garantir. O que o efeito vinculante garante é que a diminuição do trabalho, aparentemente, torna mais eficiente; talvez, torne ainda mais injusta a Justiça.

A descentralização, no sentido de concepção da atividade pública e política deste País, implica que se discuta a questão do Judiciário, da sua eficiência e, portanto, da Justiça, não no aspecto do viés autoritário mas do viés democrático, que se pode discutir nas questões procedimentais, de recursos, das definições de maior atribuição legislativa aos Estados, com capacidade de resolver, em nível dos Estados, tal como os Estados Unidos fizeram na sua origem. Quando os estados legislam e decidem sobre Direito Civil, Comercial, Penal, Criminal e que se extingue a capacidade de ir para os tribunais superiores dos Estados Unidos - porque esta foi sistemática da Federação: a descentralização - e que o poder da Corte Suprema norte-americana existe apenas para dar unidade à federação e não para impor à federação aquilo que a união, como ente abstrato, define. É exatamente o sentido, cada dia que vem, da questão dos efeitos vinculantes, das súmulas, da tentativa de se centralizar, em nível federal, aquilo que é tremendamente dinâmico, que é a realidade social e que aponta para outro caminho.

Então, era nesse sentido que eu queria fazer esta colocação e dizer que esta discussão é fundamental para se entender e, daí, querer parabenizar o Procurador que trouxe a questão numa discussão em termos de concepção do sistema jurídico e não apenas de um instituto que vai resolver o acúmulo de trabalho do Supremo. Nós precisamos estar discutindo instituto dentro de uma concepção mais geral do que nós queremos na sociedade brasileira. E parece-me - e, aí, voltando ao início, para finalizar - trouxe mais dúvidas ainda. Se eu pensava apenas como instituto dentro da estrutura do Poder Judiciário, vejo-o dentro de um movimento que é de manutenção de uma sociedade profundamente centralizadora e autoritária e que isto vem, talvez, consolidar ainda mais.



O SR. GERALDO BRINDEIRO - Eu quero agradecer ao eminente e nobre Senador Roberto Freire, meu conterrâneo e amigo, e dizer, no entanto, nobre Senador, sobre o aspecto da eficiência que, pelo menos no meu ponto de vista, e no do Ministério Público, a minha preocupação maior não é, fundamentalmente, com a questão da eficiência, com a questão do acúmulo de processos, mas sim com o princípio da igualdade perante a lei, porque, sendo lei do Congresso Nacional, leis federais, que tratam dessa matéria, ela deve ser interpretada, penso eu, de maneira uniforme e aplicada de maneira uniforme a todos.

Agora, também não defendo, gostaria de salientar, que a Federação brasileira se mantenha tal como se encontra. Apenas fiz uma constatação histórica do que ocorreu no País até este momento. V. Exª tem toda razão ao se manifestar nesse sentido. Nos Estados Unidos da América, nas federações, nos regime democráticos, a tendência certamente é a descentralização. Assim já disse Thomas Jefferson e muitos outros juristas: o processo de descentralização do poder é característica do regime democrático.

Contudo, isso depende do constituinte, do poder constituinte originário. E o poder constituinte originário, o Congresso Nacional, decidiu que a maior parte das matérias é da competência da União Federal - e continua a ser assim em toda a história da Federação brasileira, numa grau maior ou menor, mas ainda praticamente absorvendo todas as matérias.

Lembro-me que, quando houve a Constituinte de 1988, a tendência era exatamente de descentralização, para maior autonomia dos Estados federados. Alguma coisa foi feita, mas não de uma maneira bastante significativa, de uma maneira expressiva. Na verdade, as competências da União para legislar e as competências, de uma maneira geral, continuam muito maiores que a dos estados e dos municípios. A autonomia municipal é extremamente importante.

O SR. ROBERTO FREIRE - É possível um pequeno aparte?

O SR. GERALDO BRINDEIRO - Pois não.

O SR. ROBERTO FREIRE - Isso tudo é verdadeiro. Agora, houve uma tendência na Constituinte de descentralização.

Aprovamos um instituto tipo efeito vinculante vem contra esse sentido, que avançou pouco.

Se fosse...

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Senador, peço a V. Exª que deixe o Dr. Brindeiro concluir.

O SR. ROBERTO FREIRE - Estou querendo discutir que há uma tendência, já refletida na Constituinte, e não me parece que esse instituto venha em favor da tendência, ao contrário. É nesse sentido que estou falando.

Agora, claro, é uma opinião meramente pessoal. Não precisava o Senador Esperidião Amin dizer que não concorda, é evidente, até porque discordamos fundamentalmente de concepção política e de sociedade.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Dr. Brindeiro, V. Exª tem a palavra.

O SR. GERALDO BRINDEIRO - Senador Roberto Freire, penso que também que deveria existir - mas essa decisão cabe exclusivamente ao Congresso Nacional, que exerce o poder constituinte originário e derivado - um maior grau de descentralização e de autonomia para os Estados.

Lembro-me do saudoso Ministro Aliomar Baleeiro, Presidente do Supremo Tribunal Federal, nas representações de inconstitucionalidade, discutidas perante aquela Corte, que teve oportunidade de dizer, de forma sempre muito inteligente e irônica com que tratava das matérias, que o controle de inconstitucionalidade das leis, das constituições estaduais não é para corrigir o vernáculo, pois então bastaria xerox da Constituição da República para os Estados, para que eles tivessem as suas constituições estaduais.

Na verdade, no entanto, existe um pequeno grau de capacidade de auto-organização dos estados, historicamente, no Brasil e essas mudanças não podem ser feitas de uma forma que viole a história e a cultura do País. Penso que não se pode apagar a história. Daí, talvez, não ter havido esse processo maior de descentralização da Federação brasileira, porque o Congresso Nacional, prudentemente, observou os fatos que têm ocorrido no País desde a sua fundação, desde a fundação da República, e, talvez, desse entendimento o Congresso Nacional não tenha comportado um maior grau



de descentralização a ponto de, a meu ver, caber tratar aqui a questão da competência do Legislativo, porque o de que se trata é da competência para legislar.

Desde 1924, no Brasil, a tendência para legislar sobre Código Civil, Código de Processo Penal, sobre matérias as mais importantes é objeto de leis federais. E essas leis federais, na matéria de que ora se trata, que é o efeito vinculante, é matéria de recursos extraordinários, de recursos especiais. É uma questão de interpretar essas leis federais.

Se se modificasse essa situação, Senador Roberto Freire, certamente o problema diminuiria muito em relação ao acúmulo de processos e à eficiência e em relação à interpretação. Mas quero dizer a V. Ex^a que a minha preocupação pessoal, e creio que a preocupação de muitos dos que defendem a tese do efeito vinculante, e essa que acabei de sugerir à egrégia Comissão e ao Senado Federal em relação a recursos extraordinários e especiais, tem as premissas que foram estabelecidas pelo próprio constituinte. Recursos extraordinários e especiais são para dar interpretação à lei federal e à Constituição, que são federais.

O que não pode ocorrer, penso eu, é que a essas leis que são federais, porque assim entendeu o Constituinte, sejam dadas interpretações diferentes pelo País afora, dando-se tratamento diferenciado às pessoas que estão numa situação absolutamente idêntica. Penso que se justifica que se adote um efeito da súmula vinculante como esse, ou recursos extraordinários não cabíveis, para merecer o nome de extraordinários mesmo, e especiais, se houve decisão já fundada em súmula, porque foi dada uma interpretação à lei do Congresso Nacional, porque o Poder originário entendeu que deveriam ser competência da União essas leis, para prestigiar o princípio da legalidade e fundamentalmente para prestigiar o princípio da igualdade perante a lei. Em primeiro lugar, a igualdade perante a lei. Ou seja, a lei federal que está em vigor, porque é competência conferida pela Constituinte à União, não pode ser aplicada de forma diferente. Deve valer para todos, a lei vale para todos, e da mesma forma.

Por isso, enfatizo que, a meu ver, o aspecto mais importante da uniformização da jurisprudência, que vale para todas as partes, é o princípio da igualdade perante a lei. A lei não pode ser aplicada de forma diversa para as pessoas jurídicas que estão em situação absolutamente idêntica. Por isso, creio que depois que a matéria foi amplamente discutida no seio do Judiciário, seria benéfica a adoção dessa súmula.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Com a palavra o Senador Pedro Simon.

O SR. PEDRO SIMON - Queria felicitar o ilustre Procurador, não só pela competência, mas, de um modo muito especial, como disse o Senador Roberto Freire, pela abordagem geral da tese, por não ficar apenas na questão da súmula.

Entendo o Senador Roberto Freire e até, eu diria, as suas preocupações, mas a mim parece que o que estamos discutindo aqui não é que teremos menos perspectiva de federação e mais centralismo. Como diz V. Ex^a, pelo menos interpretei assim, aqui é consequência. Fazer o que o Senador Roberto Freire quer fazer cabe a nós, Parlamentares, cabe ao Parlamento, cabe à Constituição.

Estamos aqui, podemos começar a fazer amanhã tudo o que acharmos necessário para diminuir o centralismo, quer no Direito Penal quer no Civil. Lamentavelmente, o que tenho visto é o contrário. Temos visto aqui, principalmente, nos últimos tempos, cada vez mais centralismo.

Quanto ao efeito vinculante, o que sinto é que, na legislação federal, nas leis federais, nas normas federais, deve haver um pouco mais de racionalidade e menos anarquia no que está acontecendo.

Aliás, gostaria de perguntar a V. Ex^a sobre o projeto de lei que veio para esta Casa agora. É um projeto do Presidente da República no que tange a interpretações do Supremo na decretação de inconstitucionalidade.

Mas eu aproveitaria a presença de V. Ex^a aqui para, além desse aspecto, acrescentar outras questões.

Primeiro, V. Ex^a sabe que chegamos a constituir uma comissão que se reunia no gabinete do Presidente do Supremo - Presidente do Supremo, Presidente



da Câmara, Presidente do Senado, Ministro da Justiça, Presidente do Tribunal de Contas e eu, representante desta Casa.

O tema básico da discussão era impunidade. O que podíamos fazer? Porque ali estavam, praticamente, os responsáveis, vamos dizer, pela Justiça, pela sua aplicação e pelo combate a quem não a cumpria.

Uma das questões que defendeu o seu antecessor foi a respeito do processo brasileiro, quando comparava o Brasil e os Estados Unidos. Argumentava a respeito da longa etapa de duração do processo e da fase policial: acontece um delito e o cidadão da polícia o investiga; se é um crime, por exemplo, faz a investigação, ouve o autor, ouve as testemunhas, faz um dossiê, e isso leva um mês, dois meses; apura as provas, porque é ele quem vai vê-las, assim como o auto do corpo de delito e tudo o mais, e depois disso, lá adiante, manda para o juiz. O juiz recebe e, lá adiante, manda para o promotor. Este, se achar que deve, apresenta a denúncia e o juiz a aceita. Começa aí a fase judicial, que é a que vale, que vai ser debatida e analisada, e é a responsável pelo processo.

E mostrava o exemplo dos Estados Unidos, onde isso não acontece. Se alguém cometer um crime, está ali o promotor público, está ali o próprio juiz, acompanhando tudo desde o início. Então, desde o primeiro momento, não é um escrivão, um delegado, não é ninguém, mas o promotor e o juiz que acompanham todo o processo. Esse processo, quando termina, vai para o julgamento.

O antecessor de V. Exª elaborou um projeto, claramente informal - não posso dizer que teve a aprovação do Presidente do Supremo, pelo amor de Deus -, mas o Presidente do Supremo, o Presidente da Câmara, o Presidente do Senado, o Ministro da Justiça, nós achamos que era o projeto e ele deu entrada na Casa. Fiz questão de dizer que o estava apresentando mas que o projeto não era meu, não tinha nenhuma participação minha, mas que era fruto dessas entidades.

O projeto não consegue caminhar, não consegue andar por causa dos interesses, da tradição, da história, do formalismo: "Como vai tirar?", "Isso é assim?"

Não sei, meu ilustre Procurador, mas me parece que o Dr. Junqueira tem razão. Em primeiro lugar, pelo tempo que se perde, em segundo lugar, na hora já se diz que a testemunha é a prostituta das provas, pois é diferente quando a testemunha presta o depoimento ali, na hora: o depoimento que é para valer.

Sou advogado de defesa, fiz mais de trezentos júris e falo com toda a sinceridade que, nos meus júris, o que eu mais fazia era anarquizar o depoimento da polícia: "Isso foi pressionado", "É uma barbaridade", "É um escândalo", "Não vale nada", "Isso está errado", isso não sei mais o quê, isso não sei mais o quê. E era tudo perdido. E o depoimento judicial acontecia meses depois. Como é que o cidadão vai contar, meses depois, como é que foi, o que ele assistiu, o que ele não assistiu? Aquilo já saiu da cabeça dele!

Com toda a sinceridade, eu acho um absurdo. O seu antecessor tinha razão. Ali, na hora, o Presidente do Supremo achava a mesma coisa; todos os que estavam ali achavam a mesma coisa.

Agora temos um grande jurista na Presidência da nossa Comissão. É um homem de competência...

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Muito obrigado a V. Exª.

O SR. PEDRO SIMON - Meu querido Presidente Bernardo Cabral, devíamos tentar analisar essa questão; buscar aprofundar essa questão.

Agora, no caso das polícias do Rio e de São Paulo, houve morte. Quem vai apurar são eles. Quando chegar nas mãos do promotor o processo, o negócio já passou, já houve. Não sei mais o que vai acontecer.

Então, com toda a sinceridade, quando falamos em impunidade, parece-me que essa é uma das questões mais graves que existem e para a qual poderíamos, porque depende de nós - a rigor, Sr. Presidente, depende do Procurador, de V. Exª, de nós - encontrar uma solução. Esta é uma questão.

A outra...

O SR. ESPERIDIÃO AMIN - (Inaudível. Fora do microfone.)

Acho que em matéria de efeito vinculante o Procurador falou. Não escutei



algumas conclusões de como será feito no futuro, talvez sem precisar tirar uma CPI. Mas na verdade nós estamos vivendo um laboratório do que fazer contra a impunidade. Acho que dali diz o que está acontecendo. Nós temos um caso célebre da mãos limpas na Itália, onde lá, a justiça seja feita, promotoria e justiça agiram com competência, colocaram mais de cem Deputados e Senadores na cadeia, Ministros e gente grã-fina. A cadeia da Itália, e eu andei pela Itália respiram um outro ar hoje. Não que deixaram de roubar, deixaram de fazer vigarice, mas o rico está na cadeia, o político está na cadeia, o ex-ministro está na cadeia, por praticar atos de corrupção. Então, neste conjunto, eu gostaria de ver em V. Exª, eu tenho uma grande convicção, tenho um aliado e um debate. E estou apenas falando e extravasando o que sinto para no futuro talvez, Sr. Presidente, marcar uma reunião para conversarmos para vermos aonde vamos chegar com essa questão. E mais o meu carinho, o meu afeto, pela competência e a seriedade do trabalho de V. Exª.

O SR. GERALDO BRINDEIRO - Muito obrigado, nobre Senador Pedro Simon. Agradeço as palavras generosas e gentis de V. Exª a meu respeito e agradeço também a oportunidade que V. Exª me dá para tratar deste assunto, também, que é um assunto gravíssimo do sistema jurídico brasileiro e que requer a atuação conjunta de todas as instituições como o Congresso Nacional e o Ministério Público, o Judiciário e dos advogados e todos os que se preocupam com o estado democrático de direito e com o combate à corrupção e à criminalidade, para que haja também a credibilidade do País sobre essa matéria.

V.Exª lembrou, no início, a comissão que se reunia para tratar do combate à corrupção. Essa comissão foi extremamente importante e, a meu ver, deveria continuar a existir, com a participação do Senado da República, do Procurador Geral da República, do Presidente do Supremo Tribunal, do Tribunal de Contas da União e de outros órgãos, até da própria polícia, integrados nessa atuação comum de combate à corrupção e à criminalidade no País.

Acho necessário que haja reformulações também na legislação sobre a matéria, no País. Nossos Código Penal e Código de Processo Penal são de 1940, ou seja, da época do Estado Novo, quando o País tinha uma população de cerca de quarenta milhões de pessoas, sendo que a maior parte vivia no campo.

Os problemas jurídicos de hoje são completamente diferentes dos daquela época e a criminalidade é organizada, utilizando tecnologia, informática, narcotráfico, seqüestro, violência. Os problemas são infinitamente mais graves do que aqueles que ocorriam na época em que o Código Penal e o Código de Processo Penal foram editados e entraram em vigor.

Houve algumas reformulações na parte geral do Código Penal e na Lei de Execuções Penais do Código de Processo Penal, mas, a meu ver, ainda insuficientes para enfrentar a criminalidade organizada no País.

Em 1949, Edwin Sutherland criava, nos Estados Unidos, a denominação "White Collar Crime" - Crime do Colarinho Branco -, que se refere aos crimes cometidos no setor público, em empresas ou bancos por aqueles que usam paletó e gravata, pessoas que não são da população mais pobre - a qual, em geral, tem uma punição, mesmo que tardia. Essas pessoas, no entanto, ficam afastadas da lei, ou seja, não têm uma punição adequada.

A legislação brasileira, que é recente nessa matéria - ironicamente, ela foi adotada na época do ex-presidente Collor, que foi afastado num processo de **impeachment** realizado no Congresso Nacional -, precisa de reformulações, porque existem fatos graves, principalmente os relacionados com os crimes contra o patrimônio público, contra o Sistema Financeiro, com a corrupção de maneira geral e que precisam ter um tratamento legislativo mais adequado, mais exato e menos ambíguo.

V.Exª, como jurista que é, sabe que há limitações constitucionais para que o processo prossiga. Há o princípio da legalidade e vários princípios constitucionais que no estado democrático de direito devem ser seguidos, sob pena de existirem processos sumários nos tribunais, que não são compatíveis com o regime democrático.



Ainda que muitos de nós desejemos uma posição mais rápida e eficiente com respeito aos criminosos que todos conhecemos - muitas vezes supondo pela história e pela biografia, e até tendo a convicção de que isso ocorreu -, o devido processo legal é exigência da Constituição que precisa ser cumprida. Daí a necessidade de uma legislação que seja precisa diante do princípio da tipicidade penal e da legalidade, para que haja resultados, para se evitar o que ocorreu, ou seja, que as pessoas possam dizer: "Bom, fui absolvido pela Justiça por falta de provas; na verdade, por deficiências na tipificação penal". Em coisas mais recentes, como o crime organizado, a legislação que trata da matéria precisa ser aperfeiçoada para que avance em muitos aspectos, inclusive na questão das investigações.

Essa comissão que V.Exª mencionou é um antecedente daquilo que já estamos fazendo no Ministério Público, no sentido de promover uma integração com a Polícia Federal e com a Receita Federal para realizar, mais uma vez, a experiência do Direito comparado, principalmente no combate ao narcotráfico, mas também com relação ao crime organizado em geral e à corrupção. Temos uma Câmara de Coordenação e Revisão de Matéria Criminal, que foi introduzida a partir da Lei Complementar de 1993, onde estamos integrando o máximo possível o Ministério Público com a Polícia Federal e com a Receita Federal, para que as investigações sejam as melhores possíveis e conduzam à existência de provas, mas solicitando sempre que haja a possibilidade de aperfeiçoamento na legislação penal...

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Sem pretender interromper o Procurador Geraldo Brindeiro, quero dizer que o chefe desta Câmara é quem está à disposição da CPI dos Precatórios todos os dias. Mais uma vez, nossos agradecimentos.

Desculpe-me por interrompê-lo.

O SR. GERALDO BRINDEIRO - Nós fizemos um convênio de cooperação técnica e jurídica com a Procuradora-Geral norte-americana, Janet Reno - e o Ministro da Justiça Nelson Jobim esteve presente - especialmente no que diz respeito ao combate ao narcotráfico. Trata-se de um desafio muito grande para o Ministério Público brasileiro, que tem a responsabilidade de propor ação penal pública contra os traficantes. Nós não queremos - felizmente, isso não ocorre no Brasil ainda - situações análogas às que ocorrem na Colômbia e em outros países. A responsabilidade de processar e de promover ação penal pública contra esses criminosos é também do Ministério Público Federal e estadual. Isso também se refere ao crime organizado e à corrupção. Acho que é necessário agir com toda a determinação, procurando obter o máximo de eficiência com os órgãos investigativos, que são a Polícia e a Receita. Lá, no que se refere ao narcotráfico, existe além do FBI, Federal Bureau of Investigation, e o DEA, **Drugs Enforcement Agency** e ainda o IRS - Internal Revenue Service. Nós temos aqui a Receita Federal e o Departamento de Polícia Federal. Nós não temos um órgão específico para o combate ao narcotráfico. Mas deve haver integração com a Polícia, desde o início das investigações. Nós temos aqui um sistema que, a meu ver, também precisa ser alterado, que é a necessidade de o Ministério Público, que é o titular da ação penal pública, tomar a direção das investigações criminais. V. Exª mesmo tem um projeto de lei, que foi encaminhado ao Congresso Nacional, sobre o **plea bargaining**, que acho indispensável. Estou fazendo um estudo nesse sentido para encaminhá-lo ao Presidente da República, a fim que de renasça essa questão. Os grandes criminosos, os criminosos do colarinho branco dão um péssimo exemplo para o País de não-cumprimento da lei e estimulam a criminalidade de maneira geral. Se há desrespeito à lei e corrupção em setores públicos, em chefes de governo ou em pessoas que exercem cargos públicos, isso evidentemente é um fator multiplicador da criminalidade no País.

É preciso, nobre Senador, que sejam tomadas medidas com relação à impunidade. V. Exª citou casos de outros países, onde autoridades, juizes, promotores, quem quer que seja que tenha cometido crimes - políticos ou administradores - de corrupção são efetivamente punidos e não apenas alguns setores da sociedade. Para isso, penso eu, deve haver um aperfeiçoamento da legislação sobre essa matéria, que é recente, no Brasil.



O mesmo ocorre com a questão das investigações. O **plea bargaining** permitirá, a meu ver, que com a proteção das testemunhas e com a cooperação daqueles que cometeram crimes menores, daqueles que estão envolvidos na criminalidade organizada, em crime de corrupção, narcotráfico e seqüestro possam colaborar com o Ministério Público e com a Polícia, a fim de que se possa chegar às provas necessárias para que esses grandes criminosos sejam processados e condenados, respeitados sempre os princípios constitucionais e dentro da legalidade. Por isso, penso que há medidas que devem ser adotadas em relação ao inquérito policial e ao Ministério Público.

V. Exª lembrou também as tragédias que têm ocorrido no País envolvendo a Polícia, a própria Polícia Federal, a Polícia Civil - casos de torturas e violências nas delegacias - e a Polícia Militar. Devo lembrar que o próprio Ministério Público já sofreu as consequências disso. O Procurador da República, Pedro Jorge, em Pernambuco, que é um exemplo no exercício do seu dever funcional no combate à corrupção, foi assassinado em razão disso. O mandante do assassinado foi um ex-major da Polícia Militar de Pernambuco. Assim que assumi o cargo de Procurador-Geral da República, uma das minhas primeiras medidas foi solicitar à Polícia Federal que reabrisse as investigações para a captura do ex-major Ferreira, que já estava há treze anos foragido. Isso veio a ocorrer quatro ou cinco meses depois. O Presidente da República concedeu uma condecoração póstuma ao Procurador pelos seus méritos, como membro do Ministério Público.

V. Exª mencionou, no que se refere ao Conselho, que talvez a responsabilidade não seja do Ministério Público. Mas é, Senador, é responsabilidade nossa e minha, como Procurador-Geral da República, do Senado Federal, do Congresso Nacional, do Judiciário, tudo isso que ocorre em matéria de violação dos direitos humanos e violação da legalidade no Estado democrático de direito. O Procurador-Geral da República também é membro do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. V. Exª sabe que as Lideranças do Senado e da Câmara participam desse Conselho, como também a Associação Brasileira de Imprensa, a Ordem dos Advogados do Brasil e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil. A meu ver, essa violência policial a que assistimos é fruto de distorções que ocorreram durante o período do regime militar, quando a Polícia foi utilizada com objetivos distintos daqueles para os quais realmente existe. Essas situações precisam acabar no Estado democrático de direito. Há ainda as questões da falta de preparo profissional ou do despreparo profissional e da necessidade de uma formação moral, ética e do respeito às leis, que todos devem ter. O combate à criminalidade deve ser realizado dentro da Constituição e dentro da lei, principalmente pela Polícia. O Estado democrático de direito não pode merecer este nome de "Estado de direito" se seus próprios agentes policiais violam direitos humanos e agem contra a lei.

Essa é uma questão grave. Como disse V. Exª, esses fatos que ocorrem devem - eles dizem respeito às atividades das CPI e às atividades do Congresso Nacional - servir de reflexão, para que possamos agir, não apenas com maior eficiência, mas também para que procuremos fazer as reformas necessárias, a fim de que haja maior eficiência no combate à criminalidade. Acho que é necessário repensar a questão da unificação das polícias. Há muitos anos tenho pensado no **plea bargaining**, em relação à necessidade de se tomar algumas medidas para tornar mais eficiente o combate à corrupção.

No que diz respeito ao inquérito policial, à direção das investigações pelo Ministério Público, isso significa apenas ir ao encontro das responsabilidades do Ministério Público e não ter mais poder. É necessário que, quem promove a ação penal pública, que é o Ministério Público, tenha responsabilidades. Por isso, a eficiência e o sucesso de uma ação penal pública dependem dos elementos existentes. É preciso haver integração da Polícia com o Ministério Público e com o Judiciário, no sentido de combater a criminalidade e de se evitar a impunidade. Essa comissão a que V. Exª se referiu é extremamente importante. Deve haver conscientização da parte de todos que têm essa responsabilidade e o intuito de evitar a impunidade no

País, principalmente a impunidade em relação aos crimes maiores, que são aqueles que realmente abalam as estruturas da credibilidade do sistema jurídico no País. É preciso ter plena consciência disso e agir constantemente, no sentido de promover as reformas necessárias e o aperfeiçoamento do processo de investigação.

Acho que esse fato relativo à Polícia veio enfatizar a necessidade de ampliação do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, o que também é outra responsabilidade do Ministério Público e que está na Constituição e nos foi dada pelos Constituintes, em relação à Polícia Federal e à Polícia Civil, no plano das investigações. É preciso punir, sim, os criminosos, mas a Polícia não pode violar direitos humanos, violar a lei, violar a legalidade e torturar, extorquir ou até, com uma promiscuidade inaceitável com a criminalidade, cometer latrocínios e vários outros tipos de crimes. É preciso educar a Polícia para que ela cumpra efetivamente seu papel de oferecer segurança à população e combater a criminalidade, sempre dentro da Constituição e da lei.

O Ministério Público tem a responsabilidade do controle externo da atividade policial. Há resistências no que se refere a essa matéria, mas é o que a Constituição estabelece. O objetivo da Polícia, do Ministério Público e do Judiciário é que a lei e a Constituição sejam cumpridas por todos. A própria Polícia não está imune a isso, nem o Ministério Público, nem o Judiciário. A lei vale para todos. Para combater a criminalidade, há necessidade do aperfeiçoamento da própria lei, mas há necessidade também de que sempre se cumpra a lei e a Constituição.

Quando se realiza o controle externo, a sua finalidade não é impedir que haja maior eficiência no que se refere à Polícia. Essas situações infelizmente existem e precisam mudar. É preciso que haja projetos de médio e longo prazo para mudar essa mentalidade, essa filosofia, esses métodos de ação; é preciso que haja o controle dessa legalidade da atuação da Polícia, para evitar violências e abusos e, também, para que haja maior eficiência nas investigações, já que o titular da ação penal pública é o Ministério Público.

A iniciativa que V. Exª tomou há alguns anos, mas não houve ainda - mas espero que haja, da parte do Congresso Nacional, - apoio a essa tese do **plea bargaining**. Estou encaminhando ao Presidente da República sugestão nesse sentido, para que encaminhe um projeto de adoção do **plea bargaining** no Brasil, oferecendo imunidade e proteção às testemunhas, a fim de que haja mais eficiência no combate ao crime, principalmente no que se refere aos chamados crimes contra o patrimônio público, aos crimes do colarinho branco e ao narcotráfico, como ocorreu em outros países. Na Europa continental e nos Estados Unidos, como muito bem lembrou V. Exª, tanto o **plea bargaining** como essas proteções às testemunhas foram adotadas.

Essa experiência do Direito Comparado nos leva à conclusão de que para combater esse tipo de criminalidade não se pode adotar um processo clássico. Há resistências de parte dos processualistas no que se refere a inovações. É natural que isso ocorra, depois de muitos anos tratando da matéria. Mas o que a sociedade deseja é que haja eficiência no sistema jurídico, que haja eficiência no combate à criminalidade, que haja regras.

As normas de Direito não são apenas para diletantismo acadêmico. Há que existir um resultado prático e desejável no que diz respeito ao combate à criminalidade. Assim, se determinada teoria não está funcionando é preciso mudar, para que se obtenha maior eficiência.

Gostaria, Sr. Presidente, de tratar ainda de outro ponto importantíssimo que o eminente Senador Pedro Simon abordou. Refiro-me à questão das informações que são fruto das Comissões Parlamentares de Inquérito do Congresso Nacional e do Senado Federal. Há o caso do ex-Presidente Collor, da denúncia de corrupção passiva, que terminou não sendo julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal. Penso que, com relação a essa matéria, existe necessidade de reformulação legislativa, de aperfeiçoamento e de aprimoramento da doutrina.

Tenho a impressão de que, com a reformulação legislativa, as resistências com relação à doutrina ou a uma jurisprudência não mais compatível com as necessidades do combate à criminalidade hoje, diante dos fatos que



ocorrem, pode haver mudanças de mentalidade no sentido de tornar mais ágil o processo, mais eficiente e mais consentâneo com a realidade de hoje, respeitados sempre os princípios constitucionais. Mas se há uma determinada interpretação, que é dada numa visão doutrinária e técnica, é possível que ela venha ser modificada, se houver uma alteração na lei. Se for específica, será inevitável que isso ocorra. Há a questão que foi objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal, a questão do ato de ofício no caso de corrupção passiva.

Quanto à responsabilidade do Congresso Nacional, devo dizer até que foi exemplar o que ocorreu com relação ao ex-Presidente Collor, porque a responsabilidade do Congresso Nacional, como bem lembrou V. Ex^a, se refere a crimes de responsabilidade. Foi iniciado o processo de **impeachment**, através da Câmara dos Deputados. O Senado Federal julgou o processo de **impeachment** e afastou o ex-Presidente. Um julgamento de natureza política, é preciso dizer, é um julgamento de natureza política mesmo. Que o diga o eminente Ministro Paulo Brossard, que escreveu um livro sobre essa matéria, o melhor livro que existe no País!

Há uma distinção entre crimes comuns e crimes de responsabilidade. A responsabilidade do Congresso Nacional e do Senado Federal é o julgamento político. Um Chefe de Governo, um Chefe de Estado que se comporta de maneira incompatível com as responsabilidades que tem como Chefe de Governo e Chefe de Estado não pode continuar ocupando o cargo. Admitiu-se o cometimento de ilegalidades no exercício dessa função. Isso ocorreu expressamente. Eu me lembro que na época eu era o vice-Procurador Geral Eleitoral e houve admissão, é notório, todos sabem, de violação da legislação eleitoral pública e notoriamente sobre essa matéria - o descumprimento da legislação da legislação eleitoral em relação às sobras, aos gastos da campanha. Essa matéria foi usada como forma de argumentação e de defesa na questão do crime comum no Supremo Tribunal Federal.

A meu ver, é só isso. Isso por si só, além dos outros fatos que ocorreram e que foram apurados pelo Congresso Nacional, é suficiente para afastar um Presidente da República. Se o próprio Presidente da República, Chefe do Governo, admite que descumpriu a lei, quem vai cumprir a lei? É uma questão de crime de responsabilidade. O Chefe de Governo não pode continuar exercendo essa chefia de Governo se admite perante toda a Nação que violou a lei. Isso por si só é suficiente.

No que diz respeito ao julgamento por crime de responsabilidade e crimes que resultam em cassação de mandato, é suficiente para o Congresso Nacional que se caracterize esses crimes de responsabilidades.

No caso dos crimes comuns, o julgamento é diferente. O julgamento do Congresso Nacional necessariamente é julgamento político, não no sentido de politiquês, partidário, mas no sentido da responsabilidade do cargo e da responsabilidade da chefia do Governo e do Estado, no sentido de verificar que um Chefe do Governo, um Chefe de Estado não pode mais continuar exercendo essa chefia, sob pena de quebra da autoridade dessa chefia em todo País, pelo fato de ter tido um determinado comportamento incompatível com a responsabilidade de Chefe do Governo, ao admitir, para citar um exemplo, - o que, a meu ver, é por si só suficiente - ter violado a legislação, usando isso até como argumento na sua defesa num outro processo no Supremo Tribunal Federal.

Gostaria ainda de observar, eminente Senador Pedro Simon, um ponto que foi aqui observado e que é muito importante, qual seja, em matéria de efeito vinculante, a questão penal está fora. V. Ex^a mencionou, como jurista que durante muito tempo se dedicou ao estudo dessas matérias, matéria penal e matéria criminal, e que observou que a matéria penal não poderia ser objeto de vinculação de precedentes, porque cada caso deve ser julgado por si só. E tem inteira razão.

Finalmente, gostaria de dizer que nós, do Ministério Público, faremos todos os esforços, assim que forem encaminhadas ao Ministério Público as informações, as conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito, para que se promova responsabilidade civil, criminal dos infratores, isso será feito, conforme estabelece a Constituição.

Foi solicitado pelo eminente Presidente dessa Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Senador Bernardo Cabral, e também Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Precatórios, que fosse designado um procurador - achei melhor até designar três sub procuradores gerais e o coordenador da câmara criminal - para acompanhar a matéria de perto, apenas como observadores, para cooperar com o Senado Federal e com a Comissão Parlamentar de Inquérito, no sentido de, nessa linha de investigações, verificar a possibilidade de viabilizar uma ação futura do Ministério Público, caso isso seja possível diante dos elementos enviados ao próprio Ministério Público.

Agradeço a V. Exª a oportunidade de falar sobre esta matéria, porque é, realmente, uma matéria muito importante. Penso que a Imprensa, todos os setores preocupados com ela deveriam ver a questão, em forma - a meu ver - de sistema jurídico também, não casos isolados, a fim de que se possa, efetivamente - e é uma responsabilidade muito grande - nesse País possase, também nessa parte do sistema que combate à corrupção e à criminalidade, tornar um sistema mais eficiente, e evitar-se a impunidade.

Penso que essas medidas do **plea bargaining**, e do **task force groups**, essas medidas de integração da Polícia com o Ministério Público, com a Receita, e outras medidas legislativas de aperfeiçoamento da legislação contra os crimes do colarinho branco, especialmente crimes contra o sistema financeiro e também os meios materiais para investigação, para o combate à criminalidade, são indispensáveis. Porque a criminalidade utiliza-se até de conexões internacionais, de meios materiais que muitas vezes o Ministério Público e nem a Polícia dispõem.

Então há necessidade de uma efetiva integração de todos aqueles, como V. Exª, o Congresso Nacional, o Ministério Público, o Judiciário, a Polícia, que se preocupam com esse problema e procuram combater, realmente, a corrupção e a criminalidade. Deve haver uma integração no sentido de buscar aperfeiçoamentos que possam viabilizar a punição dos corruptos, dos criminosos de colarinho branco, a fim de se evitar até que essa matéria sirva como efeito multiplicador para a criminalidade em todo o País e a desmoralização do sistema jurídico brasileiro.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Senador Jefferson Pêres, devo esclarecer ao eminente Procurador-Geral da República, que V. Exª como Relator, além da filmagem desta reunião e de sua gravação, está sistematizando todas as conferências e debates para sua palavra final. De modo que é um trabalho de muita paciência. Com a palavra o Relator Jefferson Pêres.

O SR. JEFFERSON PÊRES - Senador Bernardo Cabral, a hora avançada e a presença de apenas três Senadores nesta Comissão desaconselham o questionamento do ilustre expositor.

No entanto, não podia deixar de registrar que a exposição do Dr. Brindeiro foi-me muito útil como subsídio para a elaboração do meu parecer.

Agradeço-lhe a presença, Dr. Geraldo Brindeiro, e a contribuição que deu a esta Comissão.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Procurador Geraldo Brindeiro, gostaria de fazer alguma consideração final?

O SR. GERALDO BRINDEIRO - Sim.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Tem a palavra V. Exª.

O SR. GERALDO BRINDEIRO - Eu que agradeço, Senador Jefferson Pêres, pelo convite que me foi formulado, através do Presidente da Comissão da Constituição, Justiça e Cidadania, Senador Bernardo Cabral, e a V. Exª, pelas palavras que acabou de proferir sobre a minha exposição aqui, que desejou apenas contribuir para o aperfeiçoamento do sistema jurídico do País, que é de responsabilidade de todos nós e também do Ministério Público.

Agradeço esta oportunidade, e gostaria de dizer ao eminente Senador Bernardo Cabral e aos membros da Comissão da importância da iniciativa que foi tomada pelo Senado Federal em relação ao efeito vinculante das súmulas dos Tribunais Superiores e das súmulas do Supremo Tribunal Federal. Creio que essa iniciativa, se aprovada pelo Congresso Nacional,



trará benefícios, a meu ver, inegáveis para o País e para a credibilidade do sistema jurídico.

A meu ver, a maneira como a questão está sendo posta pelo Senado é adequada e prudente, por se tratar de uma inovação.

Penso que a experiência brasileira, nesses últimos 37 anos, com a adoção das súmulas, que têm sido necessárias para orientar advogados, juizes e tribunais sobre a interpretação dos Tribunais Superiores sobre questões tão importantes, que são aquelas tratadas nas leis federais do Congresso Nacional, que devem ser aplicadas em todo o País, indica que o Congresso Nacional e o Senado Federal estão no caminho certo, no sentido de dar esse efeito vinculante a essas súmulas, não só para desafogar os tribunais, e não apenas o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores, mas a Justiça brasileira de uma maneira geral, porque essas questões todas são repetitivas na primeira instância.

Então será benéfico, não só se adotada essa medida. Gostaria de insistir na possibilidade de exame daquelas sugestões que fiz, penso que seriam complementares. Devo dizer até que, ao tomar conhecimento dessas sugestões que iria apresentar aqui nesta Comissão, muitos Ministros do Supremo Federal e muitos juristas da Universidade de Brasília e de outros lugares concordaram e manifestaram extremo interesse, pois seria uma forma alternativa importante. Muitos deles já pensaram nessa matéria. Tive a idéia de trazer até a Comissão, mas muitos deles manifestaram a preocupação com o aperfeiçoamento do sistema.

Creio que a adoção do efeito vinculante da súmula do Supremo Tribunal Federal, por si só, consta da Proposta de Emenda nº 3 de plenário, de iniciativa do Senador Ronaldo Cunha Lima, com os acréscimos do Senador Hugo Napoleão, a meu ver, ela é plenamente satisfatória, como uma experiência inicial para adoção da súmula vinculante do País. Creio que essa emenda trará benefícios para o aperfeiçoamento do sistema jurídico brasileiro, não só no aspecto de desafogamento, como ia dizendo aos eminentes Senadores - desafogamento dos processos dos tribunais em todo País e do Supremo Tribunal Federal -, mas também, e principalmente, para dar maior credibilidade ao sistema em relação ao princípio da legalidade e o princípio de igualdade perante a lei, o tratamento isonômico, igual perante a lei, de acordo com a lei do Congresso Nacional.

Esse é um aspecto da maior importância dentro do estado democrático de direito, no qual os princípios da legalidade e da igualdade perante a lei são fundamentais e sem os quais não existe verdadeira democracia no País.

Agradeço essa oportunidade. Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Procurador Geraldo Brindeiro, devo, antes de encerrar esta reunião, informar a V. Exª de que o eminente Senador Ronaldo Cunha Lima telefonou por volta de 10 horas da manhã para a Presidência, apresentando as suas desculpas. Pediu que transmitisse a V. Exª as razões por não estar aqui - S. Exª não estava se sentindo bem - para juntamente com o demais colegas, ouvindo a sua exposição e dela retirando os ensinamentos.

Por igual, o Senador Hugo Napoleão, autor de uma emenda à emenda constitucional de autoria do eminente Senador Ronaldo Cunha Lima, pediu que lhe apresentasse as desculpas porque às 11 horas da manhã estaria numa sessão em homenagem ao saudoso Ministro Mário Henrique Simonsen. Essa a razão dessas duas ausências.

O Senador Jefferson Péres disse o que todos nós tínhamos para dizer em palavras muito sucintas.

A sua presença foi de alta valia para a Comissão, em caráter geral. E em caráter particular, ao relator, pela densidade da sua apresentação.

É evidente que, ao final, ficaram apenas estes três, porque os demais tiveram que se ausentar à vista de outros compromissos, cada um nos disse isso.

Mas esteja certo, Procurador Geraldo Brindeiro, que o eminente Relator vai levar em consideração as sugestões apresentadas por V. Exª quanto à admissibilidade dos chamados recursos extraordinários e, também, a arguição de relevância; que tem tanta valia e que foi distorcida no passado.



Em nome dos que se ausentaram e dos que estão aqui presentes, notadamente os Senadores Jefferson Péres e Pedro Simon, a Presidência apresenta os seus agradecimentos, reforça a colaboração que tem recebido da Procuradoria-Geral da República e destaca, mais uma vez, o acerto que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania teve, não só em tê-lo convidado para cá, mas meses antes - já lá se vão quase dois anos - a aprovação do seu nome para a Procuradoria-Geral da República.

Os nossos cumprimentos.

Está encerrada a reunião.

(Levanta-se a reunião às 13h43min.)

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA
DESEMBARGADOR PAULO GERALDO DE OLIVEIRA MEDINA
REUNIÃO REALIZADA EM 16.04.97, ÀS 11:00 HORAS**

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Já se encontra nesta Comissão o eminente Desembargador Paulo Geraldo de Oliveira Medina, que é o Presidente da Associação de Magistrados Brasileiros. S. Ex^a foi convidado por esta Comissão, em votação unânime à proposta do Senador Jefferson Péres, para fazer uma exposição acerca da Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 1995, de autoria do Senador Ronaldo Cunha Lima.

Designo as eminentes Senadoras Júnia Marise e Regina Assumpção para introduzirem o eminente Desembargador neste plenário. (Pausa.)

Estamos fazendo uma pausa enquanto aguardamos dois Srs. Senadores que fazem questão absoluta de estar aqui presentes.

Quero, nestes minutos, antes de conceder a palavra ao eminente Desembargador, fazer o registro de alguns amigos pessoais da Magistratura que se encontram neste plenário.

Peço à Senadora Júnia Marise que leia o Manifesto pela Cidadania e Justiça, entregue a esta Presidência pelo Desembargador Paulo Medina, a fim de que tomem conhecimento os eminentes Srs. Senadores.

Tem a palavra a Sr^a Júnia Marise, antes de começar a exposição do Sr. Desembargador, para ler o manifesto da Associação dos Magistrados Brasileiros, assinado pelo Exm^o Sr. Presidente, aqui presente, Desembargador Paulo Medina, que ficará constando nos Anais da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

V. Ex^a tem a palavra.

A SR^a JÚNIA MARISE - Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores, é com muita alegria que trago ao conhecimento do Senado Federal e de toda Nação brasileira o manifesto da Associação dos Magistrados Brasileiros, que passo a ler:

A AMB, no cumprimento de indeclinável responsabilidade social e dever cívico, vem manifestar-se a respeito de delicado momento político, que se caracteriza pelo evidente desequilíbrio entre os Poderes da República a importarem ruptura dos princípios democráticos do Estado de direito.

É preciso, uma vez mais, declarar seu inconformismo, alertando todos os brasileiros sobre os efeitos perversos na ordem social, econômica, política e jurídica decorrentes de conjuntura onde, a pretexto de se modernizar o País, as reformas constitucionais em curso tendem a desmantelar o Estado, incapacitam-no de exercer sua função social mínima, submetendo-o a uma nova forma de colonialismo.

Não se pode admitir que, para a realização de objetivos governamentais, visando a uma nova ordem internacional de supremacia econômica e política, desenvolva-se um processo reducionista do Parlamento e de aviltamento do Judiciário.

Verifica-se que o desempenho do Poder Judiciário, buscando assegurar a reparação das ameaças ou lesões a direitos individuais e sociais, vem lhe custando seguidas tentativas de desmoralização pública, atreladas a propostas concretas de submissão institucional.



Este projeto nocivo de exercício do poder político faz com que, na esteira dos efeitos da globalização, a ordem constitucional e todos que a defendem tornem-se obstáculos a serem afastados. Em vez de os Governos se ajustarem à Constituição, querem a reforma em sua estrutura basilar, atendendo a interesses conjunturais e desrespeitando as regras pertinentes ao processo de mudança do ordenamento jurídico.

Ressalte-se o uso corriqueiro indiscriminado das medidas provisórias, que ultrapassando os limites constitucionais de relevância e urgência, vê-se agravado pela prática abusiva da reedição, invadindo seara própria do Legislativo.

Os juízes estão comprometidos com o estado democrático de direito e reconhecem a necessidade de aperfeiçoamento do Judiciário, que exige a adoção de mecanismos de maior acesso à Justiça, de democratização interna e concretização da autonomia administrativa e financeira dos tribunais e de plena eficácia das decisões judiciais. As garantias da Magistratura, consignadas na Carta da República pela sua relevância, para a independência do Poder Judiciário, expressam efetiva proteção dos direitos e do mais evidenciado interesse da sociedade.

Assevera-se, finalmente, que as reformas necessárias à elevação do nível de cidadania, à eliminação da exclusão social, à defesa do patrimônio nacional, precedidas de amplo debate democrático, objetivando os reais interesses do País, contarão com o apoio da Magistratura brasileira, integradas às melhores aspirações coletivas.

Brasília, 15 de abril de 1997. Assinado, Desembargador Paulo Medina, Presidente

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - A Presidência agradece à Senadora Júnia Marise a leitura e justifica esse pedido, porque a matéria tem íntima correlação com aquilo que esta Comissão irá, muito em breve, apreciar, que é a reforma da Magistratura. Hoje, em particular, a Emenda Ronaldo Cunha Lima.

Eminente Desembargador Paulo Geraldo de Oliveira Medina, sua exposição aqui tem fundamentação na figura do Relator, Senador Jefferson Péres, que, tendo sido designado para relatar a emenda do Senador Ronaldo Cunha Lima, entendeu de ouvir as mais altas figuras do panorama jurídico brasileiro. Entre os nomes indicados pelo Relator, o nome de V. Exª foi um deles. Desse modo, sua presença aqui não só será de alta valia para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania como um todo, mas, em particular, para os subsídios que o eminente Senador Relator possa colher. Como pediu a palavra o Senador Jefferson Péres, pela ordem, concedê-la-ei. Logo após passarei a palavra a V. Exª, o Desembargador, para que possa fazer a sua esperada exposição.

O SR. JEFFERSON PÉRES - Reconheço todo o direito de manifestar posições e opiniões. De qualquer modo, quero registrar a minha estranheza em relação a um documento de uma associação de magistrados, com conteúdo nitidamente ideológico, (fora do microfone)

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Está feito o registro de V. Exª. Desembargador Paulo Geraldo de Oliveira Medina, tem V. Exª a palavra para a exposição acerca da proposta da Emenda Constitucional nº 54, de 1995, de autoria do Senador Ronaldo Cunha Lima, que dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal, que se resolveu denominar "efeito vinculante".

Com a palavra o Desembargador Paulo Geraldo de Oliveira Medina, Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros.

O SR. PAULO GERALDO DE OLIVEIRA MEDINA - Sr. Presidente, Senador Bernardo Cabral, Srs. Senadores, Senadores pelo meu Estado e amigos, Francelino Pereira, Júnia Marise, Regina Assumpção, Magistrados, senhoras e senhores, tenho dever de expressar o agradecimento da Magistratura



Brasileira a V. Ex^a. Sr. Presidente, aos integrantes desta Comissão, fazendo-o por reconhecer o novo perfil que ocorre hoje no mundo associativo do País. A AMB traduz o pensamento de 13.326 sócios que, por suas lideranças, no País inteiro, debatem questões que não se circunscrevem a aspectos corporativistas; mas vão além e se preocupam com problemas econômicos, sociais e sem nenhum vínculo partidário ou ideológico político do País. As associações de classe, portanto, hoje, têm uma nova visão, voltada para o interesse público, comprometida com os princípios maiores do País, e não uma visão voltada à própria classe de Magistrados.

Assim, ao vir a esta Comissão, a Magistratura o faz agradecendo a oportunidade que se lhe abre para o debate das idéias no compromisso de que a visão do juiz, nesta Casa, na sociedade e nos tribunais, jamais será e jamais permanecerá de cunho corporativista. É muito importante desenhar esse novo perfil da Magistratura, para que todos possamos alargar os nossos espíritos e ter também uma visão renovada do próprio Judiciário.

O Judiciário, quando fala de si mesmo, quando fala dos direitos das garantias e das inquietudes do juiz, às vezes, faz-se incompreendido, na incompreensão natural daqueles que não estão esperando que o Judiciário esteja buscando apenas alavancar o seu ideal. É o Judiciário consciente de que também faz parte do movimento "Cidadania do País" - movimento que não pode alijar interesses, classes ou segmentos -, incorpora-se à idéia maior, e ao fazê-lo traz também uma afirmação de conteúdo político nunca partidário, político jamais ideológico, mas político comprometido com os interesses da Nação brasileira.

Hoje, a visão que se empresta à Magistratura conduziu a AMB a promover, neste País, um movimento extraordinário, que foi denominado "Mobilização Nacional pela Cidadania e Justiça". Todos os Estados brasileiros, no interior e nas Capitais, a um só tempo, no dia 26 de fevereiro, falaram dos problemas nacionais, econômicos e político-sociais; sobretudo, debateram o Judiciário, suas deficiências, suas mazelas, a ausência de resposta no tempo certo, e com a altivez necessária e indispensável para a sociedade brasileira.

Também promovemos aqui em Brasília, no auditório da Câmara dos Deputados, um debate de mesmo conteúdo histórico, político, econômico e social, do qual esta Casa participou, por meio da figura notável, ativa e de engajamento à Magistratura do Judiciário, que é o respeitável Senador Josaphat Marinho. Aqui participaram Deputados e Senadores, empresários e trabalhadores, Igreja, ABI, enfim, tanto o concerto do pensamento nacional ou tanta a discordância do pensamento nacional, ali se debateram idéias para alavancar o Judiciário, para fortalecer não a imagem do juiz para si mesmo, mas a imagem do juiz e sua responsabilidade perante o consenso da sociedade brasileira.

Também nessa esteira de pensamento, pensamento que já vem em um crescente histórico da associação dos magistrados brasileiros, que é quem representa a Magistratura e não o Poder institucionalizado pelos tribunais, se fez e se afirma o Manifesto pela Cidadania e Justiça que acabo de passar às mãos do Presidente Bernardo Cabral.

Mas o tema a ser discutido hoje não será voltado às idéias contidas no manifesto; não será voltado apenas à cidadania e à justiça; não será jungido a aspectos estruturais do Poder Judiciário ou aspectos conjunturais por que passa o Poder Judiciário no País. Traz um enfoque específico, que é exatamente a súmula vinculante ou a alteração do art. 102, § 2º, da Constituição Federal.

É bom que para o exame dessa matéria fique também esclarecido que a visão da Magistratura quanto a essa matéria não tem nenhum cunho corporativista. É bom que se afirme isso, para recordar artigo que escrevi para a **Folha de S. Paulo**, respondendo a prestigiado intelectual deste País que imputava a nós Magistrados uma visão sem altivez, sem grandeza, quando propúnhamos a discussão da súmula vinculante.

A matéria é revestida de grande seriedade. O relatório proposto pelo Senador Jefferson Péres, como Relator da matéria, e a emenda proposta pelo Senador Cunha Lima refletem preocupação da Magistratura brasileira.



Todavia, não me parece adequado voltar a discutir os temas já tão reafirmados nesta Comissão, voltar a discorrer sobre o enfoque jurídico de tema intensamente debatido nesta Comissão, mas informar à mesma o que pensa sobre o tema a Magistratura brasileira. Percebi - tive acesso às notas taquigráficas - o que pensa a Ordem, o que pensa o Presidente do Supremo Tribunal Federal, mas a comissão ainda não sabe o que pensam os juizes deste País.

É exatamente sob a visão ampla e democrática desta comissão - que outra visão não teria, presidida por um homem do valor de V. Exª não só porque é um jurista de escol, mas também por ser um homem sofrido nas lides cívicas, sofrido em favor da Pátria, sofrido até mesmo quando lhe tomaram a voz, mas não lhe tomaram a consciência; é sob esse novo desenho que a Magistratura quer falar da súmula vinculante. O que pensa a Magistratura? O seu pensamento é unânime quanto à súmula vinculante? Não o é. A AMB realizou a mais aprofundada pesquisa neste País sobre o magistrado brasileiro. Promoveu-a por intermédio de um instituto de pesquisas do Rio de Janeiro, o IUPERJ. Foram distribuídos questionários aos 13 mil magistrados do País. Esse questionário revela as inquietações da Magistratura, sua visão do Judiciário, sua crítica sobre o Judiciário, sua visão de si mesma e as opiniões para superar as deficiências existentes. Mas revela também qual a visão social da Magistratura, qual o encadeamento da Magistratura no processo sócio-político-econômico do País. E fala de temas pontuais como a súmula vinculante. Pois esse questionário, em uma responsabilidade científica do IUPERJ, revelou que 66% opõem-se à súmula vinculante. Mas esse mesmo questionário revelou que 65,23% entendem que a súmula vinculante é o mecanismo existente para a racionalização de julgamentos e para a dinamização dos tribunais, especialmente o Supremo Tribunal Federal.

Não bastasse isso, houve um momento posterior, no 14º Congresso Nacional dos Magistrados, em que foi levado o tema "Quem está ou quem se faz adversário da súmula vinculante". Esse Congresso de Magistrados, realizado em Fortaleza, em 1995, definiu que a Magistratura, na sua maioria, se opunha à súmula vinculante. Assim, a AMB tem dois dados: a pesquisa realizada pelo IUPERJ e o Congresso Nacional de Magistrados, realizado em Fortaleza.

Os fatos, à semelhança dos fatos políticos, são dinâmicos, e dinâmica é a necessidade da revisão de conceitos, não aqueles que ferem a postura da dignidade dos homens e do ideal maior, mas para a racionalização emergencial de muitas e inúmeras situações no País.

Viu-se, então, o Ministro Sepúlveda Pertence desencadear memorável campanha por todo o País, nesta Casa, na Câmara, em todos os lugares onde puder ser ouvido - e a sua voz sempre é ouvida por todo o País - em favor da súmula vinculante. Ele o fez também comprometido com seu próprio passado histórico, com a sua força de vida, com interesse maior e sem jamais, em nenhum instante do seu ideário, querer amordçar a Magistratura. Ele, que foi amordçado como V. Exª em circunstâncias dramáticas da política nacional e sem que operasse isso, sem que se lhe permitisse isso, desencadeou uma campanha nacional a favor e em defesa da súmula vinculante.

Inúmeras vezes discutimos, e sua palavra foi levada à AMB em reiterados encontros com a Magistratura do País. Baseado nisso e na evolução de pensamento que ocorria inclusive nesta Casa, como mostra o projeto em tramitação e ora em discussão, a AMB se reuniu com suas Lideranças, com os Presidentes de todas as associações de magistrados estaduais do País, com os Presidentes de todas as associações de magistrados federais do País - a Justiça Federal, a Justiça Militar, a Justiça do Trabalho. E o que fez? Promoveu a rediscussão da matéria contra a súmula vinculante. E ao rediscutir a súmula vinculante, em encontro memorável realizado em Brasília, após intenso debate, ela reviu, pelos seus órgãos deliberativos maiores, órgãos colegiados deliberativos, a posição anterior e passou a adotar a defesa da súmula vinculante.

Há conflito? Há incoerência? Ou há encontro para a racionalização efetiva do Poder Judiciário? Trata-se de tema para reflexão. Mas a partir desse



encontro e no esteio de um pronunciamento do Ministro Sepúlveda Pertence, a AMB uniu-se em torno da causa. E o fez não por submissão ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, o que jamais faria, mas porque via e identificava, na forma racional de suas idéias, a efetividade maior da prestação jurisdicional. Revendo o seu pensamento, passou a adotar em seus princípios a súmula vinculante.

Mas hoje - é bom que se afirme - surge ainda um novo fato que está demonstrando que, se a Magistratura na sua base se encontra dividida, e a AMB na sua Liderança está unida, ocorre um outro fenômeno, um fenômeno divulgado e talvez já lido por V. Ex^{as} que são integrantes desta comissão. Trata-se da notícia segundo a qual o futuro presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Celso, opõe-se à súmula vinculante.

Portanto, a matéria a ser decidida nesta comissão, após o mais intenso debate, envolve não apenas interesses da Magistratura, mas sobretudo e afirmativamente o interesse da sociedade brasileira. Assim, ela não é tão simples quanto os juizes a discutem sem corporativismo, quanto o grande Presidente do Supremo Tribunal Federal a defende com firmeza por entender que é o melhor caminho para a racionalização do Judiciário no País. E este novo dado: o futuro Presidente está a informar à Imprensa que esse não é o caminho adequado a solucionar uma deficiência maior.

Poderia a súmula resolver o problema do Judiciário? Li as notas taquigráficas e vi respostas esclarecedoras dos Senadores: a súmula, na verdade, não vai resolver o problema do Judiciário. E não é isso, parece-me, que pretende o projeto. O projeto pretende otimizar, desafogar o Supremo Tribunal Federal, possibilitando uma resposta mais rápida que o Supremo deve à sociedade brasileira.

As causas que emperram o Judiciário em primeiro e segundo graus, as causas que estão inviabilizando a efetividade da prestação jurisdicional estão além da súmula, à margem da súmula e não se resolverão pela súmula. Há outros problemas, como, por exemplo, a falta de vontade política quanto ao carrear recursos para a modernização do Poder, a legislação infraconstitucional superada, o número insuficiente de magistrados, talvez, a própria mudança de mentalidade do juiz brasileiro.

Inúmeros são os problemas que não se resolveram com a súmula, mas a súmula, entre tantas causas, também compõe esse cenário para a resposta - volto a dizê-lo - mais rápida do prestar jurisdicional. Não pensamos ser a súmula remédio para todos os males do Judiciário, mas representa, sem dúvida, um avanço. Até agora não houve proposta mais eficiente - as propostas apresentadas à margem não são tão eficientes quanto a súmula.

A Magistratura defende a súmula vinculante. Mas qual a súmula vinculante que a Magistratura defende? Percebi, nesta Casa, em resposta à Ordem dos Advogados do Brasil - e o dileto companheiro Dr. Reginaldo de Castro questiona - que ninguém aceita, e aqui não se propôs, e aqui não se falou e jamais foi interesse desta Casa, de qualquer Senador desta Comissão propor crime de responsabilidade contra juiz que decidir contra súmula ou contra a inteligência da súmula. Nem se discutiu a matéria aqui na Comissão - ou se discutiu de passagem - mas nenhuma emenda teve, nada se fez, nenhum destaque se mencionou no sentido de se imputar ao juiz crime de responsabilidade se ele decidisse de maneira inconforme com a súmula.

Então, isto é pensamento unânime: há ainda um resíduo inadequado de ditatorialismo no projeto em curso na Câmara dos Deputados. Tem o nobre Relator, homem aberto ao diálogo, sensível ao posicionamento da magistratura, Deputado Jairo Carneiro, o compromisso de retirar de seu substitutivo na Câmara a proposta relativa ao crime de responsabilidade. Assim, esse pensamento é definitivo para nós: nenhum juiz neste País poderá ser punido se vier a decidir contra a súmula vinculante. A elitização do pensamento dos tribunais não poderia estar subordinando à independência jurídica do juiz. Também ninguém assim o aceita.

A súmula, portanto, se implementada, não estará obrigando, sob pena alguma, o juiz a decidir conforme o enunciado. Estará apenas conduzindo o juiz a uma fidelidade ao mandamento da Constituição que balize o seu pensamento para atender à súmula vinculante. E quem pode se recusar ao balizamento da Constituição? Não pode o magistrado, não poderá a



Administração Pública, responsável pela pletera de demandas no Supremo Tribunal Federal.

Então, inexistente punição de ordem disciplinar, de ordem funcional, e subordinado o juiz apenas a sua fidelidade ao comando da Constituição - e de igual modo a Administração Pública, inclusive o Senhor Presidente - está também escoimado outro vício que poderia conter o instituto da súmula vinculante.

Mas como ela deveria se proceder? Li com atenção a proposta de emenda. Vi as modificações que buscam alterabilidade. A Magistratura tem um caminho já fixado. Aqui não se encontra o Senador Josaphat Marinho, que tem muito a dizer sobre o assunto, mas devo dizer da posição da Magistratura quanto à absoluta respeitabilidade, da rigorosa intocabilidade do Supremo Tribunal Federal. No entanto, entendemos que a súmula não pode ficar num vai-e-vem subjetivo de alteração momentânea de um **quorum** no Supremo Tribunal Federal quanto à interpretação da lei. Assim, a maioria absoluta não deveria ser o **quorum** definidor da súmula. Deveria ter um **quorum** objetivo para a sua edição, como o Senado tem um **quorum** objetivo em julgamentos que realiza. A Magistratura propõe dois terços, que representam o pensamento majoritário do Supremo e não um pensamento que poderá ser alterado conforme a chegada de um ou a saída de outro de seus Ministros. Que haja a súmula e que ela seja respeitada.

Proponho o **quorum** especial não por desconfiança, não por lesão à respeitabilidade do Supremo, não é isso que estou propondo, mas por respeito à objetividade institucional que deve cercar a súmula vinculante, dada a seriedade da sua proposta: um **quorum** qualificado de dois terços. Está bem que se avance, mas que não se permita abarcar quaisquer matérias que cheguem ao Supremo Tribunal Federal.

Tenho ouvido, e reiteradas vezes estou a escutar do Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence, que não passa pela cabeça de ninguém editar súmulas sobre questões relativas ao direito privado, sobre questões relativas à família, crime, ou questões que não envolvam o interesse coletivo, e até vocação temporária de legislações. Mas, ao pensamento que se faz, é mais adequado o balizamento que se inscreve no texto da própria Constituição: é a garantia para o cidadão, é a garantia para a administração, é a garantia para o juiz, na interpretação da própria norma.

Assim, penso que deve circunscrever-se, como aqui já se fez, à matéria previdenciária, à matéria tributária, podendo alargar-se ao direito econômico. Temos discutido isso, e surge uma dificuldade enorme para escrever ou interpretar o que vier a estar escrito quanto ao campo de incidência da súmula. Mas essa interpretação não tem outra visão senão a do próprio Supremo Tribunal Federal. Desse modo, seria outro o pensamento da magistratura: o **quorum** qualificado e circunscrever-se a certas matérias.

Também pensamos que a súmula e as suas regras não deveriam ser editadas pelo Regimento do Supremo Tribunal Federal. As razões seriam as mesmas. A oposição a essa idéia é não fazer da Constituição um catálogo minucioso de condicionamentos à própria súmula. Quem não acredita no Supremo Tribunal Federal em nada teria a acreditar. Quem não acredita no Senado brasileiro em nada teria a acreditar; nem por isso estamos duvidando do Senado, do Supremo ou da magistratura. Estamos querendo, volto a repetir, a normatização de um instituto sério, como é a súmula vinculante. É isso o que se quer.

Não queremos deixar que o Regimento do Supremo Tribunal Federal balize o efeito vinculante e que ele venha, à semelhança do projeto que está em curso na Câmara, balizado ali, como a revisão, como a reclamação, como o cancelamento, como a legitimidade para propor a revisão, não só de ofício, mas também de entidades representativas do pensamento jurídico brasileiro - a Ordem dos Advogados do Brasil, o Ministério Público e, por que não dizer, como está na Câmara, a própria magistratura brasileira.

Assim, esse projeto que está no Senado é muito importante, mas precisa, sob a visão da magistratura, ser acrescido desses elementos e também de outros, como a necessidade indeclinável de, sobre a tese jurídica controversa atual, existirem demandas repetitivas, iguais, portanto, umas às



outras, e que possam gerar a insegurança jurídica e promover a relevante multiplicação de recursos.

Desse modo, a súmula é um instituto que poderá desafogar em parte o Supremo Tribunal Federal, mas é um instituto que deve estar cercado de normas para que não possa, amanhã, isto sim, ofender a independência jurídica do juiz. É um dado muito importante. E esta Casa terá a grande e a permanente responsabilidade sobre as alterações mais profundas em vários projetos constitucionais, como o do Judiciário, que em breve aqui estará. Que não se reforme este País sacrificando, não interesses corporativistas, mas a consciência, a independência, a postura da dignidade funcional do magistrado. Isso - V. Ex^a que é notável advogado sabe - é rigorosamente indispensável.

Não vamos deixar em aberto uma regulamentação, mas vamos fechar a regulamentação para que, mesmo muitos de nós que somos recalitrantes à aceitação da súmula, passemos a vê-la não como um instrumento de esmagamento dos que estão em primeiro grau ou em segundo grau, e a supremacia absoluta de quem está na curul do poder, mas sim como um comprometimento de todo um Poder para responder, em tempo razoável, às exigências que se lhe fazem, que não está a responder.

Penso, pois, que se fizermos isso, se modificarmos o desenho dessa emenda sem desprezar o Supremo Tribunal Federal e sem transferir, também - porque não me parece que dará eficiência, rapidez e nem aprimoramento maior -, o efeito vinculante para o Senado, a fim de que este o declare no instante adequado, podemos acolher a súmula vinculante entre nós. Esse é o pensamento da Magistratura brasileira.

Quero, ao encerrar esta exposição-síntese, renovar o meu agradecimento à Comissão. Quero renovar o meu agradecimento a V. Ex^a, eminente Relator, para afirmar que é uma honra de expressão intensa vir a Magistratura, por seu órgão de classe, falar no Senado Federal. É muito importante falar ao Senado, onde, por fidelidade ao passado, por fidelidade à democracia e às instituições, se energiza o espírito para o debate e se revigora a idéia para a ação. É muito importante que a Magistratura possa falar.

A Magistratura brasileira hoje só recusa um apelo: a mordaca que lhe quer tomar a voz. A Magistratura se compromete com o ideário, a voz que não se cala.

A Magistratura, portanto, quer discutir as medidas provisórias, na feição de projeto em tramitação, quer avaliar isso sem conteúdo político algum, a não ser o político maior para o caminho mais eficiente para servir.

Assim, sem estar a conhecer a tramitação do Regimento desta Casa, coloque-me aberto ao debate, submetendo-me às críticas sempre construtivas, dentro de um espírito liberal e fraterno de meu amigo, Senador Francelino Pereira. Minas não se construiu pelo silêncio. Minas se construiu e se afirma à Nação pela imprudência cívica de seus homens.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Srs. Senadores, passa-se ao debate.

Concedo a palavra ao eminente Senador Ramez Tebet, Vice-Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

O SR. RAMEZ TEBET - Sr. Presidente, Srs. Senadores, Sr. Desembargador Paulo Geraldo de Oliveira Medina, digníssimo Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros, cuja fala hoje, aqui na nossa Casa, sem dúvida, engrandece o Senado da República.

Acompanhei a fala de V. Ex^a, uma parte do meu gabinete, e a outra aqui, e pude constatar que V. Ex^a fala com convicção, com sentimento. V. Ex^a expôs o seu ponto de vista representando a Magistratura, representando a opinião dos juizes brasileiros de forma sincera e dando, sem dúvida alguma, uma excelente contribuição para nós, aqui, no Senado da República, que temos a responsabilidade de votar uma matéria dessa importância, uma matéria que tem como Relator o eminente representante do Estado do Amazonas, Senador Jefferson Péres, e que está a merecer desta Casa, por iniciativa do Relator e do Presidente Bernardo Cabral, uma grande atenção, pois estamos trazendo semanalmente aqui figuras representativas da nossa sociedade, principalmente do mundo jurídico, para colaborar com esta Casa Legislativa.



Essa emenda da súmula vinculante surge - e essa opinião é unânime - como uma tentativa heróica e, por isso mesmo, passa a ser um reconhecimento de que o Poder Judiciário no País, infelizmente, por várias causas, inclusive aquelas referentes à estrutura humana - juizes e componentes do Poder Judiciário -, não está conseguindo dar uma resposta eficiente à sociedade. Isso significa que a Justiça é tardia, demorada e que algo precisa ser feito para desafogar a grande quantidade de processos que aguardam julgamento no Poder Judiciário do País, da primeira à última instância - o Supremo Tribunal Federal.

Por isso, nós, que representamos a sociedade e os nossos Estados, estamos querendo resolver o problema dentro do possível. Não adianta dizer que é preciso ampliar o número de juizes, que é preciso estruturar e aparelhar melhor o Poder Judiciário, se, às vezes, não temos condições imediatas de fazê-lo. Então, surge a proposta de súmula vinculante, que está dominando a atenção do Senado da República, sem embargo de sabermos que, votada essa matéria, a preocupação vai continuar no sentido de se buscar uma verdadeira reforma do Poder Judiciário, que possa realmente aparelhá-lo a fim de que se possa distribuir a verdadeira justiça no País.

O Poder Judiciário está de tal ordem assoberbado - e tive a audácia de ocupar a tribuna do plenário do Senado para dizê-lo, aproveitando-me de uma entrevista do Ministro Almir Pazzianotto - que o Tribunal Superior do Trabalho estava convocando juizes para, num mutirão, desafogar aquela Corte. Depois, tomei conhecimento de que esse mutirão destinava-se a apreciar a quantidade de agravos de instrumento pendentes de julgamento no Tribunal Superior do Trabalho.

Imaginei que pudéssemos fazer algo nesse sentido no Brasil e questioneei, quando aqui estive o Presidente do Supremo Tribunal Federal, se aquele Tribunal não poderia fazer o mesmo, embora fosse a mais alta Corte de Justiça do País. O Poder Judiciário está tão assoberbado que estamos defendendo até o mutirão, sem ferir a independência do juiz.

Cheguei a imaginar, se me permitem, tendo em vista a campanha lançada pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, que os magistrados brasileiros pudessem, num esforço de cidadania, num esforço em favor da sociedade, ir às suas comarcas, juntamente com representantes do Ministério Público e da OAB, para limpar a cadeia e para tirar dos presídios aqueles que estão lá injustamente, que já cumpriram pena, mas que, por não terem advogado constituído - não podem contratar um -, não recebem o que têm direito, ou seja, o livramento condicional.

Sei que tudo isso esbarra em questões processuais, em questões jurídicas de alta relevância, mas fico contente quando vejo que V. Exª defende a súmula vinculante pelo menos para determinadas causas, como tributárias e previdenciárias, podendo até estendê-la para as causas econômicas.

V. Exª abordou muito acertadamente que talvez não devesse ficar somente ao nível do Supremo Tribunal Federal a faculdade de, por exemplo, alterar essa súmula. Alguns defendem a idéia de que, no dia em que a súmula tiver que ser alterada, isso poderá ser feito por intermédio de lei do próprio Congresso Nacional. Ora, sabemos que uma lei não tramita assim rapidamente, que uma lei tem um processo de maturação que não é rápido.

Não sei se V. Exª concorda que as entidades representativas da sociedade, o Ministério Público, a OAB, pudessem, em determinados instantes, tentar a modificação do que foi objeto da súmula, para que não ficasse só a cargo do Supremo Tribunal Federal alterar uma súmula sobre determinado assunto. A participação da sociedade, incluindo a Associação dos Magistrados e os juizes de primeira instância, eliminaria, a meu juízo, a dificuldade para que a súmula vinculante seja admitida. Alguns dizem que esse procedimento feriria a independência dos juizes de primeira instância e engessaria o Direito; que o Direito é criação, é produto da realidade social.

Gostaria de parabenizar efusivamente V. Exª, que defende a participação da sociedade organizada, por intermédio das suas entidades, da OAB. Penso que poderíamos adotar a súmula tranquilamente, até porque ela não vem vindo - como V. Exª salientou - como uma sanção ao juiz que, por acaso, não a admitisse. Afinal de contas, precisamos jogar com o que é básico: a confiança nas instituições, a confiança nos componentes das instituições.



A Constituição é uma bússola a nortear a sociedade, a guiar os cidadãos. Tendo-a como norte, é evidente que principalmente o Poder Executivo vai fazer a sua parte. V. Exª e o Ministro do Supremo Tribunal Federal fizeram alusão à questão, e a verdade é que a maioria dos recursos que estão no Supremo Tribunal Federal são do Poder Executivo, são recursos protelatórios, isto é, para ganhar tempo.

Havendo a súmula vinculante, que obrigará os outros Poderes a segui-la - principalmente o Poder Executivo - acredito que realmente vamos desafogar um pouco o Poder Judiciário.

Estou inclinado a votar a favor da súmula vinculante para essas causas mencionadas por V. Exª, contando com a participação da sociedade para efetuar eventuais modificações. Estou com essa tendência. Quero confessar isso aos meus Pares, aos magistrados que aqui se encontram e a V. Exª, que os representa. Não acredito que a súmula vinculante, por si só, vá realizar a justiça que queremos para o Brasil, porque, realmente, estamos em uma sociedade em transformação. Veja V. Exª: meu Estado, Mato Grosso do Sul, foi um dos primeiros - se não me engano, foi o segundo - a adotar o Juizado de Pequenas Causas. Quando ele foi criado em meu Estado, pensamos que o Poder Judiciário seria desafogado; mas houve um aumento muito grande de processos. Por quê? Porque, com o Juizado de Pequenas Causas, o povo começou a procurar mais o Poder Judiciário. Isso é bom porque representa exercício de cidadania. Pior seria continuar como era antes.

É preciso que o povo vá buscar os seus direitos, e não que, desesperançado, diga: "Olha, tenho direitos, mas não vou buscá-los porque não adianta nada, neste País não há Justiça, neste País as causas levam quatro, cinco, seis, dez, quinze, vinte anos para serem julgadas". Esse não é o nosso objetivo. Vamos dar os passos que podemos dar.

É por isso que me inclino a favor da súmula vinculante e quero dar um grande abraço em V. Exª pela convicção com que defendeu seu ponto de vista nesta Comissão, trazendo-nos essa contribuição.

Era isso o que tinha a dizer, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Com a palavra o Sr. Desembargador Paulo Medina.

O SR. PAULO GERALDO DE OLIVEIRA MEDINA - Honrado estou com a intervenção do Senador Ramez Tebet, líder de expressão nesta Casa, ex-Governador do seu Estado, experiente Vice-Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Mato Grosso do Sul, que tem a visão política em favor da sociedade e do Poder Judiciário quanto à súmula vinculante.

Tenho as mesmas preocupações de V. Exª e comungo com as idéias que expôs. Há vários, inequívocos, defeitos do Judiciário que devem ser corrigidos para que ele possa responder ao que está devendo à sociedade. Infelizmente, V. Exª disse e o fez bem, não sei se ainda é o momento para que o Judiciário seja prioridade em nosso País. A educação, a saúde, a miséria, a habitação, enfim, tantas são as exigências que não sei quando o Estado poderá priorizar a Justiça no Brasil, quanto à necessidade de recursos materiais, quanto ao dinamismo da formação e à valorização de seu pessoal.

De qualquer modo, temos que buscar soluções, senão globais, pelo menos, parciais, e a súmula é uma delas. O mutirão também é uma delas. Estou dividindo o eminente Colega Desembargador José Fernandes Filho, ex-Presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que desencadeou naquele Estado uma experiência notável para o País inteiro onde reduziu de 1.500.000 a 600.000 os processos em curso em Minas Gerais.

Todos os magistrados sob sua liderança deram as mãos, e isso foi um exemplo para o País inteiro. Foi um mutirão cívico em defesa da cidadania e a favor da dinamização do Poder. Isso é muito importante, mas é muito importante também que se desenvolva entre nós - V. Exª o disse e o fez muito bem - o Juizado de Pequenas Causas. Talvez, Srs. Senadores, V. Exªs, que têm decisiva influência em seus Estados, possam ajudar, porque alguns deles não estão dando a importância que se deve emprestar aos juizados especiais.



A Magistratura, o Colégio de Presidentes dos Tribunais de Justiça e o Ministro Sepúlveda Pertence já reclamaram isso, mas é preciso que V. Ex^{as} também reclamem isso de seus Estados. Vamos priorizar os Juizados Especiais, vamos dar recursos a eles, porque estão dando a resposta que o povo quer.

Voltando à súmula, sou plenamente favorável a essa legitimação, a mais ampla possível, para o pedido de revisão, modificação e alteração dela. Assim, estou de pleno acordo com as idéias desenvolvidas por V. Ex^a na sua exposição.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Devo registrar a presença do meu Colega na Assembléia Nacional Constituinte, o atual Deputado Bonifácio de Andrada, jurista conhecido neste País.

Concedo a palavra ao Senador Francelino Pereira.

O SR. FRANCELINO PEREIRA - Sr. Presidente, nobre Desembargador Paulo Medina, estou aqui numa dupla missão. A primeira é a de transmitir, em nome de Minas Gerais e dos mineiros, que legitimamente represento, no Congresso Nacional, a nossa saudação ao seu desempenho, à sua inteligência, à sua obstinação, à sua identificação com os problemas do Poder Judiciário brasileiro. Suas preocupações, confesso, confundem-se com os sentimentos do Estado que representamos, das instituições que integramos.

Tenho por V. Ex^a uma admiração muito forte e um carinho muito profundo pelo seu espírito, pela sua composição devida e pela sua identificação com a vocação e o sentimento de Minas Gerais e dos mineiros. De forma que, nesta manhã, nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que é presidida pelo Senador Bernardo Cabral, cidadão que também se identifica com os nossos sentimentos, naturalmente nós, mineiros, nos sentimos profundamente satisfeitos, sobretudo quando V. Ex^a se faz acompanhar, ao que parece, do ex-Presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ex-Secretário de Estado, um homem da Magistratura e com forte vocação de homem público, que é o Desembargador José Fernandes e que já devia estar integrando o Supremo Tribunal Federal em razão do seu saber, da sua competência, do seu equilíbrio e da sua dignidade.

Quero também transmitir a V. Ex^a nossa preocupação com o problema do Poder Judiciário. Ela atravessa todo o princípio da representação do povo brasileiro no Congresso Nacional, mas é uma preocupação que não nasceu hoje. Ela é antiga, tem idade, tem muitos anos. Ainda me recordo, quero ser sucinto, que o meu tempo talvez mais importante foi o de quando era escrevente do Cartório Cível do Fórum de Belo Horizonte.

A Magistratura era extremamente respeitada, era sempre vista sob o ângulo de que os Magistrados se marcavam pela sua independência e, por isso, se transformavam em verdadeiros mitos. À frente do Governo de Minas, jamais se poderia dirigir uma palavra ao Presidente do Tribunal de Justiça do meu Estado ou a qualquer juiz ou magistrado solicitando sequer os naturais pedidos de urgências na distribuição, na tramitação ou na solução dos processos judiciais, exatamente pelo respeito que temos, em Minas Gerais, aos magistrados.

O primeiro dever do magistrado mineiro é desenvolver um esforço tentativo, no sentido de que essa respeitabilidade ao magistrado brasileiro se faça como acontece em nosso Estado.

Tenho, pelo magistrado, uma deferência muito especial. Vejo-o num ângulo muito superior, mas não recolhido a uma torre de marfim, na verdade, eu o vejo como integrante da sociedade brasileira, pois ele tem um papel a desempenhar no desenvolvimento da sociedade, na correção das desigualdades sociais, no sentido de construirmos um país justo e não um país marcado pelas perversidades que existem na distribuição de renda, que transformam o Brasil no país da angústia, da inquietação e da preocupação. Desejamos sair desse estado na medida em que todos nos preocupamos em que o Brasil seja um país mais justo, mais completo e mais digno.

Quando eu era escrevente de cartório, em Belo Horizonte, batendo máquina, ouvia dos advogados as perguntas e do juiz as indagações às testemunhas, aos depoentes. Naquele tempo, a imagem da magistratura era melhor do que a de hoje, mas também a magistratura era bastante limitada na sua visão.



Hoje, a magistratura está desempenhando um grande papel, e, por isso mesmo, a sua responsabilidade é muito grande.

Ora, no momento, o próprio desempenho da Justiça e do magistrado modificou-se bastante. Recordo-me muito, não apenas como serventário da Justiça, mas também como admirador das grandes figuras mineiras do Supremo Tribunal Federal, ainda no Rio de Janeiro, do modo como nós os víamos e como respeitávamos seu papel, seu desempenho. Havia uma preocupação muito forte com a cultura, revelada nas próprias sentenças, nas próprias decisões, e as sentenças, por isso mesmo, eram demoradas. O juiz, o magistrado, se demorava no estudo, nas citações. Felizmente, essa cultura hoje tem de ser desenvolvida, cultivada e revelada nas academias e não nos gabinetes do magistrado brasileiro. Hoje, as sentenças são claras, objetivas, nitidas, às vezes prolatadas na própria mesa de trabalho e, às vezes, instantes depois dos prazos concluídos.

Quero dizer a V. Exª que o problema do efeito vinculante é instigante e é, efetivamente, um caminho que temos para melhorar a situação do Poder Judiciário no Brasil. Vamos concluir logo essa tarefa, votar logo esse projeto, dentro de uma visão do mundo, de uma visão consensual, a fim de que os processos possam ser resolvidos com a maior urgência possível.

Desde o tempo em que era estudante na Faculdade de Direito de Belo Horizonte até o dia de hoje, foram feitas reformas no Poder Judiciário, como o aumento de cartórios, de juizados, de membros dos Tribunais Superiores. Tudo se faz para resolver a situação, mas, no dia seguinte, continua o mesmo problema, porque a magistratura continua assoberejada pelos seus problemas, pelas suas angústias e pelo excesso de trabalho.

Meus parabéns pela sua presença aqui e os nossos votos para que a nossa Casa encontre, o mais rapidamente possível, uma solução para decidir sobre o efeito vinculante.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Com a palavra o Desembargador Paulo Medina.

O SR. PAULO GERALDO DE OLIVEIRA MEDINA - Senador Francelino Pereira, quero agradecer a V. Exª a manifestação de fraternidade.

Gostaria de dizer, nos momentos finais, da gratidão que tenho por V. Exª e da admiração do povo mineiro por sua pessoa, em virtude de sua retidão, de sua visão política, de sua responsabilidade administrativa, das realizações de seu Governo, enfim, de tudo o que faz em favor de Minas Gerais e do País.

Na verdade, talvez o Judiciário de ontem tivesse mais credibilidade, mas hoje se exige mais do Judiciário do que ontem. Avolumam-se os processos, reduz-se o número de juizes, e a cidadania se afirma e se engrandece pela sua Constituição, a Constituição de 1988.

Os juizes estão aceitando o desafio. Os juizes de ontem e de hoje constituem um só magistrado, o magistrado de Minas, o magistrado de todos os Estados da Federação, o magistrado consciente do seu dever e do risco que corre ao assumir essa postura pública de discutir sua deficiência e sua insuficiência para bem servir ou para mais bem servir a sociedade brasileira. É a crítica dura que o magistrado faz ao Judiciário, em parceria com a própria sociedade, mas querendo o apoio da sociedade, querendo o apoio das Casas do Congresso Nacional, querendo o apoio do Executivo deste País.

Assim, V. Exª receba o gesto fraterno, sincero e leal de minha amizade e de minha admiração, que sei é do povo mineiro.

Observo, Senador Bernardo Cabral, que V. Exª se referiu, num gesto simpático, ao seu companheiro na Assembleia Nacional Constituinte, o Deputado Bonifácio Andrada. Tenho por ele profundo respeito. É meu amigo, meu compadre, e, assim, faço coro à homenagem que lhe faz.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Antes de dar a palavra ao eminente Relator, Senador Jefferson Péres, quero fazer um registro, para o conhecimento do Desembargador Paulo Medina, sobre o juiz de ontem e o juiz de hoje.

Esta a coincidência que existe com o nosso Relator: o Senador Jefferson Péres é filho de desembargador de ontem - cresceu, portanto, no meio jurídico, no meio da Justiça, ouvindo as agruras do pai, as dificuldades que



enfrentava àquela altura - e irmão de um desembargador de hoje. Portanto, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania tem, no seu Relator, a figura de um filho de magistrado, de um irmão de magistrado, a ouvir a figura de um magistrado atualmente na presidência da Associação dos Magistrados Brasileiros.

O Senador Jefferson Pêres é homem de letra jurídica. Por essa razão, esta Comissão está engrandecida e, em particular, o seu conterrâneo, por tê-lo como Relator.

Tem S. Exª a palavra.

O SR. JEFFERSON PÊRES - Desembargador Paulo Medina, não preciso dizer, por desnecessário, que estou, como todos os membros da Comissão, muito grato pela sua presença.

Não sei se sou o idiota da objetividade, que falava Nelson Rodrigues, mas, até pelo adiantado da hora, serei o mais objetivo possível.

Pelo que entendi da exposição de V. Exª, a resistência ou a oposição dos magistrados à súmula vinculante decorre, ou decorria, do receio, natural e compreensível, de que, juntamente com a súmula, viessem medidas coercitivas que violassem o princípio da independência do juiz.

V. Exª nos tranquiliza ao nos comunicar que o Relator na Câmara, Deputado Jairo Carneiro, está propenso a assumir o compromisso de suprimir esse dispositivo autoritário. Mas disso, felizmente, a Emenda Cunha Lima não cuida. Como V. Exª bem ressaltou, ela não prevê qualquer punição para o magistrado que descumprir a súmula e nem poderia. Creio que isso seria aberrante. E V. Exª também concorda com a súmula, desde que mantido o **quorum** qualificado, desde que adotada por **quorum** qualificado no Supremo e restrita a algumas matérias.

Desembargador, outro dia recebi, no meu gabinete, a visita de um representante da Associação de Magistrados do Rio Grande do Sul que me disse que, apesar de o princípio da independência do juiz estar resguardado, ele entendia que a adoção da súmula vinculante feriria outro princípio constitucional: o do duplo grau de jurisdição, que assegura às partes a defesa de seu direito de ser julgado em duas instâncias.

Como outros já fizeram, ele propunha que o problema do congestionamento do Supremo poderia ser resolvido com uma medida que tornasse mais rigorosa a admissibilidade de recurso, talvez até com a ressuscitação da arguição de relevância. E o Ministro Sepúlveda Pertence, que defendeu a súmula vinculante, mais ou menos nos mesmos moldes defendidos por V. Exª, também preconizou, de forma um tanto modificada, a arguição de relevância como complementação à súmula, a fim de resolver esse gravíssimo problema que o Supremo Tribunal Federal enfrenta.

Como V. Exª encara essa objeção dos magistrados gaúchos, que feriria o princípio do duplo grau de jurisdição? E como vê também a arguição de relevância e outra medida que pode dar ao Supremo Tribunal, como Suprema Corte americana e a alemã, um poder maior para selecionar os recursos que julgam?

O SR. PAULO GERALDO DE OLIVEIRA MEDINA - Agrada-me e muito, Senador Jefferson Pêres, sabê-lo filho e irmão de magistrado, o seu perfil e a sua preocupação com a magistratura.

Ouvi todas as observações que V. Exª fez com relação a esse projeto, conheço o seu Estado e, sendo amigo do presidente da associação, rendo, pois, minha homenagem pessoal a V. Exª.

A reclamação estaria contendo a preocupação do magistrado gaúcho. A magistratura gaúcha, como um todo, é contra a súmula vinculante. Parece-me que foi o único Estado da Federação que se opôs, por sua liderança, uma liderança muito afirmativa, muito notável, muito inteligente, muito combativa à adoção da súmula vinculante. Assim, é a complementação da idéia base que é inviabilizar a adoção da súmula vinculante entre nós.

Penso que a saída da busca da decisão do tribunal que editou a súmula poderia romper a preocupação do duplo grau de jurisdição. E a devolução para exame de mérito da causa está a se decidir.

Há realmente esse avanço, que fora descortinado, de passagem, nesta Comissão que lhes pertence. No encontro que tivemos em Natal, na semana passada, da AMB junto com o Congresso Nacional de Magistrados



Aposentados, o Ministro Sidney Sanches também defendeu a mesma idéia: a possibilidade de que, além da súmula, fosse acrescida a arguição de relevância.

Penso que isso deve ser meditado, deve ser o caminho válido, talvez sem o escrúpulo histórico onde nascera a arguição de relevância. Acho, pois, que seria um novo caminho, uma nova perspectiva para uma maior dinamização e uma resposta mais eficiente do Judiciário.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Está satisfeito, Senador Jefferson Pêres? (Pausa.)

Antes de V. Ex.^a fazer suas considerações finais, a Presidência quer agradecer, em nome dos membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, dizendo da alegria em tê-lo aqui, não só pela sua responsabilidade de magistrado, mas também como presidente da mais alta associação que congrega os magistrados, uma vez que V. Ex.^a é Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros, oportunidade em que traz o ponto de vista da magistratura. Eu diria que não só independente, mas que sai dos seus gabinetes e não tem receio de enfrentar debates com aquela postura do magistrado antigo, do *magister dixit*, que cedeu o lugar a um cidadão que está mais voltado para os problemas sociais, no sentido do que eles representam para os direitos do cidadão, o exercício da cidadania daquele que era apenas escravo, jungido à letra fria da lei.

Hoje, o magistrado brasileiro descobriu não só a si próprio, mas uma das coisas mais importantes que podem existir no (?) é aquele brasileiro que se diz estar envelhecido, não ficar "engelhecido". E quando o magistrado brasileiro, aquele que faz justiça, vê que à sua porta bate um cidadão que prefere dizer - e devo dizer que considero esta frase a pior negação de justiça - que mais vale uma boa demanda do que uma péssima causa no Judiciário, isso afronta a Justiça brasileira.

Portanto, prefiro fazer esta saudação, dizendo-lhe que estou muito honrado por ter recebido a mais alta condecoração da Associação dos Magistrados Brasileiros, num momento em que não dispunha de nenhum cargo de relevância no Executivo; era apenas um reconhecimento - creio que dois dos presentes aqui se encontravam na solenidade. É, pois, com muita alegria que vejo a figura de um magistrado brasileiro, representando ou, talvez, transformando-se no eco dos demais, sentar-se a uma mesa como esta, nesta nossa Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e dizer da sua opinião pessoal e da classe. Evidentemente que, muitas vezes, a sua opinião terá que ser ofuscada e guardada em função da representação maior que é a maioria da sua associação. Vejo, no entanto, que isso hoje não acontece. Ela não é sufocada porque está em comum acordo com os demais magistrados brasileiros.

Se é verdade que fazer justiça é submeter-se apenas a um soberano, que é a consciência, quero cumprimentá-lo, Desembargador Paulo Medina, e dizer, em meu nome pessoal, não quero fazê-lo em nome de todos, mas sei que o faria, que foi uma boa oportunidade tê-lo conosco. Nossos cumprimentos.

V. Ex.^a tem a palavra para as considerações finais.

O SR. PAULO GERALDO DE OLIVEIRA MEDINA - Senador Bernardo Cabral, Sr.^s e Srs. Senadores, magistrados, jornalistas, senhoras e senhores, verifico que o nosso Presidente está a traçar um novo perfil do magistrado. Há uma magistratura comprometida para impedir o aviltamento da cidadania brasileira.

Essa preocupação se faz tão crescente que o próximo Congresso Nacional de Magistrados, que se realizará em outubro vindouro, tem como tema central o assunto institucional. Serão discutidos temas rigorosamente institucionais e o lema é: cidadania e justiça.

Assim, eu gostaria de agradecer a V. Ex.^as a oportunidade de estar aqui, já que é muito gratificante à magistratura do meu País. Quero sempre voltar, participar, debater, ouvir e acolher as críticas para o enriquecimento de cada um de nós. Quero, nesta Casa do Senado da República, afirmar à Nação brasileira que pode confiar no seu juiz, no magistrado de ontem, no magistrado de hoje e no magistrado do futuro, pois todos estão criticando e querem mesmo a reforma do Poder Judiciário; não uma reforma elitizada e circunscrita a reduzir os segmentos, mas uma reforma precedida de um



amplo debate nacional. A magistratura quer definir-se, de forma inequívoca, em favor das grandes questões nacionais, quer aclarar as suas ideias em defesa da sociedade brasileira.

A sociedade brasileira, o povo do nosso País pode, portanto, acreditar na responsabilidade pessoal, na manifestação candente da magistratura em favor de ideais maiores a conduzir cada um de nós.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Antes de encerrar a reunião, convido os eminentes Senadores para a próxima reunião, a realizar-se na quarta-feira, dia 23, às 10 horas.

Está encerrada a presente reunião.

(Levanta-se a reunião às 12h 24min.)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA
MINISTRO EVANDRO LINS E SILVA
REUNIÃO REALIZADA EM 23.04.97, ÀS 11:00 HORAS

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Com a palavra o eminente Ministro Evandro Lins e Silva, nosso professor e mestre.

O SR. EVANDRO LINS E SILVA - Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores, em primeiro lugar, quero agradecer as amáveis palavras do Presidente ao recordar os velhos tempos de Brasília, quando lecionávamos na Faculdade de Direito, o tema da minha preferência: o Direito Penal.

Em segundo lugar, senti-me desvanecido com a convocação para esta ilustre Comissão, porque, desde 1930, tomo conhecimento, e me interesso, e escrevo, e trabalho sobre o problema da reforma do Poder Judiciário, sustentando que podem fazê-la quantas quiserem, mas, desde que sejam apenas de cúpula, serão reformas cosméticas, superficiais e que não resolverão o problema. Ao contrário, a reforma tem que ser de baixo para cima. Esse o problema do Poder Judiciário.

Em 1930, o famoso Audílio Batista Duzardo(?), quando Chefe de Polícia, já sugeria a criação de juzgados que funcionassem dia e noite nos grandes centros para solucionar todos os problemas secundários, as ações civis de menor significação e os hoje chamados crimes de bagatela. Isso, no momento, se discutiu, se debateu e veio a Constituinte de 1934, que não resolveu o problema. Repetiu a organização do Poder Judiciário, que vinha da Constituição de 91. E mais, só fez uma alteração: mudou o nome do Supremo Tribunal Federal para Corte Suprema - acho uma grande transformação que fez em relação à modificação do Poder Judiciário. Em 37, a mesma coisa; conservou a estrutura que vinha de 91.

Às vésperas de 1946, houve um largo debate sobre o assunto, comandado pelo Ministro Philadelpho Azevedo. O título era "A crise no Supremo Tribunal Federal". Depois escreveram sobre o assunto Levi Carneiro, Noel Azevedo. Vários juristas de tomo deram a sua opinião de como fazer a reforma, e predominava a opinião de que a criação de um Tribunal Federal de Recursos resolveria a crise do Supremo Tribunal Federal, porque esse tribunal era de segunda instância em todas as questões federais. Quando a Constituição foi promulgada, saíram a campo juristas ilustres como Pedro Batista Martins, autor daquele Código de Processo Civil, eminentes juristas a sustentar que estava solucionada a crise no Supremo com a criação do Tribunal Federal de Recursos.

Naquele tempo, jovem, com a ousadia e a petulância da juventude, ousei divergir desses ilustres colegas, dizendo que não resolveria nada. Ao contrário, pioraria a situação do Supremo Tribunal Federal, porque era mais um foco de remessa de recurso extraordinário para o Supremo. E foi, realmente, o que sucedeu. Não precisava ser pitonisa para prever esse futuro.

Depois veio a Constituição de 67, a do regime militar. Ai, sim, já houve um pequeno aprofundamento do problema, criando-se a ação avocatória, estabelecendo o regime do pré-requisito da relevância para o recurso extraordinário. E esse "diagnóstico", chamado Supremo Tribunal Federal, estava sendo debatido nos círculos jurídicos; na realidade, não se fez nada



desde então. Veio a Constituição de 88, que seguiu uma idéia partida de uma conferência da Ordem dos Advogados do Brasil, em Belém do Pará. E lá se discutiu muito esse problema, afinal, optou-se pela solução que existe hoje: o Supremo Tribunal Federal incumbido de julgar matéria constitucional, embora também tenha um pouco de matéria comum, de lei federal, de atos normativos, e o Superior Tribunal de Justiça - seria esse o "ovo de Colombo", esse Superior Tribunal de Justiça funcionaria como uma espécie de corte de cassação para o julgamento de todas as causas que envolvessem problemas de lei federal ou de ato normativo do Poder Público. Estamos vendo que a previsão não atendeu à realidade. E hoje temos tribunais: o Supremo e o Superior Tribunal de Justiça, ambos sufocados como uma mola imensa de feitos sem poder dar vencimento ao trabalho que lhes é enviado.

Diante disso, agora vem esse problema da reforma do Poder Judiciário. Tenho um trabalho longo sobre a reforma do Poder Judiciário, em que examino os diversos aspectos do Judiciário, e a questão que se tornou mais calorosa foi a questão das súmulas vinculantes.

Os tribunais superiores - Supremo e Superior Tribunal de Justiça - poderiam editar súmulas que tornavam obrigatório o seu cumprimento pelos juízes desde a primeira instância.

Fiz uma palestra, noutro dia, no Paraná para mostrar que essas súmulas representam realmente aquilo que alguns juristas já anotaram, desde Rui Barbosa a estagnação do Direito, a quebra da independência do Poder Judiciário nas outras instâncias. Ficamos com dois tribunais e preferível seria que esses outros juzados fossem apenas preparatórios e levassem ao Supremo Tribunal para decidir.

Como veremos, no meu ponto de vista, essa súmula vinculante é absolutamente inconstitucional. Há uma superposição do poder, e a súmula se transforma em lei; evidentemente, as instâncias inferiores perdem totalmente a sua independência.

Eu disse que, como único sobrevivente dos ministros presentes à sessão de 13 de dezembro 1963, quando foi publicada oficialmente a primeira edição da súmula da jurisprudência predominante no Supremo Tribunal Federal, posso dar um testemunho da sua origem, da sua natureza, da sua razão de ser, da sua finalidade e das suas limitações. Ninguém ignora que ela se deve ao grande e saudoso Ministro Victor Nunes Leal, ao alvitre da sessão em que se resolveu o problema do Supremo naquela ocasião, que era o mesmo. Estávamos sufocados, afogados de trabalho, porque havia o GATT, e todos os dias a pessoa que auxiliava o meu serviço ou chegava ao meu gabinete tinha 10, 12, 15 processos do GATT.

Então, a súmula foi uma solução milagrosa, porque facilitou enormemente o trabalho do Supremo e com a condição, que foi estabelecida desde o começo, de ser um ato regimental, não poderia ir de encontro à lei consensual nem substituí-la. Então, era um mecanismo adotado para agilizar o julgamento no Supremo Tribunal Federal. Uma vez que houvesse decisões seguidas num determinado sentido, editava-se uma súmula que era o pensamento dominante no Supremo naquela época. Muito bem! Isso, evidentemente auxiliava muito os juízes de primeira instância, porque não conheço um caso de rebeldia de juiz de primeira instância que não obedecia à súmula do Supremo.

Nós nos reuníamos frequentemente para ver a matéria que podia ser sumulada; quando chegava um processo ou recurso - mais frequentemente o recurso extraordinário ou o agravo com indeferimento do recurso na instância inferior - simplificava enormemente o nosso trabalho, bastava verificar inicialmente se era uma questão de súmula; se fosse, não se negava provimento ao agravo, porque já estava sumulado, mas não se tirava da parte o direito de agravar desse despacho. Podia haver o contraditório. O que está acontecendo agora, sobretudo com a Emenda nº 3, é que não há contraditório; chegaremos lá depois. Em relação às súmulas, elas foram adotadas com essa finalidade e simplificou, tanto simplificou, tanto facilitou o trabalho nosso, que sai do Supremo Tribunal Federal com a minha prateleira a zero.

O que falta hoje são as súmulas. Depois que saímos, não se fez mais súmulas. A súmula simplifica o trabalho e não tira a independência da



Magistratura embaixo nos outros tribunais, na primeira instância. Isso é que me parece importante, porque é possível que se edite a súmula, desde que esta exista. É preciso nos reunirmos para fazer a súmula, pelo menos de dois em dois meses, para verificar se houve alguma matéria que se repetiu muito e se o Tribunal tomou alguma posição.

Então, editava-se a súmula. Isso facilitava o julgamento de todos. A súmula também tem uma força de persuasão em primeira instância e é utilíssima para os advogados.

Ficou explícito que, num primeiro momento, o grande Guimarães era radicalmente contrário à existência da súmula, porque achava que se tratava da estagnação do Direito. Victor Nunes, em conferência feita em Belo Horizonte, situou bem qual era o pensamento da súmula. No prefácio do livrinho, redigido por Victor Nunes e assinado também por Pedro Chaves e Gonçalves de Oliveira, isso está bem nítido. A súmula não é lei, não é impositiva e não obriga ninguém a adotar um pensamento.

Agora, vejam o absurdo que pode ser gerado com a criação da súmula vinculante. Uma súmula é editada, mas, digamos, há quatro ou cinco ministros contrários. Mas a súmula foi editada e todos são obrigados a cumpri-la. Deve haver uma sanção para quem não a cumprir. No projeto inicial do ex-Senador Jairo Carneiro, havia sanção para quem não cumprisse a súmula. Um juiz de primeira instância que decidisse de acordo com a minoria do Tribunal seria punido.

O Supremo Tribunal Federal deve adotar, como súmula, o que o Supremo decidiu em 1893, quando houve um julgamento famoso do Juiz Alcides Mendonça Lima, do Rio Grande do Sul, que considerava inconstitucional uma lei processual. Naquele tempo, a lei processual ainda era da competência dos Estados. A lei do Rio Grande do Sul, em relação ao júri, retirou da instituição características essenciais, como, por exemplo, o voto secreto e a recusa prioritária.

Aquele juiz, ao julgar um processo jurídico, não obedeceu a lei. Ele achou que era característica institucional do júri o voto secreto, adotou o sistema do voto secreto. Mas a Segunda Instância do Rio Grande do Sul entendia o contrário, ou seja, que a lei era constitucional. Então, processou o juiz que desobedecia à decisão superior, à decisão de Segunda Instância, e condenou-o, por prevaricação, a nove meses de suspensão do emprego. Rui Barbosa requereu um **habeas corpus** em seu favor no Supremo Tribunal Federal e deu um nome pitoresco e irônico a esse crime cometido pelo juiz que desobedeceu à súmula: "crime de hermenêutica". O juiz tinha uma interpretação da lei, e o Tribunal tinha outra. Era um "crime de hermenêutica". O Supremo absolveu o juiz, que voltou a trabalhar e continuou adotando o sistema de voto secreto. Mas o Supremo, ao julgar a matéria, não decidiu se a lei processual era ou não constitucional. O mesmo juiz repetiu o julgamento, obedecendo à sua consciência e ao seu critério interpretativo da Constituição em vigor na época. Novamente, ele foi condenado a seis meses de suspensão pelo Tribunal. Foi impetrado um outro **habeas corpus** no Supremo, que declarou constitucional a lei, achando que o Tribunal tinha razão. Porém, o juiz não podia ser punido, porque havia uma inexistência de interpretação que se corrigia mediante recurso normal.

A Constituição estabelece a competência dos tribunais. Em geral, são os recursos: excepcionalmente, são tribunais originários para julgar certos casos que estão nela determinados.

De maneira que o tribunal não pode, antecipadamente, previamente, antes do julgamento, tomar a decisão e impô-la, porque se trata de uma superposição de poder. Então, a súmula do Supremo é que se torna lei, e não o que foi reeditado pelo Parlamento.

Quando houve a modificação de 66, 65, 64 ainda, com o aumento do número dos seus juizes, Brado Kelling(?), uma autoridade indiscutível em matéria constitucional, foi contrário ao plano do Supremo e à existência da própria súmula. Havia um exagero, porque a súmula, na realidade, repete os assentos das Casas de Suplicação.

Realmente, é uma obrigatoriedade que não se pode admitir, porque o juiz não tem mais a menor independência para julgar. Então, o poder de controle

concentrado que a Emenda nº 3 deu ao Supremo - já havia para as ações diretas de inconstitucionalidade - é imenso.

Quanto a vincular as decisões do Supremo a todas as instâncias inferiores, o que sustento é o seguinte: em matéria constitucional, não há dúvida de que a decisão do Supremo opera **erga omnes**, não pode ser rejeitada por ninguém, tem de ser obedecida por todos. E não é preciso súmula, basta a decisão do Supremo. A súmula é para matéria legal ou de lei federal ou mesmo de ato normativo do Poder Público. Agora, para esta não pode haver súmula, porque, caso contrário, amanhã, o juiz que decidir de acordo com a minoria do tribunal que editou a súmula será punido por isso.

Não entendo como transformar a súmula num instrumento impositivo, que é a substituição do legislador. A meu ver, há um conflito, uma superposição dos Poderes.

E mostro por que foi feito isso. Essa questão do aumento do volume de projetos também ocorreu conosco e foi resolvida com uma súmula comum, ordinária.

Trata-se de uma imitação do sistema da **common law**. Nesse trabalho que fiz, lembrei que não estamos no sistema da **common law**, em que há dois tipos ou efeitos das decisões judiciais sobre os casos futuros: o meramente persuasivo, equivalente ao das atuais súmulas entre nós, e o vinculante **binding precedents**. Mesmo nessa última hipótese, o efeito obrigatório do precedente é sempre relativo, podendo o juiz desconsiderá-lo por se tratar de fatos diversos, ou, mesmo reconhecendo a identidade dos fatos, julgá-lo desarrazoado e inconveniente - **unreasonable** e **inconvenient** - desde que decline, cumpridamente, as razões para esse julgamento.

Não vejo como seja possível ficar o juiz coarctado, sem poder decidir de acordo com a sua convicção e consciência jurídica. Então, suprimamos a primeira instância e levemos logo todos os casos instruídos para o Supremo decidir se são constitucionais ou inconstitucionais, porque, do contrário, a Justiça perde inteiramente.

Percebe-se logo a absoluta inverdade de se introduzir o instituto do precedente absolutamente vinculante nos sistemas da família romano-germânica como a nossa.

Nesses, como sabido, a fonte primária do Direito é sempre a lei, isto é, a norma geral e abstrata, emanada do poder competente, o qual, no regime democrático, é o próprio povo, diretamente, ou os seus representantes legitimamente eleitos, que formam o órgão estatal legislativo.

Os juízes não têm legitimidade democrática para criar o Direito, porque o povo não lhes delegou esse poder. A sua função precípua, na organização estatal, é a de funcionarem como árbitros supremos dos conflitos de interesse na aplicação da lei.

Ademais, o efeito vinculante dos precedentes judiciais afrontaria duas garantias maiores, ou seja, institutos postos na Constituição para garantir os direitos fundamentais do cidadão. O primeiro deles é a separação de poderes, inscrita no art. 2º da Constituição.

A independência recíproca dos Poderes pressupõe, como é óbvio, que cada um deles exerça uma função exclusiva, caso contrário, haveria superposição funcional. A função precípua e exclusiva do Poder Legislativo, como estabelecido, desde os primórdios, no regime democrático moderno, é a de editar as leis, entendidas como expressão da vontade geral do povo.

Ora, a súmula com efeito vinculante absoluto para os juízes de primeira instância significa a introdução em nosso sistema jurídico de um sucedâneo da lei, que produzirá a superposição ou conflito de atribuições entre os Poderes Legislativo e Judiciário.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Trata-se de uma invasão de competência.

O SR. EVANDRO LINS E SILVA - A segunda garantia institucional afrontada pelas súmulas vinculantes é a da liberdade de poder de todos os magistrados de decidir litígios segundo a lei e de acordo com o seu convencimento pessoal.

Essa independência da Magistratura não pode ser suprimida, nem mesmo reduzida, não só pelos demais Poderes, como é óbvio, mas também pelos Tribunais Superiores, órgãos dirigentes do Poder Judiciário.



Os juizes de primeira instância ficariam proibidos de julgar livremente os casos abrangidos pelo pronunciamento prévio dos tribunais superiores, com a supressão do princípio do duplo grau de jurisdição.

Eu confesso que essa questão das súmulas vinculantes está sendo debatida há não sei quanto tempo. Logo que surgiu, fui chamado a opinar sobre ela no Congresso da Magistratura, em Fortaleza, organizado pelo Supremo Tribunal Federal, em 1995 ou 1996, e houve surpresa, inclusive, para o Langes, do Supremo Tribunal Federal.

Embora os tenha deixado abatidos e muito inseguros, a demonstração que penso ter feito naquela ocasião é irresponsável: apesar de inconstitucional, poderá funcionar quando o Supremo entender constitucional.

Então, é o Legislativo que deve corrigir isso. Quer dizer, a lei não é aquilo que o legislador editou, e sim aquilo que o Supremo ou outro tribunal afirmou que era. Em matéria constitucional, não discuto: o Supremo é absoluto; a sua decisão será de acordo com o que estiver estabelecido na Constituição.

Penso que aquela discussão constitucional que dá ao Senado o poder de editar a lei irrelevante, porque uma emenda constitucional resolveria isso; bastaria suprimir.

Depois, não entendo essa disposição constitucional, porque o Senado poderá dizer amanhã que não cumpre a decisão do Supremo Tribunal antes de determinar os seus efeitos: não, não pode; ninguém pode, uma vez que o Supremo declarou inconstitucional, e o é.

Agora, pela Emenda nº 3, ele tem o poder de um órgão governamental. Deu-se a ele o poder concentrado em relação à lei em tese, tanto para afirmar a inconstitucionalidade, como para afirmar a constitucionalidade; o Supremo tornou-se um órgão de consulta. Não conheço nenhum tribunal no mundo que tenha esse poder. E editar leis ou súmulas com força impositiva, obrigatória, com força de lei me parece contrariar disposições transparentes da Constituição. As súmulas, se vinculantes, se assemelhariam aos velhos assentos ou acaba a suplicação.

A idéia de sua criação, agora, parece ter origem na Constituição portuguesa, a Súmula dos Atuais, como anota com proficiência o nosso ilustre colega Sérgio Sérulo, em magnífico trabalho sobre o tema, em que cita José Oliveira, que considera também, como fonte do Direito em Portugal, os acórdãos com força obrigatória geral. Isso está previsto em três lugares na Constituição portuguesa.

A inconstitucionalidade desses assentos é acentuada por autores. Essas discussões, para mim, são autenticamente interpretativas das normas legais, são hoje inconstitucionais porque são verdadeiras **legislatio**. A pretexto de interpretar, o Tribunal legisla.

Essa é a opinião também de Joaquim Castanheira: "O instituto dos assentos é função jurídica dos Supremos Tribunais?" Sustenta que os assentos possuem as notas materiais e formais das disposições legislativas, sendo anômala e contrária a princípios constitucionais. Essa é a função do Supremo Tribunal Federal. Isso deflui, em parte, da exigência de não-politização da Justiça como condição capital do estado de direito e para que os Tribunais possam ser jurídicos contra o poder do político.

E cita algo em alemão.

Já houve, no Brasil, tentativas frustradas para ressuscitar as figuras dos assentos. A primeira foi um anteprojeto de uma lei geral de aplicações das normas jurídicas elaborado por Haroldo Valladão. E a segunda, de 1964, o anteprojeto do Código de Processo Civil redigido por Alfredo Buzaid.

Transcrevo, aqui, muitas coisas. A opinião do Victor Nunes Leal, mostrando o que ele fez. Ele diz que a súmula realizou o ideal do meio-termo. Contra a estabilidade da jurisprudência, ela ficou entre a dureza implacável dos antigos assentos da Casa da Suplicação para a inteligência geral e perpétua da lei, que são os assentos, e a virtual inoperância dos prejulgados. É um instrumento flexível que simplifica o trabalho da Justiça em todos os graus.

Essa é a finalidade da súmula e não pode ser outra. Mas, evita a petrificação, porque a súmula regula procedimento pelo qual pode ser modificada.

Eu estava no Tribunal, participei dos debates, a idéia surgiu do alvitre do inventor da súmula, o saudoso Ministro Victor Nunes Leal, o qual teve o



apoio de um grande número de seus colegas. Teve a objeção, por exemplo, Hahnemann Guimarães.

"Deverão eles figurar argumentos novos."

Apenas exige, para ser alterada, o mais aprofundado esforço dos advogados e juizes. "Deverão neles figurar argumentos novos" Seria o **binding precedent** do direito anglo-saxão. "Deverão procurar argumentos novos nos aspectos inexplorados nos velhos argumentos ou realçar as modificações operadas na própria realidade social e econômica. Com essa precaução, a súmula substitui a loteria judiciária das maiorias ocasionais, pela perseverança esclarecida dos autênticos profissionais do Direito."

Suponhamos uma súmula editada pelo Supremo Tribunal Federal, numa maioria de seis a cinco. Amanhã, muda o Ministro, o novo está de acordo com a tese da minoria e transforma a súmula, modifica-a. De maneira que ela não pode estratificar; ela tem que ser viável, susceptível de emenda, de correção a qualquer hora, como estava escrito desde o começo. Qualquer um dos Ministros propunha a revogação da súmula. Hoje não! Não sei como vai ser. Amanhã, se o Parlamento fizer uma nova lei, repetir contra a súmula do Supremo Tribunal Federal, o que irá prevalecer? Evidentemente que é a lei, porque o órgão competente para editá-la é o Poder Legislativo.

Cito muitas opiniões, inclusive do meu prezado e queridíssimo amigo, Sepúlveda Pertence, atual Presidente do Supremo Tribunal Federal. Há um estudo que ele fez quando era Procurador-Geral da República; são várias súmulas.

O projeto do Deputado (?) necessita de outras objeções. E queixam-se os Ministros da avalanche de processos.

Segundo o Ministro Pertence "a abertura para as demandas coletivas sacrificou o Tribunal. A amplitude do controle direto da constitucionalidade das leis despertaram uma grande esperança e, praticamente, uma descoberta do Judiciário como agente não apenas de decisão dos interesses clássicos mas de demandas coletivas e conflitos políticos. Mas, veio a fase de refluxo quando se percebeu que a máquina era incapaz de atender a explosão da demanda."

Como fazer? Penso que é dando o poder ao Supremo e explicitar na Constituição que as decisões em matéria constitucional são impositivas, evidentemente; operam **erga omnes**. Porém, em matéria de lei federal, corre o processo comum. Observem essa última decisão do Supremo Tribunal Federal a respeito da Emenda nº 3.

"A Associação dos Magistrados brasileiros levantou a inconstitucionalidade da emenda." Por isso, digo que o Supremo se transformou um tanto em órgão governamental. Também é opinativo. Ali, apenas, opina, não julga porque não tem contraditório. A discussão dentro do próprio Supremo foi muito veemente por parte de alguns, mas todos acompanharam o voto do Ministro Moreira Alves, considerando constitucional a Emenda nº 3.

A maior parte era a que dizia: e o contraditório? E o papel de árbitro que temos? E um deles chegou a dar o seguinte argumento: quando havia a advocatária, criada no regime militar, houve uma grita muito grande dos advogados contra isso. Mas aquela advocatária, quando o Supremo Tribunal Federal avocava, trazia para seu julgamento, a parte contrária se defendia. Hoje, não. Ficou decidido nessa declaração de constitucionalidade da Emenda nº 3 que não há oposição, não há parte contrária, não há contraditório. A súmula tem essa dificuldade. E depois, a meu ver, não resolverá, porque o litigante, querendo, recorre. O juiz profere uma decisão, ele recorre, o juiz indefere, ele agrava e traz isso até o Supremo Tribunal Federal novamente.

Não é a solução. A solução é a súmula simples, é a súmula como existe atualmente, que tem força persuasiva, tem um acolhimento do mundo jurídico, mas sendo uma súmula revogável, não a súmula impositiva, não a súmula que funciona de maneira obrigatória.

E digo, como velho velejador da Justiça e com a experiência adquirida há mais de cinco anos de serviços prestados à Corte Suprema, que encaro com a maior preocupação a situação atual. Observem o número de processos que eu julguei individualmente no Supremo Tribunal Federal. Em cinco anos e quatro meses no Supremo Tribunal Federal, julguei, como Relator, cinco



mil processos. E participei, nas Turmas e no Pleno, de um total de trinta mil julgamentos. E realmente foi a súmula que permitiu que eu deixasse meu serviço em dia, porque grande parte é repetição.

A parte vem na esperança de que o Tribunal Superior não sofra as injunções políticas do local, as influências das pessoas num determinado município. Então, há uma tendência de recorrer. Mas é muito simples a questão dos recursos, por exemplo, de que se queixa o Supremo Tribunal Federal, que em sua maioria são do Instituto Nacional de Previdência Social e matéria tributária.

Edite as súmulas. Por que não se editaram súmulas? Sai de lá há vinte e tantos anos e deixamos quinhentas e tantas súmulas. No começo havia seiscentas e poucas e não se editou mais. Posso assegurar, porque ainda outro dia conversei com um Ministro do Supremo Tribunal Federal, que dizia: "Entrei aqui há doze anos e nunca se editou uma súmula".

Não é possível. Todos aqueles processos acumulam. E impressionam. Se abrirmos a última página de um recurso extraordinário. V Ex^{as} poderão verificar que, se fosse matéria sumulada, estaria escrito: "Arquive-se de acordo com a Súmula número tal". Não dá trabalho nenhum. E não se violaria o direito da parte de discutir. Ele quer debater a matéria. O contraditório faz parte do próprio funcionamento da Justiça. O início da causa são dois advogados apresentando teses diferentes sobre um mesmo dispositivo. Isso não pode deixar de existir. Quer dizer, a súmula impede a discussão do Direito. Ela provoca essa estratificação do Direito.

E digo que não há caso de rebeldia contra a súmula. Nunca vi, não conheço nenhum só caso de rebeldia. Mas admito que possa haver um juiz que não se conforme com a súmula e não adote em sua sentença o critério adotado por ela. Seria um direito dele, na sua independência intelectual, sua autonomia intelectual. O juiz não tem mais o direito de ter uma opinião?

Essa é a questão das súmulas. De maneira que o crime de hermenêutica a que Rui se referiu sobre o que é a súmula. Se o Tribunal reprova a decisão inferior - qual?, indaga ele -, o corretivo do erro cometido pelo magistrado inferior. A reforma da sentença ou a punição do juiz? Se, além da reforma da sentença, houvesse de proceder à acusação do magistrado, numa jurisprudência tal, negaria a consciência do juiz singular os direitos que reconhece no seu próprio seio a todos os seus membros. Ou seja, há uma categoria de pessoas que é imune à sombra. São os membros dos tribunais superiores. Eles chegam como privilegiados em relação às súmulas e podem ter opinião contrária e manifestá-la. Os outros não. Pode-se mudar um pouco o sistema dos recursos e evitar que os procuradores das autarquias recorram obrigatoriamente em todos os casos, etc. Mas darei um exemplo da minha experiência pessoal, por que os recursos sobem e devem subir.

Eu era Procurador-Geral da República e o Supremo Tribunal Federal realizou uma reunião na qual fez um apelo para que os procuradores não apelassem, não recorressem mais das decisões sobre as quais o Supremo já tivesse emitido uma opinião firmada; não havia súmula naquele tempo. Então fiz uma reunião com os procuradores e disse que, nos temas em que o Supremo já tivesse decidido sobre matéria previdenciária e tributária de um determinado modo, não recorressem; não havia mais razão para recorrer. Quinze dias depois, fiz outra reunião dizendo que recorressem tudo porque um dos procuradores não tinha recorrido de uma decisão de alto interesse da União. Tal procurador disse que tinha esquecido na gaveta. Fiz o processo administrativo, puni com censura, etc. É preciso que haja também essa fiscalização.

Como vai se controlar isso? É através da verificação do Tribunal Superior, através do princípio do contraditório. E vejam portanto que Rui diz mais: "Desde que o erro venha a constituir delito, desde que o excesso errôneo e não doloso sujeite o seu autor a culminações repressivas, a consciência terá de substituir, no juiz, pela obediência, o exame independente da lei pela submissão passiva aos superiores, o espírito do Direito, pelo automatismo da hierarquia." Isso é extremamente delicado!

Mas há também Ministros do Supremo - e outro dia tive o prazer de conversar com o Ministro Celso de Melo, futuro Presidente do Supremo - que são totalmente contrários às súmulas vinculantes. Totalmente contrários.



Não pode ser uma opinião unânime, não pode ser. Porque desde que o Tribunal se reúna, digamos bimensal ou trimensalmente, para verificar a matéria que pode ser objeto de súmula, muito bem, as súmulas são utilizadas e passam a vigorar.

Não vou me estender porque não vou tomar mais tempo dos Srs. Senadores, que conhecem o assunto tão bem quanto eu. Proponho-me a dar uma contribuição. Deixarei aqui um trabalho que escrevi sobre a reforma do Poder Judiciário. Trata-se de um longo trabalho, abrangendo toda a reforma, sobre as súmulas vinculantes.

Há uma outra proposta que vi recentemente - não a conhecia, vi hoje -, que é a de dar ao Supremo, além dos poderes que tem, de controle concentrado em matéria constitucional, declarar se ela é constitucional ou se é inconstitucional, em tese, o poder de editar súmula vinculante, quando se trata de matéria de lei federal ou de controle de ato normativo.

De maneira que penso que isso seria um conflito de poderes. Creio que não é possível que o Legislativo abdique de uma função que é exclusivamente sua, que é a edição das leis.

Estou à inteira disposição desta Comissão, para alguma informação que possa prestar.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Como primeiro Senador inscrito, concedo a palavra ao nobre Senador Ramez Tebet.

É bom assinalar mais uma vez a experiência do nosso Ministro Evandro Lins, que passou pela Procuradoria-Geral da República, pelo Ministério das Relações Exteriores e, como membro do Supremo Tribunal Federal, não poderia dar um depoimento melhor de quem viveu naquela Casa.

Tem V. Exª a palavra, Senador Ramez Tebet.

O SR. RAMEZ TEBET - Sr. Presidente, Srs. Senadores, quero confessar ao Ministro Evandro Lins e Silva que a sua presença hoje aqui entre nós - e sempre que tenho oportunidade de vê-lo e ouvi-lo - faz com que meu espírito retroceda no tempo. Nos idos de 50, eu era acadêmico e freqüentava a Faculdade Nacional de Direito, e V. Exª pontificava como advogado no Rio de Janeiro.

Então, comecei a conhecê-lo como expoente maior no Tribunal do Júri do Rio de Janeiro. Eu era daqueles estudantes de Direito que me enamorei do Direito Penal - e isso me parece que não é privilégio de ninguém, pois penso que acontece a maioria dos estudantes de Direito - e, conseqüentemente, de V. Exª no Tribunal do Júri do Rio de Janeiro. Vi V. Exª atuar ao lado de outros grandes vultos na tribuna do júri do Rio de Janeiro. Alguns ainda sei que, graças a Deus, encontram-se na plenitude da sua forma intelectual, como V. Exª. E o Senador Bernardo Cabral lembrou-me aqui de Carlos de Araújo Lima, que está vivo, mas eu me lembraria de outros que também brilhavam no Tribunal do Júri, como Romero Neto, Hugo Baldesarini, Estélio Galvão Bueno e tantos outros.

Mas Evandro Lins e Silva, como advogado, como Procurador e como Ministro, para mim, que o conheci assim, fica mais a figura do advogado do que a figura do Procurador e do que a figura do Ministro.

Venho do Mato Grosso do Sul, represento nesta Casa este Estado. Digo isso - e V. Exª é testemunha disso - porque não conseguimos lá no meu Estado, ou seja, a Ordem dos Advogados de Mato Grosso do Sul não consegue realizar qualquer evento sem antes tê-lo como convidado de honra, como convidado cativo. Dessa forma, V. Exª tem reiteradamente visitado meu Estado e, em algumas dessas oportunidades, tenho conseguido estar presente.

Por isso, hoje, nada me causa estranheza o fato de, depois de ouvir o advogado do júri, - até aqueles que têm uma tendência a votar a favor das súmulas vinculantes - ficarmos com algumas dúvidas.

Mas, Ministro, V. Exª defende a existência da súmula. notei que V. Exª é a favor da súmula, só não é a favor da súmula vinculante. A súmula realmente representa um grande serviço. O assunto está em debate nesta Casa mais precisamente porque temos que lutar por uma justiça mais rápida, mais eficiente. E essa justiça ao alcance de todos, mais rápida e mais eficiente, por certo, sabemos que não vai se esgotar nos limites da aprovação de uma PEC, de uma emenda constitucional que adote a súmula vinculante. É



evidente. Mas, a muitos e a mim, parece que vai ajudar a desafogar um pouco o Poder Judiciário.

V. Exª aborda um ponto, que é crucial. O Ministro Sepúlveda Pertence esteve aqui, e não há sanção no projeto de lei em andamento aqui. Não há sanção para quem não cumpre a súmula vinculante. E há de ser assim, no meu entender.

Estamos entendendo que a súmula vinculante, em sendo adotada, vai funcionar como bússola, como orientadora tão-somente. Nunca vai obrigar os juizes a imprimir uma sanção para quem não cumpre a súmula. Mas aí me ocorre, sabe Ministro, é um jogo de raciocínio, a sua presença aqui nos estimula, temos que raciocinar. Vamos admitir, portanto, que venhamos a adotar a súmula vinculante, que ela venha a ser consagrada. Vamos admitir que, adotada a súmula vinculante, não é só o juiz, penso que é o advogado. Porque, no instante em que há o recurso, que eu posso ir à mais alta instância através do agravo de instrumento, pergunto: será que ela não vai ficar inócua? Porque, se vai lá para um juiz de uma instância inferior, ele declara que a súmula tal tranca o feito invocando a súmula. Mas eu não me conformo! Quem vai impedir que a ação, através de sucessivos recursos, chegue realmente ao Supremo?

Creio que esse é o ponto fundamental da questão. Porque, efetivamente, é do espírito humano, é da alma humana o inconformismo. A pessoa vai e luta por aquilo que quer até o último momento.

Mas veja em que estado somos colocados. Aí vem a afirmativa de V. Exª, que é verdadeira. Até V. Exª é imperativo, é categórico quando diz que não conheço quase nenhum caso de rebeldia. Via de regra, os juizes dizem: "consoante a súmula e despacho". Também V. Exª afirma e dá seu testemunho pessoal de que, como Ministro da mais alta Corte do País, despachou em cinco anos mais de cinco mil processos e que isso o ajudou. E V. Exª diz mais, que o Supremo, há mais de dez anos, há uma década ou mais, não produz a súmula, não sumula mais. Assim, fico imaginando se ela não está sem efeito. Porque isso também permite o julgamento mais rápido, mais célere, que é, em última análise, o que se objetiva.

O que me tranqüiliza nessa matéria, o que noto entre nossos colegas aqui do Senado, é que a súmula, em sendo adotada, vai ser adotada para isso que V. Exª colocou: as questões tributárias, as questões previdenciárias, que é o direito, vamos assim dizer, mais frio.

E também, Ministro, penso que podemos contornar essa alegada supremacia do Supremo Tribunal Federal, pois uma súmula poderá ser adotada - vamos supor - com a participação de apenas dois terços, não por aquela maioria simples de 6 a 5, referida por V. Exª. Para ser adotada uma súmula vinculante, ela teria que ser aprovada com o voto de dois terços dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Aí vem outra questão que, também para ser reformulada, precisaria de dois terços dos seus ministros. Eu tenho tendência a ampliar esse número. Creio que a modificação da súmula não pode ficar apenas a cargo da mais Alta Corte de Justiça do País. Acredito que o Ministério Público deva ter esse direito de tentar a modificação da súmula, penso o mesmo em relação à OAB.

E o próprio Congresso Nacional poderá fazê-lo através de uma lei. Sabemos, todavia, que uma lei precisa ter um tempo de maturação na Casa; não pode, via de regra, ser feita rapidamente. Então, lá, a súmula poderia ser modificada com uma participação maior da sociedade e de suas entidades representativas. Isso eliminaria essa suposta supremacia do STF. Parece-me possível contornar a situação sem que haja invasão de competência, afinal de contas o Supremo estará decidindo, e a súmula seria uma interpretação em matéria constitucional, afirmativa ou não.

É claro que, se se vem decidindo por uma determinada forma e surge uma lei em sentido contrário, obviamente, a súmula desaparece e não mais existirá. Não vejo esse confronto na proporção colocada por V. Exª. Entendo que hoje existe uma lei, interpretada de uma determinada forma; mas se, posteriormente, vier uma lei em sentido diferente, essa súmula deixará de existir.

São essas as observações que faço, não sem antes dar-lhe um abraço efusivo, não só pela sua presença entre nós, mas por termos uma vez mais a

oportunidade de prestar uma homenagem à quem, como V. Exª, tem prestado tantos e relevantes serviços à causa do direito e da justiça em nosso País.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - De acordo com a inscrição, falará o Senador José Ignácio e, depois, Senador Josaphat Marinho. Por último, o Relator, Senador Jefferson Péres.

O SR. JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA - Sr. Presidente, Srs. Senadores, Ministro Evandro Lins e Silva.

Sinto-me também homenageado em ter a oportunidade de ouvi-lo. Ao longo desses anos todos, no meu período de cassação, vivi a advocacia com grande intensidade. Fui Presidente da OAB e tivemos, em várias oportunidades, inclusive no meu estado, naquela célebre comemoração do cinquentenário da OAB, em que o Presidente Bernardo Cabral presidia o Conselho Federal da Ordem dos Advogados, e V. Exª esteve lá, com o brilhantismo de sempre, trazendo-nos essa enorme sabedoria acumulada.

É uma das coisas que admiramos em V. Exª, pois além do seu saber científico na área do Direito e ciência social, possui aquela sabedoria pessoal que sempre nos oferece lições.

Quero dizer a V. Exª que fiz duas emendas a esta PEC. Nelas, parti do princípio de que a caudal condutora dessa mudança parecia irreversível. Nos contatos que tive com a OAB, e convencendo-me da sua irreversibilidade, propus que fosse apenas aplicável essa alteração na Constituição à matéria de natureza previdenciária e tributária.

Confesso que a exposição feita por V. Exª e o seu artigo em jornal já haviam produzido esse efeito em mim, porquanto abalou muito o meu convencimento sobre o seu caráter irreversível. Estamos enfrentando uma situação de fato, ou seja, o excesso de processos que chegam ao Supremo e queremos enfrentá-la radicalmente. A exposição feita por V. Exª e o artigo publicado no **Jornal do Brasil** me abalaram muito e mudaram meu pensamento quanto à irreversibilidade do que se propõe.

Registrei alguns momentos de sua exposição e cada vez mais me convenço disso. Preocupe-me, primeiramente, com algumas questões que poderiam ser menores, mas me pareciam importantes, ou seja, a questão de levarmos a súmula - que é matéria regimental - para sede constitucional, colocando: "após sumuladas e tal...". Parece-me que a súmula deveria continuar a ser editada, até porque - conforme colocado por V. Exª - os mesmos problemas que hoje preocupam o Judiciário, principalmente o Supremo, são os de ontem. Hoje, vivemos os problemas que antes vivíamos, mas que pareciam um ovo de Colombo.

A concepção do Ministro Victor Nunes Leal - que acabou por ser implementada -, se tivesse em curso, nos traria situações do Supremo Tribunal Federal, presenciadas por V. Exª ao sair daquela Casa. Assim, não haveria essa superlotação e todas essas causas muitas vezes repetidas, sobretudo em matéria previdenciária e tributária, seriam enfrentadas com súmulas comuns. Na verdade, cada vez mais me convenço da desnecessidade de adoção desta medida, através da PEC, para a solução deste problema.

A frase de V. Exª: "Aprovado o efeito vinculante, a consciência se substituirá pela obediência." É realmente um fato. Como é que, aprovado o efeito vinculante, deveria haver - não haverá - uma sanção pelo descumprimento da súmula vinculante. Aí estaria nivelado aquele efeito que seria produzido quando o Supremo decide em questão de matéria constitucional. É difícil aceitarmos que seja tão necessária assim a adoção da súmula com efeito vinculante.

Por isso, na verdade, não tenho perguntas a fazer, mas manifesto a V. Exª a propensão, que se robustece agora, de caminhar no sentido da não adoção da súmula vinculante. É claro que estão lá duas emendas que eu propus, para cingir os efeitos da PEC apenas à matéria previdenciária e tributária. Mas mesmo a essas, por que não enfrentá-las com a súmula comum? Esta tem um efeito de persuasão claramente já observados por todos nós. Os juizes, na verdade, diante de uma súmula, eles não fogem delas, eles as seguem. Eu também não conheço casos de enfrentamento de súmula por juiz algum.



Na verdade, manifesto-me nesta oportunidade, e por isso pedi a palavra, muito propenso a manter a situação como se encontra, quer dizer, não aprovação da PEC. É evidente uma tendência, ainda vamos discutir um pouco, inclusive exercitar uma reflexão muito maior, mas há uma tendência muito forte nesse sentido.

Penso que todas essas questões podem ser resolvidas como se resolveu na época do Ministro Victor Nunes Leal e de V. Exª no Supremo. A única preocupação que tenho é no sentido de como fazer o Supremo se convencer disso. Até agora, por alguma razão, essas súmulas não vieram, pararam há umas duas décadas.

O SR. EVANDRO LINS E SILVA - Doze anos.

O SR. JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA - Doze anos. Então como é que se vai convencer. É claro que há várias razões, como a globalização da economia, a economia de velocidade e tudo mais, quando agora se privatizam empresas dizendo que há várias razões impeditivas da eficácia, razões que poderiam ser facilmente removidas. Não removemos esses impedimentos, a eficiência e a eficácia das empresas diminui e, então, se diz que é preciso privatizá-las porque são ineficientes.

O que penso é que é perfeitamente possível, e neste momento minha visão é de absoluta sintonia com o pensamento de V. Exª.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Senador Josaphat Marinho.

O SR. JOSAPHAT MARINHO - Eminente Ministro, a exposição que V. Exª acabou de fazer justificou plenamente sua convocação, como era de se esperar.

Não me vou deter em pormenores, mas apenas observar que, de sua exposição, resultaram duas questões fundamentais: uma de ordem prática, outra de natureza institucional. V. Exª, em primeiro lugar assinalou que, a seu ver, basta-lhe que o Supremo Tribunal Federal voltasse a editar súmulas. E dá o testemunho da sua experiência na Corte. Se o Supremo Tribunal Federal continuasse a editar, ou vier a editar súmulas, concorreria grandemente para resolver o problema do acúmulo de processos.

O outro aspecto, aí propriamente de natureza institucional, V. Exª entende que a súmula vinculante é inconstitucional. Faço apenas a indagação: se se tratar de adoção de efeito vinculante - não me refiro à súmula - por emenda constitucional? É de que se trata.

Devo mesmo esclarecer que, na emenda que está em curso, não se fala em súmula, autoriza-se o Supremo Tribunal Federal a declarar, por dois terços de seus membros, efeito vinculante nos casos em que considerar adequado esse procedimento. Notei, da exposição, que V. Exª, condenando a Emenda nº 3, condenará essa fórmula.

Confesso-lhe que este é o ponto que a mim mais feriu. Creio que no seu entendimento a adoção do efeito vinculante, com súmula ou sem súmula, fere o sistema constitucional quanto à organização no Poder Judiciário.

O SR. EVANDRO LINS E SILVA - Salvo sobre matéria constitucional. Sobre matéria constitucional o Supremo decide. Não há súmula. É decisão. E a redação da Emenda nº 3 do Parlamento, não sei se do Senado ou da Câmara, é bem clara. Ela limita a vinculação à matéria constitucional. Considera vinculante a decisão do tribunal que decide matéria constitucional. Neste caso estou de pleno acordo. Agora, em matéria de lei federal ou de ato normativo do poder público penso que a súmula não pode ser vinculante, porque vai ferir, porque ela vai dar uma interpretação da lei que pode não ter sido aquela que o Parlamento editou. E então dá caráter impositivo e obrigatório à sua decisão em matéria normal, comum, de lei federal.

Acho que aí há um excesso, porque o Supremo poderá adotar como matéria regimental, para facilitar a ordem dos seus trabalhos internamente, mas sem dar o poder obrigatório à sua decisão, permitindo à parte recorrer.

O SR. JOSAPHAT MARINHO - A conclusão, portanto, é que independente de súmula, V. Exª entende que o Supremo não pode decidir, por dois terços ou por outro quorum qualificado, que sua decisão, em determinados casos, tenha efeito vinculante.

O SR. EVANDRO LINS E SILVA - Tenha efeito?

O SR. JOSAPHAT MARINHO - Vinculante.



O SR. EVANDRO LINS E SILVA - É quase vinculante. A que existe é quase vinculante, porque ela tem o seu efeito persuasivo também. É natural que o juiz de um tribunal, quando decide, queira conhecer a opinião do Supremo. E quando a ele a informação é prestada a tendência é acompanhar aquela decisão.

O que acho necessário é que os juizes debatam, tenham liberdade de julgar. E há os recursos que vão para os tribunais. A súmula é uma medida, foi um expediente adotado, em certa ocasião, no Supremo, para vencer aquela quantidade imensa de processos em consequência do GATT, ainda é tempo do GATT.

Ele disse que se tivesse continuado a existir o sistema o serviço do Tribunal teria ficado em dia. Com a súmula simples! O meu temor com relação à súmula vinculante é esse: que ela se superponha à decisão do Parlamento em relação à lei que ele editou; que ela passe a ter um efeito obrigatório, que pode não coincidir com o pensamento do autor da lei.

Então, é preciso que a lei fique no espaço, sendo julgada, até que o Supremo declare a sua inconstitucionalidade. Se ele declarar a inconstitucionalidade, aí, é óbvio, **tollitur quaestio**.

O SR. JOSAPHAT MARINHO - Eu não consideraria, apenas releve, por esse ângulo de que a lei pode adotar um outro critério e geraria um conflito. Mas eu considero sobretudo o seu primeiro argumento, o de que o efeito vinculante fora da matéria constitucional fere a estrutura do sistema judicial.

O SR. EVANDRO LINS E SILVA - Perfeito.

O SR. JOSAPHAT MARINHO - Esta me parece a questão sobre que tem que repousar a reflexão do Congresso neste momento.

V. Exª colocou, na sua exposição, um problema de natureza institucional. O efeito vinculante fere o critério da multiplicidade de instâncias e atinge a soberania de decidir de cada juiz. Esse é o problema para o qual me parece que o Congresso Nacional tem que atentar.

Muito obrigado a V. Exª.

O SR. EVANDRO LINS E SILVA - Veja V. Exª que sou partidário, por exemplo, do pré-requisito da relevância para os recursos extraordinários, contra o qual muita gente - os advogados, sobretudo - grita. Como também não me alarmo com a advocatária, desde que haja o contraditório. Mas não como se estabeleceu pela Emenda nº 3, ou seja, manda-se buscar o processo e o cidadão que esteja reclamando um direito não tem mais o direito de debater a matéria. É isso que me parece.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Em virtude do adiantado da hora, pergunto ao Senador Jefferson Pêres se, na qualidade de Relator, tem considerações ou algum questionamento a fazer.

O SR. JEFFERSON PÊRES - Muito pouco.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Queira fazê-las, por obséquio.

O SR. JEFFERSON PÊRES - Ministro Evandro Lins e Silva, é desnecessário dizer que me associo a todas as manifestações de meus antecessores sobre a presença honrosa de V. Exª nesta Comissão.

Não se pretende dar à súmula vinculante, evidentemente, o caráter de varinha de condão ou de panacéia. Não se está fazendo uma reforma do Judiciário, apenas se está pretendendo desafogar um pouco o Judiciário, especialmente a Suprema Corte, da plethora de recursos, em 60 ou 70% dos casos inteiramente descabidos, porque já se sabe que o resultado vai ser a rejeição, já conhecida em virtude de reiteradas decisões do Supremo.

Não se pretende ferir a liberdade do juiz nem instituir o crime de hermenêutica ou de exegese, porque não se cuida de sanção contra quem desobedece a súmula. Então, a liberdade sagrada de decidir do juiz é respeitada.

Não se pretende petrificar o Direito também, porque sempre ficará, como o Senador Ramez Tebet acentuou, o direito até dos órgãos que hoje podem arguir a inconstitucionalidade da lei de solicitar ao Supremo ou de provocá-lo para que faça uma revisão da súmula, modificando-a, desde que tragam argumentos novos. Evidentemente, então, creio que a petrificação do Direito não resiste. Perdoe-me divergir de V. Exª.

Finalmente, o argumento que V. Exª deu convenceu-me do contrário. V. Exª diz que não conhece rebeldia de juiz contra súmula. O que quer dizer que,



em quase 100% dos casos, os juizes de primeira instância seguem as súmulas do Supremo. Ora, Ministro Evandro Lins e Silva, se os juizes seguem sempre ou quase sempre uma súmula, se já sabemos que, no final, o Supremo vai confirmar a sentença, porque ela foi prolatada de acordo com a súmula, por que permitir recursos absolutamente inúteis, cujo resultado final já se conhece?

Não é que se esteja pretendendo criar súmula para Direito Civil nem Direito Penal, evidentemente, porque cada caso é um caso; há circunstâncias, há questões de fato a examinar, e isso continua. A súmula seria apenas para questões previdenciárias, tributárias, ou poucas mais, talvez de Direito Econômico.

Enfim, pergunto-lhe: não será excesso de formalismo jurídico permitir recursos absolutamente sobre questões repetitivas e cujos resultados já são sabidos em muitos casos?

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Ministro Evandro Lins e Silva, agora as suas considerações.

O SR. EVANDRO LINS E SILVA - Se V. Ex^a me permite, na discussão das teses os tribunais mudam freqüentemente de opinião.

Freqüentemente, não havendo súmula, a dificultar, a impedir a discussão daquele tema jurídico... Então, houve uma estratificação, houve uma petrificação, não tenho dúvida nenhuma. Porque, veja bem, é de Calamandrei a observação, e única. O advogado sobe à tribuna e diz: "Certa feita, este tribunal, decidindo o tema que estou sustentando, o fez de maneira contrária à minha pretensão." De outra vez, fez de modo favorável." E dizia o advogado, para não ficar mal: "E em ambas decidiu excelentemente bem".

Vejam que, porque os tribunais variam exatamente nisso, nesse jogo do contraditório, é que é importante a modificação da súmula, para que ela sirva como um instrumento de agilização da Justiça. É essa a função dela. Tanto que ela só pode ser editada pelos dois tribunais - pelo Supremo e pelo Superior Tribunal de Justiça. Ela é utilíssima. E o juiz, em geral, não se insurge contra ela.

O que quero é que não se tire da parte o direito de reclamar até a instância superior. Veja, portanto, que o próprio Supremo muda.

Aqui há um trecho de Rui em que ele diz exatamente isso, em que ele fala da modificação que o tribunal faz. Ele cita, inclusive, 10 exemplos, mostrando que as decisões do Supremo não são permanentemente as mesmas. Ele muitas vezes as modifica. Delito e Interpretação. Ele fala no direito de interpretação e mostra que o tribunal, em 9 ou 10 dos casos que cita, sempre decidiu por maioria de votos, em matéria constitucional.

Então, retira-se de toda a magistratura o poder de julgar de acordo com aquela minoria que poderá vir a ser vitoriosa.

Ele mostra que o juiz que decidir contra a súmula pode ser punido por isso, porque decidiu contra a súmula. Há de haver uma sanção, se não há obediência, se ela for vinculante, obrigatória, e esse juiz está decidindo contra aquilo que o Supremo considera como lei, e é impositivo. Se há uma minoria, pode essa minoria depois se transformar em maioria. É exatamente esse debate, essa discussão forense, que gera a criação de novas maneiras de agir, de decidir.

A Constituição americana, em relação à segregação racial legítima, era considerada legítima. Essa mesma Constituição depois, foi considerada ilegítima em relação à escravidão.

A lei tem sempre uma dinâmica a ser apreciada. Então, o Supremo decide por seis a três, digamos por 2/3, como o meu caro Senador Ramez Tebet disse aqui, ele decide por 2/3, mas pode, amanhã, mudar de opinião. É possível a própria composição do Tribunal se alterar, ou pode o próprio juiz mudar de opinião. Então, é por isso que não deve haver nada que paralise a interpretação daquela disposição legal.

Por isso a súmula é uma pedra no caminho da interpretação das leis. Então, se é inconstitucional, cada juiz tem o direito de interpretá-la da maneira que entender.

Quando há uma repetição e se diz que é uma jurisprudência pacífica, mansa, do tribunal, a tendência é todos acompanharem, mas isso não obriga ao



acompanhamento, a não ser quando a matéria é constitucional. Se o Supremo diz que é inconstitucional, não tenho dúvida.

Em relação ao Supremo, sou mais liberal, não sou partidário da súmula vinculante, mas acredito que ele pode adotar o pré-requisito da relevância no recurso extraordinário. Se a matéria não tem nenhuma relevância, se é uma matéria insignificante, é evidente que ele pode não tomar conhecimento desse recurso.

Ora, é importantíssimo, por exemplo, para um empregado doméstico receber uma indenização de dois, três ou cinco salários mínimo. Para um banqueiro, é uma quantia insignificante. Então, se ele está debatendo uma matéria importante de um carente ele terá que atender, conhecer da matéria e debater. No entanto, numa briga entre dois banqueiros sobre valores elevados, fica no Estado, não tem de vir ao Supremo, desde que a matéria tenha sido decidida no Estado. Essa é a importância do problema. Essa divergência permite ao Supremo que ele examine a matéria e profira decisões criativas, inovadoras, modificadoras de ponto de vista anterior. Por que motivo? É simples, é considerar a súmula matéria regimental. Não é lei - esse é o problema. Aí é uma invasão, uma usurpação do poder do Parlamento.

Admito que o Supremo amplie a sua competência, porque são 11 cidadãos considerados responsáveis pela guarda da Constituição. No momento de analisar a relevância - subjetiva muitas vezes - da matéria, ele sabe ver qual o interesse social, qual o interesse político, qual o interesse humano, qual o interesse do País.

Agora, se o Supremo editar uma decisão com valor de lei, ninguém pode contrariá-la, a não ser aqueles que estão sentados junto deles. Quando houver a promoção desse que tem opinião contrária, ele passa a ditar a norma que era impugnada pelo tribunal. De maneira que a minha opinião é no sentido de que, sendo matéria constitucional, é do Supremo. Por exemplo, por que motivo o Superior Tribunal de Justiça vai editar também as súmulas vinculantes? O nosso é o Supremo. Em um dos projetos do Senador Jairo Carneiro, numa das formas, encontrei uma delas que dava até ao Tribunal de Justiça o poder de editar súmulas vinculantes. Também esse Conselho de Justiça, que se cria - não falei nisso mas sou contra esse Conselho - ele foi uma composição heterogênea, que tem um Ministro Presidente do Supremo, Ministro do Tribunal de Justiça, Desembargadores, Juiz de Tribunal Regional, até um representante da Associação dos Magistrados - pode ser até um juiz de Primeira Instância - aplicam penas disciplinares. É o de corregedor da Justiça o papel desse Conselho de Justiça. Então ele amanhã poderá censurar o Ministro do Supremo Tribunal Federal. Não é uma inversão de valores isso? Sempre fui contra o controle externo, apesar de a classe dos Advogados ser muito mais velha, sempre fui contrário ao controle externo da Magistratura. Tem de ser do Supremo Tribunal Federal, com uma boa equipe para estruturar o seu Conselho de Justiça. Isso que é importante. Então, todos os Tribunais terem o seu Conselho Corregedor, aplicações de sanções automaticamente, inclusive aos Corregedores, se não encaminharem os recursos interpostos contra os abusos, casos de nepotismos na Justiça.

Agora, a função do Supremo é julgar, é a função de árbitro; ele não pode ter - e eu acredito no nº 3 - tenho muitas reservas. É a Constituição. Não posso ser contrário a ela, mas posso divergir. O Supremo é um Órgão que deve decidir, feito no molde da Suprema Corte americana, não pode ter esse poder, esse poder de controle concentrado da Constituição. De maneira que essa é a minha opinião. Agradeço imensamente a convocação, que me permitiu externar a minha opinião modesta, mas de um velho cascadulho do Direito Penal e do Direito. É uma experiência muito longa, que confesso com certa melancolia. Há 66 anos, morejo na Justiça. De maneira que a minha experiência indica que devemos dar poder ao Supremo, mas não o poder de legislar, o poder de considerar relevante ou não uma matéria. Sim, é claro, acho que dou esse poder ao Supremo. Uma advocatória ao Supremo por causa disso? O Supremo não fez isso, ainda na vigência da Constituição de 1946, quando determinados recursos deu mandado de segurança que invalidava a lei de empréstimo compulsório absolutamente necessária ao



País. Concedido o mandado de segurança, o Presidente Ribeiro da Costa deu efeito suspensivo ao recurso extraordinário, aparentemente ilegal, mas para defender o interesse na Nação. Poderá amanhã alguém requerer a falência do Banco do Brasil. Para quem é do nosso tempo, ele era órgão emissor, executava a política econômica e financeira do Governo e juiz decrete a falência. O Supremo fica de braços cruzados, não tem o poder de interferir? Acho que tem o poder. Está implícito na Constituição. Mandar buscar esse processo? Não, vou esperar os recursos logo mais porque é a desagregação da economia do País. De maneira que, Sr. Presidente, estou muito grato pela convocação e estimo que a reforma saia o melhor possível para atender aos anseios do próprio País.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Ministro Evandro Lins, quero registrar, na presença de todos quantos aqui vieram, a visita de uma figura ilustre, que ouviu V. Exª com muito carinho. Trata-se do Embaixador João Carlos Souza Gomes, filho, neto e sobrinho de diplomata, um dos seus fãs que aqui se encontra assistindo a sua palestra.

O SR. EVANDRO LINS - Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - No final, a exposição de V. Exª demonstra que sua posição é apenas contra a súmula que engessa, mas é a favor da arguição, da relevância e a favor, inclusive, da advocatória.

Em sendo V. Exª, como é, um Ministro do Supremo Tribunal Federal - e não ex-Ministro, pois que continua Ministro da Suprema Corte, apenas aposentado - Ministro Evandro Lins e Silva, vale repetir o que disse a V. Exª, no começo, o seu velho amigo, em cuja cátedra tive a honra de ser professor assistente. Aprendi não só na nossa Faculdade de Direito, quando o sucedia, mas aprendo agora, vendo-o aqui, pois fico certo de uma coisa: não há idade. As pessoas falam em velhice, mas a pessoa só envelhece quando deixa que a angústia suceda os seus sonhos.

O sonho de Evandro Lins e Silva continua permanente, vivo, e todos nós, aqui, continuamos lhe dizendo: Mestre Evandro Lins, bem-vindo a esta Casa! Está encerrada a reunião.

(Levanta-se a reunião às 13h00min.)

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA
EXPOSIÇÃO DO MINISTRO JOSÉ CELSO DE MELO FILHO
REALIZADA EM 24.06.97, ÀS 10:00 HORAS.**

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Declaro aberta a 32ª reunião desta Comissão, da 3ª Sessão Legislativa ordinária, da 50ª Legislatura, que foi devidamente convocada, extraordinariamente, com pauta de audiência pública, para a exposição do Exmº Ministro José Celso de Mello Filho, sobre a proposta de emenda à Constituição de autoria do Senador Ronaldo Cunha Lima, da qual é Relator o eminente Senador Jefferson Péres.

O eminente Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Celso de Mello Filho, já se encontra no gabinete conversando com os eminentes Senadores Josaphat Marinho e Guilherme Palmeira.

Designo os eminentes Senadores Jefferson Péres e Regina Assumpção para fazerem a introdução do eminente Presidente do Supremo Tribunal Federal no plenário desta Comissão.

Peço aos eminentes Senadores que tomem assento.

Comunico ao eminente Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Celso de Mello Filho, que alguns Senadores se encontram na Comissão de Assuntos Econômicos, mas já estão se deslocando para esta Comissão.

Srª Senadora, eminentes Senadores, devo registrar, com a máxima satisfação, a presença do Ministro Celso de Mello nesta Comissão por algumas razões.

A primeira delas é pelo **status** que S. Exª desfruta de Presidente da nossa mais alta Corte de Justiça, o Supremo Tribunal Federal.

A segunda é que, por ocasião dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, o então mais completo assessor da Consultoria-Geral da República



preparou um trabalho que até hoje não se conhece, nos Anais da Assembléia Nacional Constituinte deste País, qualquer que tenha sido ela, nada igual em termos de legislação comparada. Foi um trabalho pertinaz, percuente, de uma valia enorme e cujos originais guardo eu, para felicidade minha, no meu arquivo, em decorrência da gentileza a mim feita pelo então Consultor, Dr. Saulo Ramos. Considero isso da mais alta relevância.

A terceira é que o eminente Ministro Celso de Mello Filho goza da estima de todos os jurista deste País. Se eu pudesse prestar-lhe uma homenagem, eu o faria na pessoa do Prof. Josaphat Marinho, sem dúvida alguma, a nossa mais alta figura, que hoje demonstra a sua admiração pelo expositor aqui comparecendo, apesar de ter outros compromissos.

Ministro Celso de Mello Filho, V. Ex^a se encontra entre pessoas que admiram a sua independência, a sua capacidade de mostrar que o Poder Judiciário hoje está absolutamente dentro dos parâmetros que a sociedade exige, ou seja, os do diálogo.

Por tudo isso, é com muita alegria que lhe dou a palavra.

Com a palavra o eminente Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Celso de Mello Filho.

O SR. JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO - Exm^o Sr. Senador Bernardo Cabral, Presidente desta Comissão de Constituição Justiça e Cidadania do Senado Federal; Exm^o Senador Jefferson Péres, DD. Relator a Proposta de Emenda à Constituição que dispõe sobre a súmula vinculante; Exm^{os} Srs. Senadores, minhas senhoras e meus senhores, compareço extremamente honrado ao Senado da República, a esta egrégia Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, com o espírito de quem na realidade pretende dialogar. Entendo que o diálogo entre as instituições é uma prática extremamente saudável, vital e de alta importância para o aperfeiçoamento das instituições.

Sinto-me gratificado, é um verdadeiro privilégio poder comparecer a esta Comissão para permitir a mim que se torne possível essa troca de experiências, esse intercâmbio de informações, com um único objetivo: o de viabilizar o aperfeiçoamento das propostas existentes, permitindo que traga aqui, não só a minha posição pessoal, mas também a posição do próprio Supremo Tribunal Federal, a respeito dessa questão concernente ao efeito vinculante.

Os magistrados brasileiros, Sr. Presidente, sabem que a reforma judiciária, enquanto significativa expressão da agenda política nacional, tornou-se um fato irreversível e essencial à própria remodelação do aparelho estatal da Justiça. Busca-se hoje a institucionalização de meios, de meios destinados a conferir ao aparato judiciário um coeficiente ainda maior de legitimidade político-social, para que o Poder Judiciário, reafirmando-se como verdadeiro Poder do Estado, estritamente fiel à alta missão institucional de administrar a Justiça, não se transforme em mera e inaceitável corporação de juizes, cujos interesses pessoais, muitas vezes transgredindo os valores essenciais postos sob tutela da ordem constitucional republicana, culminem incompreensivelmente por preponderar sobre o interesse público ou sobre os direitos da coletividade.

Em uma palavra, Sr. Presidente, na abordagem da reforma judiciária é preciso ter a percepção de que os interesses corporativos nem sempre assumem qualificação institucional, devendo por isso mesmo dar precedência ao debate sobre questões maiores e de mais expressiva significação político-social, relativas ao aperfeiçoamento da instituição judiciária e dos mecanismos destinados a preservar a essencial independência dos magistrados, independência essa que existe, e assim somente deve ser concebida, em função do respeito ao interesse social e à proteção das franquias constitucionais.

Tenho salientado que nenhuma reforma do Poder Judiciário pode desconsiderar a questão concernente à independência dos juizes e dos tribunais, pois é precisamente nessa independência que residem fundamentalmente a garantia de realização dos direitos e a certeza de concretização das liberdades públicas e da promoção da justiça. A independência judicial, portanto, nesse contexto qualifica-se como pressuposto essencial à própria configuração do Estado democrático de direito, pois, mais que a própria instituição judiciária, é a sociedade quem efetivamente necessita de juizes livres e independentes.

Essa independência, Sr. Presidente, a independência dos juizes e a independência do Poder Judiciário, mais do que uma simples expressão de ordem técnica, representa um tema revestido de inegável densidade política. Isso significa que a magistratura não pode anular-se como poder político e nem deve deixar-se subjugar pelos que pretendem impor-lhe o vínculo da dominação institucional,

convertendo o Poder Judiciário em instância desqualificada de submissão, reduzida de maneira inaceitável, em seu indisponível grau de independência e liberdade.

Sem perder, portanto, o significado transcendente da importância política, jurídica e social da independência do magistrado, a quem incumbe agir com liberdade em sedes jurisdicionais, cumpre reconhecer que a discussão em torno da reforma judiciária, até mesmo para efeito de legitimar-se politicamente perante o consenso social, deve enfrentar sem qualquer preconceito e sem qualquer exclusão o exame das diversas propostas, que buscam viabilizar o aperfeiçoamento institucional do Poder Judiciário.

São múltiplas, Sr. Presidente, todos sabemos, as propostas que visam a superar a crise de funcionalidade e, até mesmo, de legitimidade em que hoje se debate, como instituição, o Poder Judiciário, que necessita ser aperfeiçoado, para que o sistema de administração de justiça em nosso País qualifique-se como um sistema processualmente célere, tecnicamente eficiente, socialmente eficaz e politicamente independente.

Dentro desse contexto, torna-se necessário discutir a questão da súmula vinculante. Trata-se de proposta formulada com o justo objetivo de superar a crise de funcionalidade, que afeta hoje, de maneira irracional, o aparelho judiciário, congestionado pela multiplicidade de ações e de decisões judiciais divergentes.

Tenho aqui alguns dados de que V. Ex^{as} têm conhecimento, mas me parece importante, uma vez mais, reiterá-los.

A Suprema Corte dos Estados Unidos, que se compõe de nove juízes e tem jurisdição sobre um país com 260 milhões de habitantes - portanto, 100 milhões de habitantes a mais do que o Brasil, cuja Suprema Corte possui onze Magistrados -, vem recebendo ano a ano um volume processual - e tenho os números claros, objetivos - que não excede a oito mil processos.

Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores, refiro-me não a oito mil decisões proferidas pela Suprema Corte daquele país, mas a oito mil processos que chegam àquele alto tribunal, dos quais são efetivamente apreciados e julgados 2%, mais ou menos. Isso significa que anualmente a Suprema Corte dos Estados Unidos se aprofunda na análise e no exame de cerca de 2% desse total, que, repito, não chega a oito mil.

Pois bem, o Supremo Tribunal Federal recebe um número infinitamente maior de processos, e esse montante vem se elevando progressivamente: 27 mil processos, em 1992; 29 mil, em 1995; 28 mil, em 1996; e, até hoje, 16 mil processos; portanto, neste primeiro semestre de 1997 o Supremo Tribunal Federal já recebeu 16 mil processos.

É curioso, se cotejarmos os números, em 1990 o Supremo Tribunal Federal recebeu 16 mil processos e julgou 14 mil; a Suprema Corte dos Estados Unidos recebeu, nesse mesmo ano, 6.316 e decidiu precisamente 2%. Os demais processos, os outros 98%, na verdade, ou são sumariamente rejeitados ou constituem objeto nas chamadas decisões **per curia** - eles usam lá também a expressão latina -, decisões que permitem uma análise extremamente sumária da questão. Existe, é claro, no sistema processual norte-americano, o **writ of certiorari**, instrumento este que permite à Suprema Corte selecionar as causas que ela julgará, em função de seu maior ou menor relevo.

De qualquer maneira, os números são realmente impressionantes. Há, no Brasil, um excesso de litigiosidade recursal, isso se verifica pelo cotejo puro e simples desses dados.

Partilho, Sr. Presidente, da angústia de todos aqueles que, com o espírito voltado ao interesse público, preconizam a adoção da solução processual da súmula, revestida de eficácia vinculante, posto que é preciso resolver os graves, gravíssimos problemas que derivam das chamadas demandas múltiplas ou causas repetitivas.

Entendo, no entanto - essa é uma posição pessoal que gostaria de expor inicialmente e sempre, como salientei anteriormente, com o máximo respeito à posição dignamente sustentada por aqueles que pensam no sentido oposto -, que a reforma do Poder Judiciário, embora essencial, embora inadiável, embora indispensável, não pode conduzir à criação de mecanismos que busquem, a partir de formulações interpretativas, subordinantes, fixadas em instância jurisdicional diversa, imobilizar o poder inovador da jurisprudência, gerando, a partir de uma verdadeira hermenêutica de submissão, uma grave interdição ao direito de o Magistrado refletir de maneira crítica e de decidir em regime de liberdade, segundo convicções fundadas em exegese criteriosa do sistema normativo e com observância responsável dos limites fixados pelo ordenamento positivo.

Se o juiz não tiver liberdade para decidir e se também não dispuser do necessário grau de autonomia funcional e independência intelectual para dirimir, segundo a Constituição e as leis com ela compatíveis, os conflitos e interesses, notadamente aqueles que se estabelecem em função de comportamentos abusivos do Poder Público, tornar-se-á nulo, em nossa organização política, o sistema das franquias constitucionais.

A Magistrado, para letigimar-se em sua função essencial de arbitrar os conflitos, dirimindo-os, deve ser essencialmente livre no desempenho de seu ofício jurisdicional. À medida em que o juiz perde autonomia decisória, limitado em sua independência intelectual, diminui, com notável e com preocupante extensão, o coeficiente de liberdade dos cidadãos e dos grupos sociais.

Tenho para mim que o juiz não pode ser despojado de sua independência, e o Estado não pode pretender impor ao Magistrado o veto da censura intelectual, que o impeça de pensar, que o impeça de refletir, que o impeça de decidir com liberdade.

Essa preocupação, Srs. Senadores, se torna ainda maior quando se tem presente - isso na análise mais abrangente dessa questão -, o que contém o substitutivo oferecido à Câmara dos Deputados pelo eminente Deputado Jairo Carneiro, que a proposta, ora em apreciação na Comissão Especial formada na Câmara dos Deputados, institui a punição do juiz; a punição do juiz, que se insurgir contra a fórmula subordinante e impositiva, constante do enunciado sumular, prescrevendo - e aqui uso uma expressão de Ruy - para os casos de rebeldia da consciência do Magistrado, a pena correspondente ao crime de responsabilidade.

Essa proposta, a meu juízo, revela-se inaceitável, porque, além de impor ao juiz a interdição de pensar e de refletir de maneira crítica sobre as questões submetidas à sua apreciação jurisdicional, busca incriminá-lo, busca puni-lo pelo fato de haver agido com liberdade e com independência.

Entendo, Sr. Presidente, que a súmula, enquanto método de trabalho e instrumento veiculador de mera proposição jurídica, destituída no entanto de caráter prescritivo e normativo, ou seja, a súmula, assim considerada, deve ser valorizada processualmente para que dela possam ser extraídas diversas consequências de ordem formal, sem, contudo, jamais inibir a livre atividade jurisdicional dos demais juizes e tribunais.

A súmula deve revestir-se de valor meramente persuasivo, que - no dizer do Professor Rubem Nogueira - será:

"...maior ou menor na medida do prestígio jurídico de que desfrutem os juizes ou tribunais de onde ela procede".

A interpretação jurisprudencial, consubstanciada no enunciado sumular em nosso sistema jurídico, que é essencialmente um sistema de direito estatutário, um sistema filiado ao modelo europeu continental, deve constituir a súmula precedente de valor meramente relativo, despojado de força vinculante e desvestido da autoridade subordinante, unicamente inerente à lei, consoante preconizado por autorizado magistério doutrinário.

A súmula idealizada e concebida entre nós, pelo saudoso Ministro Victor Nunes Leal, desempenha, na lição desse eminente Magistrado, enquanto método de trabalho, enquanto ato provido de eficácia *interna corporis*, sim, várias e significativas funções - de ordem técnica, de ordem jurídica, de natureza social, de caráter político e de índole pragmática -, pois confere maior estabilidade à jurisprudência predominante dos tribunais, atua como instrumento de referência oficial para os precedentes jurisprudenciais nela compendiados, acelera essa condição pragmática da súmula, tal como hoje ela já existe, tal como foi concebida em 63, entrando em vigor a resolução que a instituiu em 64, acelera o julgamento das causas e evita julgados contraditórios.

A súmula, contudo, ao contrário das notas que verificam o ato normativo, não deve revestir-se de compulsoriedade na sua observância externa e nem de cogência na sua aplicação por terceiros. Há de refletir tão-somente uma interpretação, uma orientação jurisprudencial prevalecendo em determinado momento, em certo tribunal.

A súmula, portanto, usa o conteúdo, enuncia a tese jurisprudencial não vinculante, sufragada pelos tribunais, deve consubstanciar em sua formulação unicamente o resultado paradigmático, para decisões futuras a serem proferidas por outros juizes em Cortes judiciais. A jurisprudência compendiada na formulação sumular, respeitada a exigência de liberdade decisória, que deve qualificar, em nosso sistema jurídico, a atuação do juiz, não se reveste de expressão normativa, muito embora traduza, a partir da própria experiência jurídica



motivada pela atividade jurisdicional do Estado, o significado da norma de Direito Positivo, tal como ela é compreendida, tal como ela é constatada pela atividade cognitiva e interpretativa dos tribunais.

A súmula, não obstante, reflita, sim, a consagração jurisprudencial de uma dada interpretação normativa, a súmula, ela própria, não constitui norma de decisão, como passaria a constituir adotado o princípio da súmula vinculante, ela não constitui norma de decisão, mas, isso sim, uma decisão sobre normas, na medida em que o juiz, no conteúdo de sua formulação, o resultado de pronunciamentos jurisdicionais, reiterar sobre o sentido, sobre o significado e aplicabilidade das regras jurídicas editadas pelo Estado. Em uma palavra, a súmula hoje, tal como ela existe, não é e nem deve ser, em nosso sistema de Direito Positivo, uma pauta vinculante de julgamento.

Assim, e diversamente com o que acontecia com os (?) **reglement** dos órgãos judiciários franceses, de que emanavam as **lois provisioneles**, as leis provisórias no sistema anterior ao da Revolução Francesa, em 1789, e contrariamente ao que se registrava com os acentos da Casa de Suplicação, tanto da Casa de Suplicação de Lisboa quanto da Casa de Suplicação do Brasil, instituída por alvará régio, pelo Príncipe Regente, no dia 10 de maio de 1808 - no próximo ano iremos comemorar 190 anos da instituição do sistema processual brasileiro -, um órgão de cúpula do Poder Judiciário, que foi a Casa de Suplicação no Brasil. Mas contrariamente ao que se registrava com os acentos das Casas de Suplicação, que dispunham de força de lei e de conseqüente eficácia vinculante, a súmula configura modelo de conteúdo descritivo, qualificado como fonte de conhecimento, mas não como fonte de produção do Direito, a partir da interpretação jurisprudencial das normas jurídicas, interpretação nelas consubstanciadas.

Insisto, portanto, Sr. Presidente, e ressalto que se trata de uma posição pessoal da qual ainda conservo firme convicção. Mantida a súmula tal como hoje existe, com o seu atual perfil jurídico, insisto que dela sejam extraídas todas as suas potencialidades no plano processual, a fim de que, preservadas as funções inerentes ao modelo sumular que conferem estabilidade às relações de direito e que outorgam, sim, previsibilidade às decisões judiciais, a súmula tal como hoje se acha concebida em nosso Direito. Assim, respeitada a especial independência do magistrado, venha este, por efeito de ter sua ação racional e não de imposição estatal, especialmente imposição estatal com ameaça de punição por crime de responsabilidade, a aplicar na solução da controvérsia o critério jurisprudencial facultativo à diretriz jurisprudencial voluntária.

A valorização da súmula no plano processual deve permitir que se prestigiem as decisões tomadas na orientação sumulada, de tal modo que se torne possível, **de jure constituendo**, restringir o acesso à via recursal extraordinária mediante adequado sistema de filtragem ou de seleção dos recursos excepcionais, quando o acórdão se achar fundamentado na súmula - essa é uma alternativa processual à proposta da súmula vinculante. Ou então que se institua, mediante lei, a possibilidade de os tribunais aplicarem, sempre em favor do **ex adverso**, pena de multa gravosa à parte recorrente que, sem fundamentação consistente, impugnar decisões proferidas com apoio na súmula.

Hoje, temos uma experiência importante no nosso sistema processual que decorre da previsão legal introduzida pelo Congresso Nacional no Código de Processo Civil que permita aos tribunais impor multa à parte embargante que se vale dos embargos de declaração com o intuito meramente procrastinatório. Isso estabelece a possibilidade de aumento dessa multa na reincidência e exige que, para efeito de interposição de outros recursos, a parte embargante só possa vir a fazê-lo depois de depositado o valor da multa a que foi condenada, valor que reverte em favor da parte contrária. Por que não estender esse modelo, que hoje já existe, para o recurso de embargos de declaração para os demais recursos, recursos ordinários e extraordinários? Recursos ordinários, que são amplos, como aqueles recursos de caráter excepcional, como o recurso de revista, de um lado, para o Tribunal Superior do Trabalho, ou recurso extraordinário, que é uma modalidade de recurso excepcional, como o recurso especial para o Superior Tribunal de Justiça, ou o próprio recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal.

Sr. Presidente, Srs. Senadores, nesse sentido, há inclusive um projeto de lei em tramitação na Câmara dos Deputados, apresentado pelo Deputado Ricardo Izar, que estabelece no plano da legislação infraconstitucional algumas alterações muito relevantes que têm por finalidade inibir a atuação, muitas vezes maliciosas do Senado - **improbis litigator**, o litigante de má-fé, inclusive, o próprio

Poder Público. Esse projeto de lei impõe o pagamento de honorários advocatícios à parte vencida que impetrou recurso protelatório, seja ele de caráter ordinário ou de natureza excepcional. Essa, na realidade, é uma proposta que pode e deve constituir objeto de reflexão como uma alternativa processual ao princípio da súmula vinculante.

Menciono uma outra possibilidade: que se preveja como novo pressuposto de rescindibilidade do julgado a sentença de mérito proferida como violação à diretriz jurisprudencial consagrada na súmula. Não na súmula vinculante, não na súmula enquanto falta vinculante de julgamento, mas na súmula enquanto referência meramente paradigmática de aplicação facultativa pelo juiz, respeitada a essencial independência do magistrado. Mas se, eventualmente, o juiz proferir uma sentença de mérito transitada em julgado que não reflita a tese jurídica consubstanciada na súmula, por que não definir como pressuposto de rescindibilidade do julgado, à semelhança da sentença de mérito transitada em julgado proferida em literal violação ao texto da lei? Ou então, ainda, Sr. Presidente, que se dispense a parte recorrente do encargo financeiro do preparo, quando se tratar de recurso por ela interposto contra decisão que desprestigiar a solução inscrita no enunciado sumular. É o preparo que, na verdade, nada mais é do que a denominação jurídica que se dá ao total dos valores pagos, para efeito de interposição do recurso. Frequentemente são valores pequenos, não importa.

Os tribunais, em diversos casos, têm reconhecido a deserção do recurso por falta de preparo, porque simplesmente deixou a parte recorrente, muitas vezes, de recolher uma expressão quase mínima, um valor quase sem expressão monetária. Ainda assim, a pessoa sofre os efeitos da deserção ou da ausência do preparo ou da insuficiente efetivação do valor correspondente ao preparo. Ou então, ainda, Sr. Presidente, Srs. Senadores, sendo como alternativa processual ao princípio da súmula vinculante, que se exija, nos casos de recurso, ordinário ou extraordinário - não importa -, contra decisão fundamentada na súmula a efetivação de depósito preparatório, equivalente ao valor da condenação ou equivalente a determinado processual sobre o valor da causa, subordinando-se, dessa maneira, a cognoscibilidade recursal à realização desse ato processual. Isso já é uma experiência conhecida no plano do processo trabalhista, com a necessária efetivação do depósito preparatório dos recursos.

O Código de Processo Civil argentino sofreu, entre as várias alterações, modificação importante em matéria de recurso extraordinário - que lá também existe - para a Corte Suprema da Nação argentina. Estabeleceu-se lá que, se o recurso extraordinário não for admitido - como no Brasil, por exemplo -, caberá um agravo, como no Brasil também, só que a parte recorrente, para interpor o recurso de agravo contra decisão que não admitiu o recurso extraordinário por ela interposto, deverá antes efetivar o depósito de um valor. Esse valor, afinal, desde que provido o recurso, reverter-se-á em favor da própria parte recorrente, se ela tiver sucesso. Caso contrário, se forem inconsistentes as suas razões, esse valor, no caso da Argentina, será revertido em favor do Poder Público. No Brasil, à semelhança do que já acontece com o recurso de embargos de declaração, considerados protelatórios, poderia reverter em favor da parte contrária, sempre como um meio, como um contra-estilo a esse verdadeiro impulso irresistível de recorrer.

É preciso reconhecer que, muitas vezes, o excesso de litigiosidade recursal é imputável não à parte privada, mas ao Poder Público. Existem não dezenas nem centenas, sem receio de incorrer em qualquer exagero, mas milhares de exemplos constantes da pauta de julgamento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

Devo observar, por isso mesmo, Sr. Presidente, e sem prejuízo, é claro, dada a opção de outras soluções processuais... (inaudível)

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Para registro na Ata dos trabalhos: encontra-se presente o eminente Senador Antonio Carlos Magalhães, Presidente do Senado e do Congresso, prestigiando a exposição do eminente Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Continua V. Exª com a palavra, Ministro.

O SR. JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO - Sinto-me extremamente honrado com a presença do eminente Presidente do Senado da República e do Congresso Nacional.

Mas eu salientava, Sr. Presidente, Srs. Senadores, que, sem prejuízo da adoção de outras soluções processuais, que, se a causa real do congestionamento do aparelho judiciário reside, como efetivamente ocorre, na



atuação processual compulsiva do Poder Público e, muitas vezes, agindo como **improbo litigador** ou como resistência estatal injustificada a pretensões legítimas, deduzidas por cidadãos de boa-fé, como, então, Sr. Presidente, Srs. Senadores, aplicar as disposições da Lei Complementar nº 73, de 1993, aplicáveis à União Federal e a suas autarquias, inclusive, ao INSS, responsáveis, União Federal e INSS, em grande parte, cerca de 60%, pelo excesso de litigiosidade recursal que hoje virtualmente imobiliza, inviabiliza o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça? Essa Lei Complementar 73/93 - nada mais é do que do que a Lei Orgânica da Advocacia Geral da União - atribui ao Advogado Geral da União o poder de editar súmula administrativa vinculante, que já existe no nosso sistema de Direito Positivo, sem qualquer ofensa, no entanto, ao princípio essencial da independência jurídica do Magistrado e de sua liberdade intelectual, **legem habemus**, na verdade.

Vejam V. Ex^{as} que o Advogado Geral da União não pode construir a formulação sumular a partir de concepções próprias; não, pelo contrário. Há um limite que o legislador impôs a essa atuação do Advogado Geral da União, pois ele só poderá formular a súmula, só poderá fazê-lo com base "na jurisprudência interativa dos tribunais". A lei complementar diz o seguinte (art. 4º, inc. XII):

"Art. 4º. São atribuições do Advogado Geral da União:

XII - evitar enunciados de súmula administrativa resultante de jurisprudência interativa de tribunais."

Pois bem, essa súmula da Advocacia Geral da União, que tem caráter obrigatório, aplica-se, por força de lei, a todos os órgãos jurídicos da União Federal e a suas autarquias. Aplica-se à Procuradoria Geral da União, à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, portanto, matéria essencialmente tributária, à Consultoria Geral da União, às Procuradorias Regionais e às Procuradorias da União e também aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas. E a lei é muito clara no seu art. 43, essa Lei Orgânica da Advocacia Geral da União. É uma lei complementar em vigor desde 1993. "A súmula da Advocacia Geral da União tem caráter obrigatório - obrigatório - quanto a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 desta Lei Complementar."

Portanto, a súmula há de consubstanciar diretrizes resultantes da jurisprudência interativa dos tribunais como diz a Lei Orgânica da Advocacia Geral da União, inclusive, diretrizes emanadas da própria experiência jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

Conto a V. Ex^{as}, e certamente estão a par, situações dramáticas que surgiram com o excesso de litigiosidade recursal e muito mais do que isso, com o abuso por parte de uma autarquia federal, com o INSS, no exercício do poder de recorrer. O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar os §§ 5º e 6º, do art. 201 da Constituição Federal, estabeleceu em interpretação uniforme, interpretação unânime nas suas duas Turmas e em duas decisões plenárias, por 11 a 0, estabeleceu em milhares de casos que essas normas eram auto-aplicáveis e, portanto, o segurado tinha o direito de receber o valor da pensão, o valor do benefício previdenciário em quantias nunca inferiores ao salário mínimo. O INSS, no início, sustentava a tese de que essas normas dependeriam da intermediação de uma lei, lei que apenas teria sido editada em 1991. Portanto, há um lapso de três anos. O Supremo Tribunal Federal, no entanto, entendeu, por unanimidade, inúmeras vezes, que desde 5 de outubro de 1988, data da promulgação da nossa Constituição, e considerada a auto-aplicabilidade dessas regras, esse direito já se achava incorporado ao patrimônio jurídico dos pensionistas, dos segurados e dos beneficiários do sistema de previdência social.

Pois bem, a despeito de todas essas decisões, o INSS continuou, reiteradamente, a recorrer e, em muitos casos em que o INSS teve eventualmente êxito, os segurados, muitas vezes por falta de orientação técnica, acabaram perdendo o prazo do recurso e acabaram tendo recusado esse direito.

Isso é muito grave e por quê? Porque se, na verdade, tivesse sido editada a súmula vinculante no plano administrativo com base, como diz a lei, na jurisprudência interativa dos tribunais, lá no interior do País, quando esse cidadão de boa-fé, que efetua, regularmente, o recolhimento das suas contribuições ao sistema de previdência, fosse requerer o benefício que lhe garante a Constituição e que lhe reconheceu em sucessivas e inúmeras decisões o Supremo Tribunal Federal, ele não teria a sua pretensão arbitrariamente recusada. O agente do INSS iria acolher a sua pretensão na esfera meramente administrativa, evitando, portanto, o constrangimento de ingressar em juízo e de aguardar, muitas vezes



durante anos, por uma decisão final. Vejam que a súmula administrativa vinculante, que não afeta a independência do juiz e, portanto, não ofende os interesses da coletividade, já é uma realidade normativa que existe desde 10 de fevereiro de 1993, mas não tem sido aplicada.

Penso, Sr. Presidente e Srs. Senadores, que a aplicação desse instrumento legal certamente refletir-se-á de maneira positiva na solução dos problemas gerados pelo congestionamento do aparelho judiciário, porque nas questões objeto de jurisprudência interativa dos tribunais, uma vez editada a súmula administrativa vinculante, a União Federal e suas autarquias não mais insistirão em teses rejeitadas pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça, permitindo, desse modo, que pretensões legitimamente manifestadas pela parte privada possam ser atendidas, desde logo, até mesmo na própria instância administrativa.

O princípio da súmula vinculante para a Administração Pública, princípio este que já se acha - repito - devidamente instituído no plano federal pela Lei Complementar nº 73, de 1993, além de não comprometer a independência jurídica do magistrado, representa uma solução possível e imediatamente aplicável para permitir o descongestionamento do aparelho judiciário.

Entendo, dessa maneira, que o tema concernente ao congestionamento do aparelho judiciário pode e deve merecer reflexões diversas daquela sugerida unicamente pela adoção do princípio da súmula vinculante, em ordem a permitir uma justa relação de equilíbrio entre valores que, eventualmente, podem colocar em situação de antagonismo ou de polaridade conflitante.

Desse modo, Sr. Presidente e Srs. Senadores, revela-se essencial harmonizar a exigência de autonomia decisória e de liberdade jurídica do magistrado, que são prerrogativas que pertencem menos ao juiz e muito mais, na realidade, ao próprio corpo social, com a necessidade de impor ao processo judicial um adequado coeficiente de racionalidade que tenha, por objetivo, realizar, sempre com respeito à essencial independência do magistrado, o direito ao processo sem dilações indevidas, que constitui - o direito ao processo sem dilações indevidas - direito público subjetivo, proclamado em favor de todos os membros da coletividade, **(interrupção na gravação)** ...por importantes instrumentos internacionais de proteção aos direitos básicos da pessoa humana. Eu me refiro à Convenção Americana sobre Direitos Humanos - art. 8º, § 1º -, a que o Brasil aderiu, e à Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais - art. 6º, § 1º.

Sem prejuízo dessas considerações de ordem pessoal, que refletem, reitero, a minha íntima convicção sobre o tema em questão, devo ressaltar, em estrito respeito ao princípio da colegialidade, que o Supremo Tribunal Federal, por expressiva maioria dos seus juízes, acolhe a tese do efeito vinculante, cabendo destacar, sobre tal aspecto, o conteúdo da Emenda nº 4, oferecida pelo eminente autor da proposta, Sr. Senador Ronaldo Cunha Lima. Hoje, na realidade, no Supremo Tribunal Federal, apenas dois Ministros se pronunciam contrariamente à tese da súmula vinculante - eu próprio e o Ministro Marco Aurélio.

Impõe-se enfatizar ainda, Sr. Presidente e Srs. Senadores, que o Supremo Tribunal Federal entende recomendável discutir - e acho que a discussão é importante - mas discutir no contexto da Proposta de Emenda Constitucional nº 54, de 1995, desde que ainda regimentalmente viável, a possível introdução - e aqui, outra vez, exteriorizo uma posição colegial e institucional do Supremo Tribunal Federal - em nosso sistema constitucional, ou reintrodução em nosso sistema constitucional, do instrumento da relevância, para permitir à Corte o exercício do poder de selecionar, com prudente discricção, as causas susceptíveis de exame jurisdicional em sede de recurso extraordinário, à semelhança do que já ocorreu sob a égide da carta política anterior e do que se verifica, hoje, no sistema processual argentino. Refiro-me ao art. 280 do Código de Processo Civil argentino, na redação que lhe deu a Lei Federal argentina nº 23.774, de 1990.

Permite-se, hoje, na Argentina, para efeito de admissibilidade inicial do recurso extraordinário e, num segundo momento, para efeito do próprio julgamento do apelo extremo, o exame da "transcendência" - é essa a expressão utilizada pelo legislador argentino - que equivaleria, pelo menos, aos objetivos perseguidos pelo instrumento da arguição de relevância em nosso sistema processual. E também ressalto que é esse o modelo que vigora no sistema processual americano, com o instituto do **writ of certiorari**.

Cumprê destacar neste ponto, por necessário, a reflexão feita, bem a propósito de tal matéria, pelo saudoso Ministro Victor Nunes Leal, quando discuti



a questão do requisito da relevância como instrumento de redução dos encargos do Supremo Tribunal, e após lembrar que a condição de se tratar de matéria relevante já constituía, no Direito anterior, requisito exigido pelo decreto que tinha força de lei, o Decreto nº 20.106, de 1931, para efeito de conhecimento do recurso de embargo para o Supremo Tribunal Federal, observa, **verbis**:

"O outro aspecto da flexibilidade da solução sugerida pelo Supremo Tribunal consiste em deixar ao seu ponderado critério...." - e reitero, é o critério utilizado na prática processual norte-americana perante a Corte Suprema dos Estados Unidos da América, o **writ of certiorari**, é a prática processual do sistema jurídico argentino, a partir da reforma do **Código de Processo Civil** -, "mediante um requisito novo, a admissibilidade dos recursos extraordinários e dos recursos demandados por lei. Essa medida pode significar a solução definitiva do problema. Para aliviar os fardos correspondentes a tais processos, pela verificação prévia da sua relevância, o Supremo Tribunal não sugeriu a solução artificial ou o que ele próprio houvesse imaginado, inspirou-se na experiência" - diz o saudoso Ministro Victor Nunes Leal - "da Corte Suprema dos Estados Unidos, consoante reforma lá realizada por decisão do Congresso dos Estados Unidos da América em 1925. Inspirou-se, portanto, nessa reforma.

Nas palavras dos autores, qualquer tipo de questão que chegue à Corte Suprema sofre um processo preliminar de triagem - é esse sistema de filtragem, de controle discricionário pela Corte Suprema dos recursos que vão efetivamente por ela ser apreciados. Com o processo preliminar de triagem, somente sobrevivem aqueles casos que a Corte considera suficientemente importantes ou significativos para justificar uma nova revisão.

Esta, para nós, é uma solução finalmente inovadora: exigir que seja de alta relevância a questão federal suscitada para se admitir o recurso, especialmente o recurso extraordinário. Ainda que esses outros estivessem presentes - os outros requisitos recursais -, o recurso não seria admitido quando a questão de direito federal focalizada não fosse de alta relevância. Essa válvula não somente reduziria o serviço do Supremo Tribunal a proporções exequíveis, uma vez que esse instrumento de controle discricionário, de controle seletivo das causas, é um instrumento inerente a toda e qualquer Suprema Corte, em sede de recursos excepcionais, como daria melhor teor doutrinário às suas decisões, em correspondência com a sua posição de tribunal de cúpula. Entretanto, o requisito suplementar da alta relevância para flexibilizar as atribuições do Tribunal, de uma parte, não tem sido bem compreendido, e, de outra, tem sido considerado por alguns demasiadamente impreciso e, portanto, subjetivo.

"Em que consiste - salientava o saudoso Ministro Victor Nunes Leal - a alta relevância na questão do Direito Federal? Uma definição rigorosa - dizia - seria impossível, mas alguns exemplos ajudarão a compreender o problema. Antes de tudo - diz ele -, a relevância para esse efeito será apurada especialmente do ponto de vista do interesse público, onde, é claro, que o interesse público não se confunde com o interesse governamental, porque o interesse público tem uma conotação primária e o interesse governamental, muitas vezes, tem um aspecto meramente secundário.

Mas, na prática, muitas questões têm repercussão limitada apenas às partes ou a pequeno número de casos; e há problemas cujas consequências são muito reduzidas, mesmo para as partes, servindo, antes, como pretexto para manobras protelatórias ou que visam a subtrair o mérito do litígio ao Direito aplicável. Temos, portanto, um primeiro balizamento para impedir o excesso de discricionariedade judicial em tema de recursos excepcionais. É o interesse público da decisão a ser tomada, ou melhor, o seu reflexo além do exclusivo interesse das partes litigantes. Por isso o legislador argentino de 1990, ao introduzir esse requisito em relação ao recurso extraordinário argentino, mencionou a transcendência da questão, aquela questão, na verdade, que supera os restritos limites subjetivos da causa, uma decisão que não vai, na verdade, interessar apenas a José e a Maria, que são sujeitos da relação processual, mas uma decisão que, além e para além das partes em discussão, vai concernir ao fato de interesse social. Essa é a questão relevante.



As questões constitucionais, por exemplo, diz o saudoso Ministro Victor Nunes Leal, são questões de alta relevância, porque aí está em discussão o direito fundamental do País, mas podem apresentar-se, muitas vezes, sem relevo, se a causa puder ser decidida por outras razões jurídicas, sem que seja necessário enfrentar a controvérsia constitucional.

O interesse público da controvérsia é, assim, - conclui o Ministro Victor Nunes Leal - o índice mais seguro para se determinar a relevância da questão de Direito suscitada. Se a questão, segundo tais critérios, não for considerada relevante, nem por isso haverá delegação de justiça, porque já terá sido julgada por outro tribunal, prevalecendo a sua decisão, sem comprometer a decisão do Supremo Tribunal. Daí resulta, evidentemente, maior prestígio para os outros tribunais.

É curioso, Sr. Presidente e Srs. Senadores, que a Carta Política do Império do Brasil, promulgada e outorgada, na verdade, por um ato de força do imperador, a 25 de março de 1834, consagrou entre nós, de modo explícito, o princípio do duplo grau de jurisdição. Ao contrário das constituições republicanas, hoje discutimos se a Constituição do Brasil, consagra o princípio de duplo grau de jurisdição, e extrai-se por implicitude que sim; mas a Carta Política do Império consagrou, entendendo que todos têm direito a questionar uma decisão judicial perante o órgão jurisdicional de superior instância. O recurso excepcional, seja ele o recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal ou seja ele o recurso especial para o Superior Tribunal de Justiça, são impugnações recursais que têm uma outra função, muito menos a de discutir o direito da parte litigante e muito mais a de preservar a integridade do ordenamento federal, basicamente assegurando a supremacia do texto constitucional. Essa é a verdadeira função política desempenhada notadamente pelo recurso extraordinário que se pode interpor para o Supremo Tribunal Federal. Portanto, o importante é assegurar à base o direito ao duplo grau de jurisdição, assegurando à parte o acesso, na via recursal ordinária, aos tribunais de segunda instância; e limitar o acesso à jurisdição excepcional, à jurisdição do recurso especial, à jurisdição ativada pela interposição do recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal, àquelas questões que, na verdade, envolvem menos o interesse limitado das partes e muito mais o interesse maior da coletividade. Portanto, são decisões que se revestem - para usar a expressão argentina - de inegável transcendência. Torna-se evidente, no entanto, que a disciplinação do instrumento da relevância, instrumento que é preciso reconhecer que há de ser estigmatizado e exigirá reformulação do texto constitucional e, é claro, muita discussão, muita reflexão a respeito da conveniência ou não de sua incorporação, novamente, ao sistema de Direito Positivo, notadamente para permitir e viabilizar, em função de uma atividade eminentemente discricionária, o exercício, pela Corte, do poder de selecionar, à semelhança do que ocorre nos Estados Unidos, à semelhança do que ocorre na Argentina, à semelhança do que ocorre hoje na Espanha, as causas sujeitas ao seu julgamento recursal, a partir de um dado pertinente ao relevo da questão para o interesse público.

Entendo destacar, finalmente, Sr. Presidente e Srs. Senadores, sem prejuízo de outros suportes, a questão concernente à institucionalização, no sistema brasileiro, do controle normativo abstrato em caráter preventivo - controle normativo abstrato em caráter preventivo - à semelhança do que ocorre no modelo português, que admite a fiscalização preventiva de constitucionalidade - discussão, portanto, em tese, meramente em abstrato -, por iniciativa do Presidente da República quanto a projetos de lei já aprovados pela Assembleia da República, que é o Parlamento português, ou quanto a tratados internacionais submetidos à ratificação presidencial. Essa questão é importante, e eu menciono dois fatos concretos envolvendo o exercício da atividade jurisdicional do Supremo.

Eu fui Relator, há 3 anos, no Supremo Tribunal Federal, de uma ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro. Impugnava-se, então, a proposta de emenda constitucional apresentada pelo saudoso Deputado Amaral Neto, que permitia a instituição, em três hipóteses, da pena de morte. Na verdade, ampliava - porque a pena de morte, hoje, no Brasil, já existe para fins de guerra externa, como autoriza a Constituição -, para tempo de paz, a possibilidade de o legislador instituir a pena de morte para três casos. Era uma proposta de emenda à Constituição em tramitação na Câmara dos Deputados. Sobreveio a ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar. Eu fui o Relator, apreciei a questão e produzi um longo voto, não conhecendo da ação direta, e o Tribunal, unanimemente, me acompanhou nesse pronunciamento. Por que? Porque o que se pretendia, naquele caso, era instaurar o controle normativo



abstrato, mas não em face de uma emenda à Constituição, de um ato, portanto, já discutido, já promulgado e já publicado; mas, sim, de uma proposta, que é uma sugestão de Direito novo. Discuti, então, mostrando que no sistema constitucional brasileiro não existe, ainda, a modalidade da fiscalização preventiva em abstrato de constitucionalidade. E, muitas vezes, torna-se essencial ter esse mecanismo de controle normativo abstrato em caráter preventivo para evitar, por exemplo, que uma proposta de emenda inconstitucional se converta numa emenda inconstitucional ou que um projeto de lei inconstitucional se transforme em lei inconstitucional, evitando já naquela fase prévia, anterior à introdução da norma no sistema de Direito Positivo, que isso ocorra pelo reconhecimento prévio em abstrato da inconstitucionalidade.

Lembro-me que o hoje Vice-Presidente da República, o então Senador Marco Maciel apresentou, há alguns anos, talvez há uma legislatura, não me lembro exatamente, mas há alguns poucos anos, uma proposta de emenda interessante, instituindo, de certa maneira, esse mesmo mecanismo que já existe no sistema constitucional português. Na verdade, estabelecendo, no Direito brasileiro, o denominado veto translativo. Em que consistiria o veto translativo? O Presidente da República, entendendo inconstitucional o projeto de lei... Hoje ele veta o projeto por razões de ordem estritamente jurídica. A proposta do então Senador Marco Maciel permitia que, numa situação como essa, o Presidente da República, em vez dele próprio vetar, submeteria a questão, preventivamente, à apreciação jurisdicional do Supremo. É uma verdadeira ação direta institutiva de um controle preventivo em abstrato. Em Portugal, isso ocorre. Por que? Porque se o Tribunal Constitucional, no sistema português, se pronunciar pela inconstitucionalidade do projeto de lei, o projeto, então, será vetado, diz a Constituição, pelo Presidente da República".

Uma outra questão: em Portugal, o controle preventivo de constitucionalidade em abstrato também incide sobre tratados internacionais antes de sua ratificação pelo Presidente da República.

Eu também trago aqui à colação uma experiência do próprio Supremo Tribunal Federal. Eu sou Relator de uma ação direta de inconstitucionalidade, que ainda está em julgamento. Já proferi o meu voto - foi um longo voto - discutindo a questão da constitucionalidade ou não da Convenção 158 da OIT. Essa é uma questão de grande importância.

No sistema do controle preventivo em abstrato, o Presidente da República, antes de ratificar - e a ratificação é um ato de direito internacional público -, em Portugal, ele propõe, submete ao Tribunal Constitucional português o teor daquela Convenção Internacional e, em se tratando de Convenção Internacional, o Tribunal Constitucional entendê-la incompatível com o texto da Constituição, a Convenção só poderá ser ratificada se a Assembleia da República, vale dizer, se o Poder Legislativo, reapreciando a Convenção, vier a aprová-la por maioria qualificada de dois terços dos seus membros presentes. Esse modelo existe no sistema francês. É claro que no sistema francês o modelo é diferente - é um sistema de controle político de constitucionalidade. Mas o Conselho Constitucional francês tem essa competência para, em se advir controle abstrato, efetuar, preventivamente, a fiscalização de constitucionalidade. Há pouco tempo, substituindo o Ministro Sepúlveda Pertence, quando eu ainda era Vice-Presidente - o Presidente estava viajando -, tive que receber no Supremo Tribunal Federal o Primeiro-Ministro da República de Mali. Então, que assunto vou conversar com o Primeiro-Ministro da República de Mali? Mandeí buscar a Constituição, uma Constituição recente. É interessantíssima a Constituição da República de Mali - Mali foi uma antiga possessão colonial francesa -; ela, na verdade, não seguiu o modelo francês e tem um sistema de justiça constitucional muito interessante de controle de constitucionalidade; e o controle de constitucionalidade vigente lá é semelhante ao de Portugal, pois admite-se também o controle preventivo abstrato de constitucionalidade. Dirão os senhores: "Puxa, muitas vezes uma ação como essa vai levar tempo, e o projeto de lei vai ficar parado, não vai se converter em lei." Porque, às vezes, é necessário que se converta ou que se defina a sua situação jurídica. E uma convenção internacional vai ficar também paralisada? Não. Porque o modelo português, como o modelo da República de Mali, como o modelo francês, são sistemas que estabelecem um prazo que pode variar de 30 dias, no máximo, a 8 dias, no mínimo, para efeito de o Tribunal pronunciar-se definitivamente sobre a constitucionalidade ou não daquele projeto de lei ou daquele tratado internacional. Portanto, são modelos que me parecem importantes, pelo menos para efeito de reflexão.



E uma última observação: parece-me importante, especialmente no que se refere à Proposta de Emenda Constitucional, oferecida pelo Sr. Senador Ronaldo Cunha Lima, à consideração do Senado da República, definir-se o problema da eficácia do ato declaratório de inconstitucionalidade. Isso me parece essencial. Todos nós sabemos - e isso faz parte da doutrina brasileira e que nesta matéria vem prevalecendo - que o ato inconstitucional é um ato nulo, que não tem efeito algum. Na verdade, é nenhum o valor jurídico do ato inconstitucional. Neste ponto, a doutrina brasileira segue o modelo norte-americano; mas há um outro modelo, o austríaco, estabelecido pela Constituição da Áustria, de 1920 - a chamada Constituição de Outubro, idealizada especialmente em matéria de justiça, de jurisdição constitucional, por Hans Kelsen -, em que esse modelo entende que a lei não pode ser inconstitucional. É uma **contraction internis**. A lei só existe como tal enquanto compatível com a Constituição. O que há, isto sim, é uma situação de anulabilidade. Pois bem, no modelo austríaco, a declarada inconstitucionalidade de uma lei, por decisão do Tribunal Constitucional austríaco, o Tribunal tem algumas opções à sua disposição. Primeiro: a decisão tem eficácia **ex nunc**, ou seja, daqui para o futuro. Portanto, com isto, preservam-se situações pretéritas, muitas vezes, situações formadas e consolidadas com base na boa fé do cidadão ou com base em razões de equidade ou de interesse público. Mas, também é possível ao Tribunal Constitucional austríaco fixar no tempo o momento a partir do qual essa decisão declaratória de inconstitucionalidade vai gerar um tempo, e a Constituição austríaca permite que o Tribunal austríaco possa estabelecer que, publicado o acórdão, ele só se tornará eficaz gerando os efeitos decorrentes da declaração de inconstitucionalidade até um ano após a publicação do acórdão, ou poderá excepcionalmente fazer a aplicação, sempre excepcional, retroativa, para alcançar situações anteriores. Portanto, há uma certa flexibilidade no modelo português, que estabelece, atento à doutrina clássica, que o ato constitucional é um ato nulo, que não gera efeito, estabelece que a decisão do Tribunal Constitucional português retroage até o momento em que foi editado o ato estatal declarado inconstitucional. E mais: estabelece a repristinação de todas as leis que foram revogadas pela lei declarada posteriormente inconstitucional.

Mas, diz a Constituição portuguesa: razões de equidade, razões de segurança jurídica e razões de excepcional interesse social podem justificar uma eficácia diversa, permitindo que a decisão declaratória de inconstitucionalidade não retroaja, pelo contrário, preserve situações consolidadas no passado e passe a atuar prospectivamente para o futuro.

Essa é hoje a doutrina que prevalece no modelo espanhol. O Tribunal Constitucional espanhol também, em 1989, consagrou a tese da prospectividade da declaração de inconstitucionalidade. Ela gera efeitos para frente e não para trás.

No Brasil, no entanto, embora existam algumas decisões do Supremo, verdadeiro ensaio pendente a permitir que razões de equidade ou de interesse social ou de segurança jurídica justifiquem a preservação de certas situações - e refiro-me a uma delas: há muitos anos o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de uma lei gaúcha que vinha gerando os seus efeitos regularmente através dos anos e que beneficiara dezenas de milhares de professores do Estado do Rio Grande do Sul. Essa questão foi discutida; propôs-se, com voto vencido primoroso do Ministro Leitão de Abreu, em que aquele eminente magistrado propunha que se adotasse naquele caso concreto o sistema existente no modelo austríaco. Mas o Tribunal, por maioria, talvez não muito permeável a essas idéias, manteve-se fiel, digamos, à versão mais ortodoxa da nulidade absoluta e, conseqüentemente, a declaração de inconstitucionalidade teve efeito retroativo e desconstituiu essas situações constitucionais surgidas no passado.

Faço essa pequena digressão para mostrar que é realmente importante definir o momento a partir do qual a decisão declaratória de inconstitucionalidade vai gerar os seus efeitos. E, nesse contexto, por que não uma última reflexão realmente, pensar-se em uma outra situação? Sabemos todos que, quando o Plenário do Supremo Tribunal Federal declara a inconstitucionalidade de uma lei, no caso concreto, entre "a" e "b", entre João e Maria, essa decisão tem eficácia entre as partes; a decisão, é claro, retroage, mas apenas a aspectos de interesses daqueles envolvidos. O Supremo, transitado em julgado, comunica essa decisão ao Senado da República, que, valendo-se de um poder discricionário que lhe assiste - e foi instituída verdadeira inovação na Constituição Federal de 1934 -, pode ou não suspender, com resolução, a execução daquela norma, seja ela federal, estadual ou municipal, declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal



Federal. E, muitas vezes, essa resolução do Senado, resolução suspensiva, é muito importante, porque ela passa pelo efeito, eu diria, extensivo, ela estende a todos os outros, alheios àquele processo, os efeitos da decisão declaratória de inconstitucionalidade, beneficiando-os inclusive, impedindo que aquela norma seja aplicada ou seja invocada. É, portanto, um efeito de generalização de uma controvérsia privada.

Pois bem! Mas nem sempre o Senado faz isso com a celeridade necessária, muitas vezes o Senado pode, até mesmo por razões de conveniência política ou administrativa, resolver não suspender. Apenas como fruto de reflexão é que trago essa sugestão, sem que o Senado se despoje dessa prerrogativa, que é dele e continuará sendo dele. Então, porque não atribuir à terceira decisão plenária do Supremo Tribunal Federal sobre a mesma matéria, declarando três vezes consecutivas a inconstitucionalidade da mesma lei, ainda que, no caso concreto, por que não permitir, não conceder, é claro, no texto da Constituição, a essa terceira decisão plenária do Supremo Tribunal Federal, que declara a inconstitucionalidade daquela mesma lei, esse efeito suspensivo para permitir que a partir do caso concreto, da terceira decisão proferida no caso concreto, se extraíam consequências que são próprias do controle normativo abstrato.

Portanto, se o Supremo, em um primeiro momento, declarar a inconstitucionalidade, ele comunica ao Senado, que pode ou não suspender. Em seguida, o Supremo, pronunciando-se como plenário uma segunda vez, e novamente declarando a inconstitucionalidade no mesmo texto, comunica ao Senado, que pode ou não suspender. E, finalmente, no terceiro momento, no terceiro processo concreto entre partes definidas, entre João e Maria, o Supremo Tribunal Federal, pela terceira vez consecutiva, declara a inconstitucionalidade da mesma norma. Então por que não se atribuir, não se reconhecer a essa terceira decisão aquela mesma eficácia que é inerente às próprias decisões do Supremo em série de controle normativo abstrato.

O modelo português nos fornece ao menos, para efeito de reflexão, uma idéia, porque em Portugal o Tribunal Constitucional poderá dar esse efeito à terceira decisão declaratória de inconstitucionalidade proferida no caso concreto. É uma norma que existe no sistema português, mas que permitiria então, muitas vezes, ao Supremo Tribunal Federal estender e generalizar os efeitos decorrentes da terceira declaração de inconstitucionalidade.

Mas, em suma, Sr. Presidente, Srs. Senadores, essas são apenas algumas considerações que desejaria expor e submeter à auto-apreciação dos eminentes Senadores da República e membros integrantes desta Comissão, reiterando, uma vez mais, que no que concerne ao efeito vinculante, não necessariamente emergente da súmula, mas da própria decisão declaratória de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo, reiterando que quanto ao efeito vinculante há uma clara posição favorável do Supremo Tribunal Federal a essa tese. Não é a minha posição, não é a posição do Ministro Marco Aurélio, mas é certamente a posição institucional do Supremo Tribunal Federal, que se manifesta favoravelmente à tese do efeito vinculante.

Desejo, uma vez mais, afirmar que me sinto profundamente honrado por comparecer ao Senado da República e por poder expor, a título de reflexão, algumas questões que me parecem relevantes no contexto da discussão do tema que na verdade nos ocupa hoje aqui. Coloco-me, portanto, reiterando uma vez mais os meus agradecimentos, à disposição dos eminentes Senadores.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - A Presidência suspende por três minutos a reunião para os cumprimentos do Senado ao Embaixador Gomes.

A Presidência registra a presença na nossa Assessoria da advogada do Senado, Dr^a Herzeleide e passa aos esclarecimentos.

O eminente Senador Vice-Presidente, Senador Ramez Tebet, pede a palavra para fazer... Pergunto ao eminente Relator, Senador Jefferson Péres, que tem a prioridade, se cede a vez ou se...

Com a palavra o Senador Jefferson Péres.

O SR. JEFFERSON PÉRES - Jamais deixaria de ceder a prioridade ao meu eminente colega Ramez Tebet.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Concedo a palavra ao nobre Vice-Presidente da Comissão, Senador Ramez Tebet.

O SR. RAMEZ TEBET - Sr. Presidente, Senador Bernardo Cabral, Sr. Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, José Celso de Mello Filho; Srs. Senadores, para mim parece claro que V. Ex^a proferiu uma verdadeira aula. Eu o ouvi atentamente. Digo que foi uma aula de sabedoria jurídica. V. Ex^a não se limitou



apenas a dar o seu convencimento contrário à súmula vinculante; fez algumas observações, alertas e apresentou sugestões, lembranças que, com toda certeza, serão de extrema valia para o instante em que esta Comissão tiver que decidir ou emitir o seu parecer sobre essa momentosa questão.

A súmula vinculante é um dos aspectos - V. Ex^a salientou bem - daquilo que se propõe hoje neste País. Se existe uma palavra tão em moda neste país hoje é reforma. Com certeza, desde que assumi no Senado da República, representando o meu Estado Mato Grosso do Sul, temo-nos debruçado sobre

reformas: reformas políticas, da ordem econômica, reformas do Poder Judiciário em andamento na Câmara, reforma política, administrativa, previdenciária, em suma, estamos todos aqui debruçados, portanto, sobre questões que são momentosas.

Em Direito e em conceito de justiça, o subjetivismo - V. Ex^a salientou bem - é algo que toma conta de todos aqueles que têm a relevante função de aplicar a lei. V. Ex^a, por exemplo, em determinado momento, falando sobre excessos de recursos e sobre a pena que deveria ser aplicada ao nosso ordenamento jurídico, deveria ser mais amplo na aplicação da pena para os litigantes que recorrem por recorrer, sem nenhum fundamento. Às vezes, fico pensando: mas o que é violação frontal da lei? O próprio Poder Judiciário fica, diante de uma questão como esta, perplexo porque um juiz decide, e é considerado violação frontal da lei. Então, são questões realmente angustiantes.

E por que se fala em reforma? Porque se quer melhorar a sociedade brasileira, se quer buscar, no caso específico, no caso de uma reforma do Poder Judiciário, efetivamente reconhecer mais aquilo que falta ao Brasil, quer dizer, a cidadania. São questões angustiantes. É duro constatar a demora com que o Poder Judiciário, por falta de estrutura, embora a estrutura humana seja, no meu humilde entendimento, de alta relevância, embora os nossos magistrados, todos eles na sua maioria sejam dignos e honrados, tanto é que não se vê nada de desabonador contra a conduta dos componentes do Poder Judiciário... Isso, Sr. Presidente, é altamente confortador para nós, mas a sociedade brasileira se preocupa com a questão da lentidão do Poder Judiciário. É por isso que estamos aqui estudando a súmula vinculante, a qual V. Ex^a é contra, mas a maioria do colegiado que V. Ex^a hoje representa - e V. Ex^a deixou isso claro aqui - é favorável.

Nós recebemos aqui, Sr. Ministro, outros ministros. O seu antecessor também aqui esteve presente. Recebemos também o Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, recebemos juristas, cada qual manifestou a sua opinião, mas todos eles se mostraram preocupados com a questão da celeridade que devem ter os processos no Poder Judiciário.

Uma das observações foi feita pelo Ministro Evandro Lins e Silva e vou transformá-la em pergunta a V. Ex^a, ou seja, por que não se edita súmula há mais de dez anos? Essa é a primeira pergunta.

A outra questão que nos deixa em dúvida diz respeito ao fato de a súmula quase nunca ser contrariada pelos juízes - isso todos reconheceram aqui, mas não V. Ex^a. Não ouvi essa afirmativa de parte de V. Ex^a. Os outros convidados que por aqui passaram disseram que os juízes na sua maioria buscam uma súmula para, numa decisão rápida e fulminante, aplicá-la e decidir a questão. Se é assim, será que a questão está adstrita só à forma, como o Deputado Jairo coloca? Pergunto: se excluirmos a questão da pena V. Ex^a aceitaria a súmula vinculante, considerando que ela já é aceita? Essa é a segunda pergunta que faço.

Por outro lado, se o problema do Poder Judiciário diz respeito ao grande volume de processos que estão em andamento, se se reconhece que os recursos são proteladores e que o Poder Público é responsável por isso - Poder Público que tem na Lei Complementar de 1993 até a possibilidade de fazer vínculo, de a Advocacia-Geral da União estabelecer a súmula vinculante - se esses recursos são reconhecidamente protelatórios, pergunto: há algum inconveniente de o Supremo Tribunal Federal - a mais alta Corte de Justiça do Brasil - começar a dar um exemplo ao País?

O Tribunal Superior do Trabalho adotou ou está adotando o chamado mutirão; ou melhor, o Tribunal Superior do Trabalho convocou dez juízes - o Tribunal é composto por vinte e sete ministros - e esses dez juízes estão analisando os agravos de instrumento. Recebi correspondência, ontem, do Presidente daquela Corte de Justiça - uma gentileza da parte de S. Ex^a -, informando-me, em razão de um pronunciamento que fiz aqui, no dia 31 de março do corrente ano sobre o assunto Mutirão no Poder Judiciário, que esses dez juízes convocados examinaram dez mil agravos de instrumento. Isso possibilitou que os vinte e sete ministros apreciassem outros vinte e um mil processos. Em três meses,

o Tribunal Superior do Trabalho limpou a pauta com cerca de trinta e um mil processos.

Ora, o Supremo Tribunal Federal, consoante afirmativa de V. Exª, um pouco mais modesta que a afirmativa que fez o Ministro Sepúlveda Pertence, seu antecessor, que afirmou que havia trinta e cinco mil processos em andamento, e V. Exª afirma que tem quase isso - são cerca de trinta e cinco mil processos em andamento. Existe alguma proibição legal, do Supremo Tribunal Federal, a exemplo do TST, pelo menos com o objetivo de limpar a pauta? Não que isso seja o ideal, porque o ideal é uma reforma do Poder Judiciário, dotando-o de estrutura adequada para poder solucionar os problemas de estrutura jurídica com adoção de algumas medidas, como essa que estamos propondo, como outras que V. Exª está sugerindo, e outras providências que o Poder Judiciário pede para melhor se agilizar, inclusive o que V. Exª não se referiu aqui, mas que sabemos que, por exemplo, é uma preocupação, que são as verbas, maiores recursos para que o Poder Judiciário possa, realmente, se aparelhar.

Mas, a minha pergunta, para finalizar é esta: há algum impedimento legal, óbice, na convocação de juízes dos tribunais - poderiam ser, por exemplo, os presidentes dos tribunais de Justiça dos Estados - para limpeza da pauta do Supremo Tribunal Federal, seguindo a trilha do Tribunal Superior do Trabalho? São essas as indagações que formulo a V. Exª, mas não sem antes abraçá-lo efusivamente pela aula que nos deu aqui, pelo entusiasmo com que defende as suas idéias.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Presidente Celso de Mello, antes de dar a palavra a V. Exª quero registrar que se encontra a sua direita o Embaixador João Carlos de Souza Gomes, Embaixador do Brasil junto à Costa Rica, que foi há pouco tempo removido de Nova Iorque para aquele país, e a convite desta presidência, sabendo que V. Exª é um defensor dos direitos humanos, e a Costa Rica hoje é o primeiro país nesse sentido, comparece a sua conferência.

Tem a palavra V. Exª

O SR. JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO - Fico muito honrado com a presença do embaixador aqui. Agradeço as palavras do Senador Ramez Tebet.

Respondendo a sua última pergunta, Senador, entendo que não há base constitucional para o Supremo Tribunal Federal convocar juízes de outros tribunais para que possam ter assento na Corte e lá, num esforço solidário, auxiliá-la na superação dessa pauta congestionadíssima.

Na verdade, a própria estrutura constitucional do Supremo acaba inviabilizando a possibilidade de que essa convocação afinal possa ser efetivada. Ao contrário da Justiça do Trabalho, que é uma estrutura orgânica, própria, em que há o órgão de cúpula, o Tribunal Superior do Trabalho, depois os Tribunais Regionais, o Supremo Tribunal Federal, na verdade, é um órgão de superposição dentro do sistema jurídico brasileiro e, na verdade, não tem qualquer poder, nem mesmo de supervisão administrativa sobre outros tribunais.

Muitas vezes é costume salientar-se ou questionar-se a inércia do Supremo Tribunal Federal. Às vezes são divulgados ou denunciados alguns abusos que se registram em determinados tribunais, na esfera administrativa, e questiona-se por que o Supremo Tribunal não adota providências. É porque, na verdade, não pode, na esfera administrativa, assim proceder. Só poderá agir, e formalmente provocado, em sede jurisdicional. Mas, de qualquer maneira, não tem poder de supervisão financeira nem administrativa sobre outros tribunais, conseqüentemente, falta-lhe competência para poder realmente convocar juízes integrantes de outros tribunais do País.

Quanto ao problema da súmula, por que não é editada, informo que, realmente, a última vez em que se editou uma súmula foi praticamente há quatorze ou quinze anos. Mas posso dizer a V. Exª que acabo de compor as novas comissões do Supremo Tribunal Federal e, em particular, a Comissão de Jurisprudência constituída dos Ministros Octávio Gallotti, o Ministro mais antigo e o seu Presidente; do Ministro Sepúlveda Pertence e do Ministro Marco Aurélio de Mello. São esses três Ministros que, compondo agora a nova Comissão de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, vão iniciar - já estou informado disso - o processo de formulação dos novos enunciados sumulares, precisamente a partir da jurisprudência interativa que foi sendo construída pelo Supremo Tribunal Federal ao longo desses anos, desde o início da vigência da nova Constituição.

É um período de nove anos, muitos acórdãos que consolidaram uma orientação jurisprudencial e essa orientação vai se consubstanciar em enunciados sumulares. Pretendo submeter logo essas formulações à apreciação da Corte para que, afinal, as novas súmulas passem, uma vez mais, a ser publicadas.



Quanto ao problema da súmula vinculante sem a pena, entendo que, de um lado, a proposta consubstanciada no substitutivo do eminente Deputado Jairo Carneiro contém componente autoritário a que me referi, parecendo-me extremamente preocupante. Representará, em termos de independência judicial, um alto custo político. Poderia, eventualmente, trazer à colação o exemplo de Rui no célebre caso do Rio Grande do Sul, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, precisamente há cem anos - fevereiro de 1897. A expressão "crime de hermenêutica" foi forjada por Rui Barbosa no recurso interposto para o Supremo Tribunal Federal, recurso acolhido pela Corte e que culminou na absolvição do juiz gaúcho, que havia sido absurdamente condenado por pensar de maneira diferente.

Há, claro, ao longo do nosso processo histórico, alguns momentos em que se tentou, na verdade, submeter o Supremo Tribunal Federal, no processo de interpretação, a determinadas injunções e circunstâncias. Lembro-me perfeitamente do quadriênio de Hermes da Fonseca, quando houve um conflito, para não dizer do conflito institucional que logo se estabeleceu entre a Suprema Corte e a Presidência de Floriano Peixoto, época em que o Senado da República rejeitou, não três, mas cinco indicações presidenciais para o Supremo Tribunal Federal. Foram cinco as indicações feitas pelo então Vice-Presidente, no exercício da Presidência, posto que Floriano Peixoto, na verdade, nunca deixou de ser um Vice-Presidente no exercício da Presidência e, jamais, um Presidente da República, vez que usurpara as atribuições de Presidente da República com evidente ofensa ao que dispunha a Constituição Federal de 1891.

Mas, de qualquer maneira, houve uma situação de conflito institucional que se iniciou com a declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo do Código Penal da Armada, editado por decreto, embora fosse uma lei de caráter criminal. O Supremo declarou a inconstitucionalidade, houve a reação por parte do Executivo. Ao final, virtualmente, Floriano imobilizou o Supremo e acabou indicando cinco pessoas. Houve cinco rejeições pelo Senado dessas indicações presidenciais.

No quadriênio Hermes da Fonseca apresentou-se projeto de lei com a finalidade de considerar crime de responsabilidade do Juiz do Supremo Tribunal Federal o ato de interpretar contra a expressão literal das leis e da Constituição. Foi, na verdade, um objetivo perseguido pelo Governo de Hermes da Fonseca a partir de determinados **habeas corpus** concedidos pela Suprema Corte, também, logo no início de sua gestão.

Portanto, encaro com muita preocupação a proposta de incriminação do juiz por refletir criticamente sobre a realidade jurídica, social e política em que vive e atua. O juiz, obviamente, não pode ser punido por pensar com independência e liberdade.

De outro lado, a proposta do Senado já não tem esse componente autoritário. Mas, o que me preocupa muitas vezes nela - e aqui é uma opinião puramente pessoal, porque, como ressaltei, a opinião da Corte é no sentido de admitir a tese do efeito vinculante e, basicamente na linha da própria emenda oferecida pelo eminente Senador Ronaldo Cunha Lima à sua própria proposta, permitindo que se extraia o efeito vinculante não de uma decisão sumulada, mas da decisão plenária proferida pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

Mas, de qualquer maneira, o que me parece é que a proposta, tal como formulada inicialmente, ainda que sem a incriminação do magistrado, ela poderia, sob certo aspecto, parecer inócua, na medida em que não havendo uma sanção jurídica, quer dizer, não haveria como vincular os juizes e haverá sempre a possibilidade de se sustentar no contexto da chamada súmula vinculante uma questão prejudicial, ou seja, de inaplicabilidade da súmula ao caso em análise porque incoerentes os pressupostos que justificaram a formulação da súmula com eficácia vinculante.

Por isso mesmo, eu, numa opinião puramente pessoal, acharia muito mais preferível instituir fórmulas processuais alternativas. Mas, de qualquer maneira, entendo que a proposta do Senado representa um grande avanço em relação ao substitutivo do Deputado Jairo Carneiro.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Senador Jefferson Péres e, a seguir, o Senador Josaphat Marinho, Senador Roberto Freire que estão inscritos.

O SR. JEFFERSON PÉRES - Eminente Ministro Celso de Mello Filho, desnecessário dizer quão honrosa é a sua presença nesta sala. Vou, portanto, ser o mais objetivo e sucinto possível sem prejuízo da construção do meu raciocínio.

Ministro, não há soluções fáceis, nem panacéias em questões institucionais. Toda proposta apresentará sempre vantagens e desvantagens e terá



sempre bons argumentos contra e a favor. V. Exª, me permita com todo o respeito, defende, V. Exª tem posição firmemente contrária ao efeito vinculante, mas tem posição firmemente favorável ao efeito vinculante da lei em relação ao Poder Público. Parece-me que, repito, com o devido respeito, há uma contradição de V. Exª porque os fundamentos são os mesmos. Se o efeito vinculante cerceia, de certa forma, a liberdade, o direito de o juiz de dissentir do Supremo na interpretação de uma lei e, se por outro lado, fere o duplo grau de jurisdição, isso vale também para o Poder Público. Se se nega ao Congresso inserir no texto constitucional a vinculação *erga omnes*, como admitir então a vinculação infra e constitucional, e apenas para o Poder Público, negando-se, por exemplo, aos advogados-gerais da União e ao próprio Estado o direito de, convencidos de que defendem o interesse público, ingressarem em juízo e recorrerem ao duplo grau de jurisdição?

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - V. Exª quer que o Ministro Celso de Mello responda logo, para que não perder o fio da meada?

O SR. JEFFERSON PÉRES - Sim.

O SR. JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO - Entendo que não há, na verdade, qualquer contradição na minha abordagem do tema, porque, basicamente, para não aceitar a tese do efeito vinculante em relação ao magistrado, situo a questão no plano da independência jurídica do magistrado. Essa questão me parece muito grave, porque, como salientei na minha exposição inicial, na medida em que essa independência jurídica do magistrado é limitada, vai diminuindo, de maneira preocupante, o próprio coeficiente de liberdade do grupo social.

Na verdade, a independência do magistrado não é um fim em si próprio, mas um meio de que o Estado investe o juiz para, com liberdade, poder atuar nos conflitos que, muitas vezes, opõem a pessoa ao poder público, ao Estado. E é essencial que o magistrado seja independente, especialmente, independente para exercer o ofício jurisdicional, para exercer a atuação que se coloca no domínio natural de sua própria atuação institucional.

Em relação ao Poder Público, não vejo esse mesmo risco para a coletividade, na medida em que a súmula vinculante, no plano administrativo, só vai decorrer de uma deliberação do próprio Poder Público. É, na verdade, uma autocontenção, pois cabe ao Advogado-Geral da União, depois de avaliar uma sucessão de decisões judiciais, enunciar a formulação sumular com base na jurisprudência interativa dos tribunais. Portanto, o próprio Advogado-Geral da União terá consciência de que determinadas teses jurídicas, sustentadas pela Administração Federal, estão sendo repelidas pelos Tribunais Superiores, nomeadamente pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça e que nada mais justifica insistir naquelas posições. Assim, caberá ao Advogado-Geral da União, obviamente depois de uma séria reflexão de sua parte, formular um enunciado sumular, havendo, aí sim, uma autocontenção, quer dizer, ele próprio se impõe. Na verdade, não é uma imposição, que eu diria, heterônoma - heterônoma, porque decorre de vontade alheia -, mas é uma restrição autônoma a que ele próprio se impõe, valendo-se da prerrogativa que lhe assegura a lei. De outro lado, quando se cuida da independência do juiz, o que se fala, em última análise, o que se pretende, em última análise, é preservar a independência da pessoa, do indivíduo, da sociedade. E essa questão, esse risco, na verdade, não se verifica nem mesmo potencialmente quando a própria Administração Pública, autonomamente, se restringe e se contém, reconhecendo a preponderância da tese a ela contrária, admitindo perfeitamente que a sua pretensão não encontra suporte na ação dos juizes e dos tribunais.

Por isso não vejo qualquer tipo de contradição ao insistir na aplicabilidade da tese do efeito vinculante para a Administração Pública, porque, basicamente, nos termos já previstos na Lei Complementar nº 73/93, essa é uma restrição que se impõe autonomamente por efeito da manifestação de vontade do próprio Advogado-Geral da União.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Senador Jefferson Pères com a palavra.

O SR. JEFFERSON PÉRES - Evidentemente que não vou estabelecer polêmica em torno disso, mas acho que o efeito vinculante é em favor da sociedade; e muitas vezes, nem sempre, mas muitas vezes, o interesse do Estado se confunde com os da sociedade.

O SR. JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO - É verdade.

O SR. JEFFERSON PÉRES - Continuando, para concluir.

Como V. Exª já acentuou, a proposta do Senado não cogita de estabelecer punição para os juizes.



O SR. JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO - Ou uma sanção jurídica.

O SR. JEFFERSON PÉRES - Ou uma sanção qualquer. E por todos os contatos que aqui fiz, sequer passou pela cabeça de alguém estabelecer essa sanção.

Ela também não fala em súmula. Segundo a proposta do próprio autor...

O SR. JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO - Algumas emendas é que mencionam.

O SR. JEFFERSON PÉRES - ...decisões do Supremo, ou seja, quando o Supremo assim o decidir, por dois terços ou três quintos de seus membros, é que se estabelecerá a vinculação obrigatória. Só nesses casos.

V. Exª argumenta que ainda assim ficaria a inocuidade, porque, sem a sanção, o juiz não estaria obrigado a cumprir.

Mas, Sr. Ministro, de qualquer modo, o estabelecimento do efeito vinculante na Lei Maior do País já seria um fator inibidor para a maioria, e, em segundo lugar, sempre se poderia estabelecer, até o próprio Supremo, no seu Regimento, a reclamação direta no caso de o efeito vinculante não estar sendo cumprido. Seria um processo sumaríssimo.

Sr. Ministro, o propósito do efeito vinculante, evidentemente, é desafogar a mais alta Corte de Justiça para que ela possa cumprir o seu papel. O eminente Ministro Sepúlveda Pertence, em sua exposição nesta Comissão, deu o seguinte exemplo, que me permito lembrar aqui: "...casos em que não há peculiaridade. Não obstante, multiplicam-se os efeitos sobre repetitivos, apesar de jurisprudências absolutamente consolidadas, freqüentemente, pela unanimidade do Supremo Tribunal. Alguns números: auto-aplicabilidade do piso do salário mínimo para benefícios previdenciários, em torno da qual o Supremo Tribunal jamais teve dúvida - nenhum só voto discrepante -, resultou em 8.043 recursos. A discussão sobre o alcance do art. 58 do Ato das Disposições Transitórias, a revisão desses mesmos benefícios na data da Constituição, se se aplicava ou não a benefícios em períodos anteriores, resultou em 6.312 recursos. A integralidade da pensão de servidores públicos, em 1.035 processos. A questão dos juros reais, em 1.138.

Para concluir, Sr. Ministro, pergunto se isso não fere a independência do juiz e se vai, de certa forma, desafogar o Supremo Tribunal. E se não tem, a meu ver, nenhum inconveniente, se fica a critério do Supremo Tribunal, que é um órgão que tradicionalmente é muito cauteloso em suas decisões - isso está impregnado na cultura do Supremo, vimos isso no caso da advocatória, que ele usou, em pleno regime do arbitrio, pouquíssimas vezes. Pergunto-lhe, em face de tudo isso e tal como proposta: por que não estabelecer o efeito vinculante?

O SR. JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO - A respeito dessa questão, quando mencionei a falta de sanção, obviamente não quis mencionar a proposta de incriminação do Magistrado, mas, talvez, a previsão de nulidade da decisão proferida em desconformidade com a tese consubstanciada numa decisão final do Supremo Tribunal Federal. De qualquer maneira, sempre será possível a utilização da reclamação, o que aumentará, ainda que de modo menos expressivo, a carga processual do Supremo Tribunal Federal, pois serão reclamações sendo ajuizadas a partir de todo o País e com algumas dificuldades até, porque são ações que devem ser promovidas originariamente em Brasília, no Distrito Federal, diretamente perante o Supremo Tribunal Federal. Mas isso, na verdade, trará um ônus adicional ao já grande volume processual que hoje afeta e quase virtualmente inviabiliza o Supremo Tribunal Federal.

De outro lado, veja V. Exª, se adotado o princípio da súmula vinculante sem a sanção...

O SR. JEFFERSON PÉRES - Não. Não se trata de súmula.

O SR. JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO - É que estou me referindo, digamos, a algumas propostas que constam de emendas a esta proposta e também à proposta subscrita pelo eminente Senador da Paraíba, Ronaldo Cunha Lima, que extrai, já desde a sua proposta original e agora na emenda que oferece à sua própria proposta, o efeito vinculante da própria decisão plenária proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

Veja V. Exª que isso não impede, uma vez proferida uma decisão inferior fiel à tese consubstanciada nessa orientação do Supremo Tribunal Federal, que a parte contrária recorra, recorra inclusive contra a tese consagrada nas decisões plenárias do Supremo Tribunal Federal, recorra ordinariamente ou extraordinariamente. Negado o trânsito ao recurso extraordinário, interpõe-se o agravo de instrumento. O grande problema é o excesso de litigiosidade recursal.



Quando eu afirmei que poderia parecer inócua a proposta, quis me referir exatamente a isso. E por quê? Porque essa proposta não inviabiliza a possibilidade de a parte recorrente investir contra uma decisão fiel à tese do Supremo Tribunal Federal; não impede que essa parte recorra ao Supremo até mesmo para rever essa orientação. Daí, o excesso de litigiosidade recursal vai continuar intenso. Essa é a grande questão. Talvez a utilização de mecanismos processuais inibitórios pudesse, isso, sim, não resolver, como V. Exª bem salientou. Nesses momentos, não há soluções definitivas, mas soluções que possam ao menos caminhar num sentido mais positivo e evitar exatamente o que estamos hoje registrando.

Referi-me a um desses casos que V. Exª acaba de ler, precisamente à questão da auto-aplicabilidade dos parágrafos 5º e 6º do art. 201 e também à questão do art. 58 do ADCT e outras amplamente discutidas pelo Supremo Tribunal Federal. De qualquer maneira, mesmo que houvesse ou uma súmula com eficácia vinculante, ou o próprio efeito vinculante extraído diretamente da decisão plenária do Supremo Tribunal Federal, isso não importaria aos magistrados de tribunais que atuam em grau inferior de jurisdição a adesão incondicional àquelas teses. Significa que, proferida uma decisão, mesmo de maneira estritamente compatível com a orientação do Supremo, ainda assim caberia a possibilidade do recurso.

Por isso, entendo importante estabelecer um sistema de filtragem, um mecanismo de controle recursal a partir da própria relevância, da própria transcendência da questão jurídica suscitada em sede recursal, ou mesmo quando eu menciono a questão de se outorgar a terceira decisão do Supremo Tribunal Federal. No caso concreto, a mesma eficácia, que é natural e inerente às decisões do Supremo no sistema de controle normativo abstrato, isso obviamente não afeta prerrogativa do Senado Federal, mas permite ao Supremo, na terceira decisão consecutiva, excluir do sistema de direito positivo porque é uma competência de rejeição. A declaração de inconstitucionalidade envolve um juízo de exclusão. Na verdade, exclui sobre o sistema de direito positivo aquela norma, e não mais existindo a norma, porque ela não consta mais do sistema de direito positivo, é uma norma inconstitucional, não pode ser mais aplicada por ninguém, não pode atuar, servir como base normativa para qualquer pessoa, notadamente o Poder Público, nela fundamentada na pretensão de direito material. Isso me parece importante.

Declarada a inconstitucionalidade do sistema de controle abstrato, qual é a consequência? É a exclusão da norma inconstitucional do sistema de direito positivo. No sistema de controle concreto, isso só ocorre com o concurso, com a intervenção *a posteriori* do Senado. No entanto, apenas para reflexão, se pudéssemos conferir essa mesma eficácia à terceira decisão do Supremo proferida no caso concreto, estaríamos também excluindo, mas em favor de quem? Em favor do interesse público, que não deseja a pauta dos tribunais extremamente congestionada, com a indefinição de situações jurídicas por parte das pessoas em relação ao Poder Público ou, do lado do Poder Público, em relação aos grupos sociais. Parece-me importante que esses outros mecanismos também sejam considerados no contexto no efeito vinculante, porque o efeito vinculante, só por si, isoladamente considerado, não vai simplesmente conduzir aos objetivos que eu também desejo sejam realmente alcançados.

Às vezes, questiono a eficácia prática da tese do efeito vinculante. Por isso, entendo que só a tese do efeito vinculante, isoladamente considerada, especialmente em termos não tão duros quanto àqueles constantes do substitutivo oferecido à Câmara dos Deputados, ainda assim parece-me que haveria essa dificuldade de ordem prática porque, na verdade, recursos não seriam pedidos.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Senador Jefferson Pères.

O SR. JEFFERSON PÉRES - Apenas uma observação, Sr. Presidente. Raciocino sempre em termos de relação custo/benefício. Vejo no efeito vinculante algum benefício e um custo irrelevante.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Senador Josaphat Marinho, tem V. Exª a palavra.

O SR. JOSAPHAT MARINHO - Não lhe vou fazer nenhuma indagação. A única que poderia fazer creio que não deva anunciá-la, porque se o problema sobrevier, V. Exª teria que julgar. Mas quero assinalar a excelência de sua exposição diante dos objetivos desta Comissão. V. Exª não se limitou a enunciar o seu pensamento, a sua convicção. V. Exª traduziu um pensamento da Corte que preside e sugeriu as opções ou as medidas complementares para a finalidade de ajudar-se o Poder Judiciário a sair das atuais dificuldades em que se encontra pelo volume de processos.



Na enunciação dessas idéias, V. Ex^a assinalou alguns pontos realmente inovadores a respeito dos quais o Poder Legislativo deve atentar, como, por exemplo, o do controle constitucional abstrato preventivo. Essa seria uma fórmula para evitar muitas dificuldades à República, ao funcionamento das instituições, como ocorre em países como a França ou Portugal.

V. Ex^a assinalou um problema que me parece também essencial, e é sobre isso que faço a observação sem lhe dirigir nenhuma indagação a propósito da arguição de relevância. Eu pediria aos meus colegas que pensássemos na hipótese de adotá-la, independentemente de norma constitucional. Será possível fazê-lo? É o que nos cabe discutir, sem levar a V. Ex^a a indagação, porque é possível que o problema seja posto.

O SR. JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO - É verdade.

O SR. JOSAPHAT MARINHO - Mas eu, quando advogado, permanentemente militante no Supremo Tribunal, alcancei a arguição de relevância resultante de modificação da Carta de 1967. Embora dela houvesse sido adversário, eu entendo que a origem da medida não basta para condená-la. Se se puder admitir a arguição de relevância com alguns temperamentos ou condicionantes...

O SR. JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO - Parâmetros, na verdade.

O SR. JOSAPHAT MARINHO - ...parâmetros, para os quais o Supremo Tribunal já marchava, creio que será uma das providências salutares. Evitando-se o subjetivismo, a arguição de relevância pode propiciar a eliminação de recursos descabidos excessivos, seja de particulares, seja do poder público.

Assinalo que V. Ex^a nos trouxe subsídios para o debate hoje, o problema do controle constitucional abstrato preventivo, o problema da arguição de relevância, fixou com as suas variantes o problema do efeito veiculante. Para nossa apreciação só desejo lembrar que na 1^a República, sem lei, sem reforma da Constituição o Supremo Tribunal Federal estendeu o uso do **habeas corpus**, da simples liberdade de locomoção à proteção de todos aqueles outros direitos para os quais não havia um remédio específico. A função construtiva permitiu isso. Estamos em outro momento, em que se impõe ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário usar muito esse poder construtivo para superar dificuldades que aí estão.

Quero apenas assinalar a riqueza das informações que V. Ex^a nos trouxe.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Com a palavra o Senador Roberto Freire.

O SR. ROBERTO FREIRE - Faço de público um elogio à Comissão. Na discussão do efeito vinculante do Projeto de Emenda Constitucional, tivemos aqui a presença de personalidades que vieram a contribuir para que tivéssemos compreensão não apenas na questão do efeito vinculante mas, fundamentalmente, na questão da reforma judiciária, que me parece ser a questão central para nós que não estamos aqui apenas discutindo a tecnicidade. Vamos discutir o que pretendemos na questão maior da chamada reforma do Estado, e dentre elas a reforma do Judiciário.

Nessa discussão, e acredito que o Ministro, o Presidente do Supremo trouxe excelentes contribuições para uma formulação mais geral, o que precisamos aprofundar é a nossa concepção de Judiciário. Quais são os objetivos de toda essa discussão? É termos um Poder Judiciário que garanta o exercício de cidadania, em todos os sentidos, que não é realidade no Brasil. Por uma série de problemas, que são de realidade social e econômica, mas que são também da própria estruturação do Poder Judiciário.

Uma dessas questões que impede e que é motivo de uma busca de solução no efeito vinculante, é o congestionamento dos tribunais. Existem outros, não cabe agora discutir, mas tem que se discutir como garantir o pleno exercício da cidadania, como termos uma justiça universal, ou seja, para todos. Várias outras questões podem ser colocadas.

Estamos discutindo um remédio para o descongestionamento, só que me parece que esse remédio não atente aos objetivos mais gerais. É uma questão adjetiva, de processo, não é substantiva e que talvez não seja a mais adequada para a solução desses objetivos. Ao contrário, a impressão que tenho do efeito vinculante é que ele vai na contramão dos objetivos da reforma do Judiciário. Centraliza num corpo permanente, num colégio permanente, decisões que vão contra a dinâmica da sociedade que é de descentralização federativa, confederação que nunca tivemos, e que vem se consubstanciando aos poucos, ao retirar dos juizes a interpretação dos fatos. Não é da lei, reaplicação da lei numa



interpretação que ele dá dos fatos, por cima vem centralizando em juízes da Corte maior aquilo que ele tem que aplicar no julgamento de fatos. Esse é um dos primeiros aspectos; a descentralização em função geral de exercício de cidadania que dá muito mais um poder local na realidade fática do que na interpretação do Direito, que é a característica da Corte.

E aí vêm todas as questões que o Ministro colocou muito bem, que é a garantia da cidadania dupla jurisdição, e isso o efeito vinculante impede; a garantia da independência dos juízes, a questão do interesse público. O importante salientar é que não se confunde com estatal nem com o privado, é algo muito plural em sociedades complexas. Não se pode dar a nenhum corpo permanente essa definição. Isso tem que estar permanentemente sendo julgado pela cidadania, pelos juízes, pelo Executivo, pelo Legislativo, pela sociedade civil fundamentalmente. Processo que é de criação, não é de engessamento.

Essa questão do efeito vinculante vem numa visão profundamente autoritária que está na sociedade brasileira, e que toda vez se recorre. Busca-se resolver os problemas centralizando, e é isso que a Corte pensa. O Ministro trouxe aqui algumas contribuições para se discutir processos, questões adjetivas que podem solucionar a questão do congestionamento, sem ferir os objetivos maiores da reforma judiciária. Ele trouxe um elenco de soluções processuais, inclusive algumas levantadas na questão da relevância, até precisamos acabar com esse subjetivismo, porque qualquer decisão será subjetiva. É uma interpretação da lei.

A relevância também dará esse caráter subjetivo, com alguns paradigmas, com alguns referenciais, parâmetros. Claro que não se dá também certos limites à subjetividade. Talvez se buscar na questão processual mais geral, algo que venha ajudar a concepção dos objetivos maiores da reforma do Judiciário, e não ir na contramão desses objetivos maiores, inclusive da sociedade na sua dinâmica de descentralização.

Dito isso, não vou fazer nenhuma pergunta, mas aproveito para dizer que essa Comissão poderia muito bem, até para se preparar como memória para discussão da reforma do Judiciário, criar uma comissão. Não apenas para analisar o efeito vinculante, mas para se discutir alternativas, com uma série de indicações técnicas de quem vive permanentemente trabalhando com a questão jurídica, na sua parte técnica processual, que é o que estamos discutindo, efeito vinculante é isso, e sabermos qual a alternativa, porque essa é a discussão política do Senado. Não vou discutir técnica, mas utilizar a técnica em função de objetivos políticos que vamos definir. Que aguardássemos, inclusive, para qualquer votação de efeito vinculante, para obtermos uma visão mais geral da reforma do Judiciário. Poderíamos aqui antecipar, independente da tramitação da Câmara, uma comissão para começar a analisar as várias alternativas, que mesmo não sendo do Colégio, do Supremo, é uma contribuição fundamental, que considero minoria também no que pensa o Supremo, porque concordo com as posições, com as indicações, com o muito do que foi dito aqui pelo Ministro.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Antes de dar a palavra ao eminente Presidente Celso de Mello, a Presidência quer dizer que acolhe a sugestão, a defere e designa o eminente Senador Josaphat Marinho, a Senadora Regina Assumpção, para que, sob a Presidência do Senador Josaphat Marinho, possam V. Ex^{as} darem essa contribuição valiosa levando em conta as sugestões do eminente Ministro Celso de Mello.

Concedo a palavra ao Presidente Celso de Mello, para as suas considerações finais.

O SR. JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO - Sr. Presidente, uma vez mais gostaria de agradecer a oportunidade e salientar, concordando com o eminente Senador Roberto Freire, que a questão básica na reforma do Poder Judiciário é definir precisamente a que ponto ela poderá chegar para beneficiar o processo de construção da cidadania em nosso País. Essa é uma questão básica, uma questão essencial. Temos notado - na minha área, especificamente - a absoluta exclusão de populações do sistema político, do sistema jurídico nacional. Mencionei no meu discurso de posse que a exclusão de ordem social que se verifica em nosso País acaba gerando um subproduto perverso que acaba redundando na exclusão de natureza jurídica. Gera a figura da não-pessoa, produz a figura do não-cidadão, daquele que não tem sequer, dentro da organização geral da sociedade e do Estado, um ponto específico ao qual possa se vincular. É uma pessoa que se acha, na verdade, deslocada dentro do sistema; é uma pessoa que não tem acesso ao mecanismo na Justiça. É uma pessoa absolutamente impossibilitada de fazer valer determinadas proclamações constitucionais, que, em



tese, abstratamente, lhe asseguram todos os direitos e todas as liberdades. Esse direitos e liberdades acabam transformando-se numa promessa vã, numa promessa irrealizada.

Isso me parece importante. Discutir o Poder Judiciário é hoje discutir a cidadania essencialmente. É evidente que há aspectos técnicos que devem ser considerados, mas esses aspectos técnicos devem ser, necessariamente, considerados em função do objetivo maior.

De qualquer maneira agradeço muito a possibilidade de esta Comissão, por intermédio de V. Ex^a, me propiciou de vir expor algumas posições. Repito: são posições pessoais, posições minoratárias dentro do Supremo Tribunal Federal.

Quero uma vez mais enfatizar que a posição do Supremo Tribunal Federal, a posição expressivamente majoritária apóia a tese do efeito vinculante, que eu, por uma questão não só de lealdade mas também de respeito ao princípio da colegialidade que aqui expus.

Agradeço uma vez mais a oportunidade comparecer à Comissão e ponho-me permanentemente à disposição dos eminentes Senadores.

Encerro aqui a minha participação.

O SR. PRESIDENTE (Bernardo Cabral) - Presidente Celso de Mello, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - e acho que interpreto o pensamento de todos os eminentes colegas - viu hoje encerrar com chave de ouro o ciclo de exposições aqui trazidas por eminentes juristas em torno do que ficou convencionado chamar emenda com efeito vinculante.

V. Ex^a é um especialista em matéria constitucional - tem dado provas disso desde antes de ser Ministro do Supremo. Já destaquei - e estou cada vez mais convencido disto - que só se pode pensar num regime democrático quando existe um Poder Judiciário forte, à altura do direito que a cidadania precise exercer.

Veja V. Ex^a que uma das primeiras coisas que a ditadura faz é enfraquecer o Legislativo e tentar desmoralizar o Judiciário. Tivemos exemplo disso recente, quando, no Governo chamado Revolucionário, foram editados Atos Institucionais e um deles proibia permanentemente que qualquer ato baseado nesse Ato Institucional fosse susceptível de apreciação pelo Poder Judiciário. Foi uma verdadeira heresia constitucional, porque nenhuma lesão de direito pode escapar da apreciação do Poder Judiciário.

De modo que a presença do Ministro Celso de Mello, além dessa gama de qualidades pessoais, lhe dá o direito inalienável de a nossa amizade continuar firme, forte - e lá se vão mais de dez anos. A Presidência agradece a presença de V. Ex^a, dos juizes que aqui estiveram prestigiando V. Ex^a, da Assessoria que aqui está, no seu melhor nível, e dos eminentes Senadores.

Com isso, dou por encerrada a presente reunião. Ponho a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania à disposição de V. Ex^a.

Convoco uma reunião ordinária para amanhã, às 10 horas.

Está encerrada a reunião.

(Levanta-se a reunião às 12h51min.)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 500, DE 1997
(PEC Nº 54/95 do Senado Federal)**

Dá nova redação ao § 2º do art. 102 da
Constituição Federal.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado NEY LOPES

I - RELATÓRIO

A presente proposta de emenda à Constituição, oriunda do Senado Federal, objetiva dar nova redação ao § 2º do art. 102, a fim de que tenham **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 inconstitucionalidade** e nas **ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo** e, ainda, quando o declarar, pelo voto de **dois terços de seus membros**, **decisões definitivas de mérito**.

A bem-lançada **justificação** da proposta, que teve como autor o proficiente Senador pelo Estado da Paraíba, RONALDO CUNHA LIMA, além de ressaltar que ela procura dar nova amplitude ao efeito vinculante, hoje restrito aos casos de **ação declaratória de constitucionalidade**, observa que "a medida pretende dar um sentido uniforme à prestação jurisdicional no país, à medida em que as decisões da mais alta Corte de Justiça do País são de obediência compulsória pelos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

aplicadores da lei no Poder Executivo e pelos demais órgãos da magistratura nacional, seja em grau singular ou tribunal".

Com relação ao **efeito vinculante**, entende que "evitará decisões diferentes sobre demandas idênticas já decididas no STF em grau definitivo", eliminando transtornos, como o de que se tem notícia no caso dos 147% devidos aos aposentados, que, mesmo após o pronunciamento do Supremo, obteve decisões díspares.

A redação primitiva exigia que as decisões definitivas de mérito só produziriam **eficácia erga omnes** e **efeito vinculante**, após **sumuladas**, sob o argumento de que "o efeito vinculante torna a decisão reiterada e sumulada uma norma com plenos efeitos suscetível de mudança ou perante o próprio STF ou através de lei".

Outro argumento é de natureza material, informando que "o STF é, entre as Cortes Constitucionais de todo o mundo, talvez a mais demandada, chegando a examinar cerca de 25 mil processos por ano, o que esgota sua capacidade atrasando os feitos. Em algumas Cortes, como a dos EUA, julga-se por ano no máximo 500 processos".

A redação original da PEC era a seguinte:

"Art.102.
.....

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, após sumuladas, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo."

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado foi oferecida a emenda nº 1, substituindo o texto original por:

"As decisões definitivas de mérito, sumuladas, proferidas do Supremo Tribunal Federal, se este assim o declarar, terão eficácia contra todos e efeito vinculante,



relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo."

No Plenário do Senado, a PEC recebeu as seguintes emendas:

- **nº 2** - além de dar nova redação ao § 2º, explicitando que o efeito vinculante abrange a súmula aprovada pela maioria absoluta do Tribunal e as decisões proferidas em ação declaratória de constitucionalidade e na ação direta de inconstitucionalidade, acrescentou § 3º, instituindo o incidente de inconstitucionalidade, dotado de efeito vinculante, permitindo que o STF decida, de maneira expedita os conflitos surgidos no âmbito da jurisdição ordinária, como se lê:

"§ 2º As decisões definitivas de mérito do Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de constitucionalidade e de inconstitucionalidade, bem como as súmulas aprovadas pela maioria absoluta do Tribunal serão publicadas do Diário Oficial, terão eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios".

"§ 3º Suscitada, em determinado processo, questão relevante sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição, em caso de controvérsia relevante entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica, o Supremo Tribunal Federal, a requerimento dos órgãos ou entes referidos no caput do art. 103, poderá processar o incidente e determinar a suspensão do processo a fim de proferir decisão com efeito vinculante exclusivamente sobre a matéria constitucional.";

- **nº 3** - introduzia os §§ 3º e 4º, o § 3º, visando limitar a edição de decisões com efeito vinculante às matérias de ordem tributária e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

previdenciária, atenuando os poderes concedidos ao STF, para que não se crie o "juiz legislador", e o 4º estabelecendo parâmetro para a revisão das decisões com efeito vinculante, evitando que se tornem imutáveis, disposições essas que foram adotadas no Substitutivo do Deputado JAIRO CARNEIRO à PEC nº 96/92, que cuida da reforma do Judiciário:

"§ 3º As decisões de que trata o parágrafo anterior terão por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas tributárias e previdenciárias, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica."

"§ 4º A aprovação, alteração ou cancelamento da decisão com efeito vinculante de que trata o § 2º deste artigo poderá ocorrer de ofício ou por proposta de qualquer tribunal competente na matéria, pelo Ministério Público da União ou dos Estados, pela União, os Estados ou o Distrito Federal e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.";

- nº 4 - distinguia o efeito vinculante que se atribui aos casos concretos do exame em abstrato, assim:

"§ 2º Terão efeito vinculante, em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário, e à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

a) as decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal, nas ações referidas na alínea a do inciso I deste artigo;

b) as decisões definitivas de mérito, do Supremo Tribunal Federal, quando este assim o declarar pelo voto de dois terços de seus membros.";



CÂMARA DOS DEPUTADOS

5

- nº 5 - acrescia, ao art. 102, parágrafo limitando a edição de decisões com efeito vinculante às matérias de ordem tributária e previdenciária:

"§ As decisões de que trata o parágrafo anterior terão por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas tributárias e previdenciárias, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processo sobre questão idêntica.";

- nº 6 - acrescentava parágrafo ao art. 102, visando estabelecer parâmetros para o revisor das decisões com efeito vinculante, impedindo sua imutabilidade:

"§ A aprovação, alteração ou cancelamento da decisão com efeito vinculante de que trata o parágrafo anterior, poderá ocorrer de ofício ou por proposta de qualquer tribunal competente na matéria; pelo Ministério Público da União ou dos Estados; pela União, os Estados ou o Distrito Federal e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.";

- nº 7 - acrescia ao art. 52, que trata da competência privativa do Senado, o inciso XI, renumerando os demais:

"XI - atribuir às decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, após sumuladas, eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo."

O Senador JEFFERSON PERES, Relator da PEC no Senado, opinou contrariamente às emendas retromencionadas, ressaltando a de nº 4 cujo teor incorporou ao texto, acatando, além disso, sugestão do Senador JOSAPHAT MARINHO, no sentido de permitir ao Supremo Tribunal Federal, independentemente de súmula, declarar o efeito vinculante, por decisão de dois terços de seus membros, nos casos em que assim entender adequado, aduzindo que "de elevado interesse público, a proposta facilitará a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

ação do Supremo, pois a súmula depende de consolidação da jurisprudência para ser estabelecida e, ao mesmo tempo, depende de formalidades para ser alterada."

Daí surgiu a **Emenda nº 8 de Plenário**, ficando o § 2º do art. 102 da Constituição assim redigido:

"§ 2º Terão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo, as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo e as definitivas de mérito, se o Supremo Tribunal Federal assim o declarar, por voto de dois terços de seus membros."

Afinal, prevaleceu a substituição da expressão "**ao Poder Executivo**" por "**da Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios**".

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado ouviu, em audiências públicas, o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Dr. REGINALDO OSCAR DE CASTRO, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE, o Procurador-Geral da República, Dr. GERALDO BRINDEIRO, o Presidente da Associação Brasileira de Magistrados, Dr. PAULO GERALDO DE OLIVEIRA MEDINA, o Dr. EVANDRO LINS E SILVA, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, e o atual Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO.

Igualmente ao Senado Federal, a Comissão de Constituição e Justiça desta Casa promoveu audiência pública no dia 21 de janeiro do ano em curso e ouviu as seguintes autoridades: Dr. AYMORÉ ROQUES POTTES DE MELLO, Juiz do Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul, Dr. LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO, o Presidente da Associação dos Magistrados do Brasil, Dr. REGINALDO OSCAR DE CASTRO, o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Dr. ACHILES DE JESUS SIGUARA FILHO, o Presidente da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Confederação Nacional do Ministério Público, Dr. PÁDUA RIBEIRO, Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Dr. SEPÚLVEDA PERTENCE, Ministro do Supremo Tribunal Federal, Dr. DALMO DALLARI, jurista e o Dr. GERALDO MAGELA DA CRUZ QUINTÃO, Advogado-Geral da União.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação opinar sobre a admissibilidade de proposta de emenda à Constituição, nos termos da alínea *b*, do inciso III, do art. 32 do Regimento Interno, bem como do art. 202, *caput*.

O exame do mérito da matéria refoge à competência deste Órgão Técnico, competindo esse mister à Comissão Especial designada pelo Presidente, na hipótese de admissão da proposta, consoante o disposto no § 2º do art. 202 da Lei Interna.

Passamos, portanto, à apreciação da **admissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 500, de 1997, oriunda do Senado Federal, que pretende conferir eficácia *erga omnes* e efeito vinculante a decisões proferidas pelo STF, na forma e nas hipóteses que especifica.

Dispõe o § 1º do art. 60 da Constituição Federal que ela não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, circunstâncias essas que por ora não ocorrem.

O § 4º do mesmo art. 60, a seu turno, determina que a proposta de emenda à Constituição não será objeto de deliberação se ela visar, ainda que somente tendente, abolir a forma federativa de Estado (I), o voto direto, secreto, universal e periódico (II), a separação dos Poderes (III) ou os direitos e garantias individuais (IV).



Verifica-se que a proposta em exame não ofende o disposto nos incisos I, II, III e IV do § 4º do art. 60. Contudo, no que tange aos direitos e garantias individuais, não podemos deixar de atentar para o que dispõe o § 2º do art. 5º da Constituição Federal:

"§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem **outros** decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados (...)" (destacamos)

Tal dispositivo remonta à Constituição Federal de 1891, que, em seu art. 78, enunciava:

"A especificação das garantias e direitos expressos na Constituição não exclui outras garantias e direitos não enumerados, mas resultantes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que consigna."

As demais Cartas Políticas pátrias seguiram essa orientação. A fonte de inspiração foi a Emenda IX à Constituição dos Estados Unidos da América de 1787:

"A enumeração de certos direitos na Constituição não poderá ser interpretada como negando outros direitos inerentes ao povo."

Quanto à origem do preceito, CELSO RIBEIRO BASTOS e IVES GANDRA MARTINS abordam com clareza o tema:

"O dispositivo americano fazia muito sentido, sobretudo em face da concepção jusnaturalística sobre o direito então vigorante. O que se queria dizer é que o esquecimento ou a deliberada não-inclusão de direitos já reconhecidos em nível de costumes não implicava uma revogação da Carta Magna." (*Comentários à Constituição do Brasil*, v. 2, p. 394, Ed. Saraiva, 1989)

A Constituição Federal, ao enumerar os direitos fundamentais, não foi exaustiva. Há direitos explicitamente reconhecidos e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

outros, conforme se depreende do disposto no § 2º do art. 5º, que decorrem do regime e dos princípios por ela adotados.

O alcance do indigitado dispositivo nos revela com precisão MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO:

"A principal consequência do dispositivo em estudo é, conforme já ensinava João Barbalho (Constituição Federal brasileira, cit., p. 469), que não se aplica à matéria o brocardo *inclusio unius exclusio alterius*. "Para afastar essa conclusão" - ensina o mestre - "a Constituição declara que a enumeração nela feita, quanto a direitos e garantias, não deve ser tida como supressiva de outros não mencionados, os quais ficam subsistentes uma vez que sejam decorrentes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que consagra" (*Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, v. 1, p. 88, Ed. Saraiva, 1990)

Não se pode desconhecer que o legislador constituinte erigiu como um dos princípios constitucionais, no que concerne a estrutura organizacional do Poder Judiciário, as competências diametralmente díspares, de um lado, do Supremo Tribunal Federal, ao qual incumbiu a guarda da Lei Maior e, de outro, do Superior Tribunal de Justiça, ao qual a Carta Política deferiu a missão de uniformizador do direito federal infraconstitucional.

PONTES DE MIRANDA, ao discorrer sobre a natureza e conceituação dos direitos fundamentais, reporta-se aos direitos que têm sua origem nos **órgãos estatais**. Transcrevemos a lição do preclaro jusconstitucionalista:

"A segunda classe dos direitos fundamentais é a dos que se originam de **garantia institucional**, ou seja de instituições jurídicas (família, casamento, propriedade), ou de órgãos estatais, ou paraestatais. O conceito de instituto ou de instituição pode ser dado pela Constituição mesma. (...)As garantias de órgãos - ou de complexos organizativos - mais se referem a poderes constituídos,



entidades estatais ou paraestatais. (...) Porque as garantias institucionais têm caráter mais social que individual, pensaram alguns que as garantias institucionais não geram direitos, pretensões e ações. Isto é falso, quer a respeito das garantias de institutos, quer das garantias de órgãos." (*Comentários à Constituição de 1967*, Tomo IV, p. 656, Ed. Revista dos Tribunais).

Inconcebível, destarte, a alteração da sistemática constitucional pátria para que o Supremo Tribunal Federal possa declarar efeito vinculante em matéria infraconstitucional (como, por exemplo, mandado de segurança de competência originária), o que se pode depreender do texto aprovado no Senado Federal que se refere a todas as decisões definitivas de mérito proferidas pela Suprema Corte, sem qualquer limitação material.

Com efeito, a proposição confere amplitude desmensurada às competências do Eg. STF, que poderá dar efeito vinculante a toda e qualquer decisão definitiva de mérito que profira, independentemente da matéria tratada, com o que estará castrando a competência do Superior Tribunal de Justiça, o que constituirá, a toda evidência, lesão aos princípios que norteiam o perfil constitucional do Poder Judiciário.

Quanto à missão constitucional do STF, oportuno ressaltar, nessa ocasião, os ensinamentos do Ministro CARLOS MÁRIO VELLOSO, membro daquela Egrégia Corte:

"No Brasil, em 1987/1988, a Assembléia Nacional Constituinte debateu em profundidade o tema relacionado com as cortes constitucionais, com a defesa da Constituição, com o controle da constitucionalidade. A efetivação do ajuste da Constituição formal à Constituição substancial, real, fez parte das cogitações dos constituintes. Muitos propugnavam por uma Corte Constitucional segundo o modelo europeu. Prevaleceu, entretanto, no seio da Assembléia Constituinte o bom senso. Não seria possível que fosse desprezada a experiência centenária de controle de constitucionalidade



CÂMARA DOS DEPUTADOS

que vinha sendo praticado pelo Supremo Tribunal Federal, que construiu, em termos de controle jurisdicional de constitucionalidade das leis, uma doutrina brasileira. O constituinte consagrou, então o Supremo Tribunal Federal como Corte Constitucional, estabelecendo competir-lhe, precipuamente, a guarda da Constituição. É o Supremo Tribunal Federal, então, a partir de 1988, a Corte Constitucional do Brasil. Justamente para que pudesse o Supremo Tribunal Federal realizar sua missão de Corte Constitucional, criou a Constituição de 1988 o Superior Tribunal de Justiça, que passou a exercer a competência do Supremo Tribunal no que concerne ao contencioso de direito federal comum; vale dizer, ao tempo em que **a Constituição confere ao Supremo Tribunal as galas de guardião maior da Constituição, ela deseja que o Superior Tribunal de Justiça seja o responsável pela integridade, pela autoridade e pela uniformidade de interpretação do direito federal comum**" (O Supremo Tribunal Federal, Corte Constitucional *in Revista de Informação Legislativa*, out/93, pp. 5/30) (destacamos)

No tocante à competência do STF, impende lembrar, aqui, o magistério daquele insigne Ministro da Corte Suprema (cabendo aditar a menção à alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993):

"Segundo a Constituição de 1988, ao Supremo Tribunal Federal são conferidas competências em três planos: em primeiro lugar, competências originárias; depois, competência recursal ordinária e, finalmente, competência recursal extraordinária. Nesta última, mediante o recurso extraordinário, o Supremo Tribunal realiza o controle de constitucionalidade na sua forma difusa, já que, na ordem constitucional brasileira, são dois os tipos de controle de constitucionalidade adotados: o difuso, conferido a qualquer juiz ou tribunal, e que chega ao Supremo Tribunal através do recurso extraordinário, e o concentrado, que o Supremo Tribunal realiza no



julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, assim de sua competência exclusiva. (...) (ob. cit. p. 9)

(...) a história do Supremo Tribunal Federal se confunde com a história do controle de constitucionalidade. Afirmo também que compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição. É na jurisdição constitucional que a Corte Suprema realiza essa competência fundamental, substancial, essencial e precípua, como está no art. 102 da Constituição, jurisdição constitucional que foi ampliada pela Constituição de 1988. A jurisdição constitucional compreende o controle de constitucionalidade, nos seus dois tipos, controle difuso e controle concentrado, e compreende também a jurisdição constitucional das liberdades" (ob. cit. p. 22)

Ainda quanto às atribuições do Excelso Pretório, cabe transcrever, a título de ilustração, a seguinte hipótese de divergência entre o STF e o STJ, em matéria idêntica de natureza infraconstitucional, apontada por aquele ilustre magistrado:

"Isto quer dizer que o direito administrativo, no que concerne aos servidores públicos, será interpretado pelo Supremo Tribunal Federal, no caso de o servidor, que se julgar prejudicado pela decisão do TCU, impetrar mandado de segurança contra ato da Corte de Contas. Imaginemos que um outro servidor, na mesma situação, prefira a ação ordinária de outro, sem possibilidade de recurso ao Supremo Tribunal, se não tiver sido instaurado o contencioso constitucional. E não haverá possibilidade de ocorrer a uniformização da jurisprudência." (O STJ na Constituição. *RDA* 175/9)

Também, no Senado Federal, durante a audiência pública realizada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em 23 de abril de 1997, o assunto foi ventilado pelas autoridades presentes. Naquela oportunidade, o ilustre Ministro EVANDRO LINS E SILVA esclareceu seu



CÂMARA DOS DEPUTADOS

posicionamento no sentido que, salvo em matéria constitucional, a adoção de efeito vinculante fere o sistema constitucional quanto à organização do Poder Judiciário:

"(...) a redação da Emenda nº 3 do Parlamento, (...), é bem clara. Ela limita a vinculação à matéria constitucional. Considera vinculante a decisão do tribunal que decide matéria constitucional. Neste caso estou de pleno acordo. Agora, em matéria de lei federal ou de ato normativo do poder público penso que a súmula não pode ser vinculante, porque vai ferir, porque ela vai dar uma interpretação da lei que pode não ter sido aquela que o Parlamento editou. E então dá caráter impositivo obrigatório à sua decisão em matéria normal, comum, de lei federal."(Avulso, Senado Federal, p. 108)

Participava dos debates, na ocasião, o Senador JOSAPHAT MARINHO, que manifestou-se favorável ao entendimento do palestrante, no particular:

"(...) eu considero sobretudo o seu primeiro argumento, o de que o efeito vinculante fora da matéria constitucional fere a estrutura do sistema judicial."(Avulso, Senado Federal, p. 109)

Não é demasiado lembrar, aqui, que a abrangência maior e sem limitações do efeito vinculante poderá atingir outros pontos do sistema constitucional, sendo cabível citar, *verbi gratia*, o preceito que dispõe que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre matérias de competência privativa da União.

Acerca desse tema, leciona o Professor VICENTE DE PAULA MACIEL JÚNIOR:

"Outro ponto que tem sido evitado na discussão do efeito vinculante da súmula se prende ao fato de que o Brasil adotou em sua Constituição o sistema federativo de governo, enumerando a competência da União (art. 21, 22



e seus parágrafos da CF/88), deixando aos Estados a competência residual (parágrafo I do art. 25 da CF/88). Na verdade, no Brasil, houve o ideal federativo, embora se pautasse, na prática, pela conduta unitária de governo, com a prevalência da figura da União no cenário nacional. (...) a Constituição Federal foi coerente ao prever no art. 5º que "todos são iguais perante a lei", e mais adiante, por consequência, estabelecer (art. 22, I da CF/88, que a União terá competência privativa para legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho. E mais coerente ainda se mostra quando se verifica a existência do parágrafo único do art. 22 da CF/88, que prevê a possibilidade de Lei Complementar poder autorizar aos Estados, legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no referido artigo, pois, conforme ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA, a competência privativa é aquela que pode ser delegada.

Se a competência privativa é a que pode ser delegada, andou bem a Constituição em prever a possibilidade de delegação no parágrafo único, do art. 22 da Magna Carta. Existe, em tese, a possibilidade de que os Estados, mediante Lei Complementar que os autorize, legislem sobre a matéria especificada no art. 22 da CF/88. Ou seja, os Estados podem, desde que autorizados por lei complementar, editar normas de direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.(...)

Portanto, quando se verifica que o legislador constituinte de 1988 concedeu a possibilidade de, por lei complementar, autorizar aos Estados a edição de normas de direito material e processual, verifica-se que há uma tendência nítida de fortalecimento da autonomia dos estados, para haver um equilíbrio do sistema federativo brasileiro. Só que, incoerentemente, o legislador ainda não editou lei complementar que permitisse aos Estados a



regulamentação de sua vida negocial interna, mantendo-se ainda forte centralização do poder Federal, característica constante do sistema nacional. Também, incoerentemente, os Estados-membros não têm reivindicado e pressionado para a obtenção da autonomia de sua auto-regulamentação.(...)

A divergência de posições jurisprudenciais dentro do sistema federativo é comum, mesmo porque cada unidade da federação tem uma Constituição Estadual, tradições e costumes que geram reações mais ou menos uniformes dentro dele. O que deve haver, no entanto, é uma uniformidade de jurisprudência em cada Estado, imperando o entendimento da maioria, mas, a diversidade da jurisprudência de Estado para Estado é normal. E mesmo dentro de cada Estado, em virtude da vinculação de nosso ordenamento ao dos países de "civil law", deve ser permitida a possibilidade de alteração da jurisprudência, o que mantém a adequação da norma a seu tempo." (O Efeito Vinculativo das Súmulas e Enunciados *in Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 34, p. 164/167)

Constata-se, portanto, que a redação da proposta em análise carece de aprimoramento redacional, com o escopo de que reste plenamente explicitada em seu texto a competência do STF para declarar o efeito vinculante tão-somente **em matéria constitucional**, motivo pelo qual sugerimos, nesta oportunidade, **emenda de redação** visando tal propósito. O aperfeiçoamento alvitrado atenderá, outrossim, à boa técnica legislativa, vindo ao encontro da necessidade de se evitar perplexidades interpretativas, diante da imprecisão do texto em torno da extensão da eficácia das decisões do Pretório Excelso.

Ressalte-se, por oportuno, a natureza regimental da **emenda de redação**. O art. 118, § 8º, do Regimento Interno denomina emenda de redação aquela **"modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto"**. *In casu*, a redação vinda do Senado Federal certamente pressupõe o respeito à estrutura



CÂMARA DOS DEPUTADOS

do sistema judiciário brasileiro, isto é, o Supremo Tribunal Federal como o guardião maior da Constituição e o Superior Tribunal de Justiça como o "responsável pela integridade, autoridade e uniformização de interpretação do direito federal comum" (ob. cit. Ministro Carlos Mário Velloso). Todavia, para evitar dúvidas ou interpretações, quanto à extensão da expressão **definitivas de mérito**, impõe-se maior clareza no texto com a menção "**em matéria constitucional**", o que obviamente compatibiliza e ajusta a redação com o **princípio** da Constituição, erigido pelo legislador originário, de que o Poder Judiciário apoia-se nas competências do STF para as matérias constitucionais (art. 102, *caput*) e do STJ, para as matérias infra-constitucionais (art. 105), sendo tais regras cláusulas pétreas por tratarem-se de **direitos e garantias fundamentais** (*ex vi* art. 5º, § 2º, da Constituição Federal).

Há de se assinalar, ainda, por relevante e com vistas ao oportuno exame de mérito pela Comissão Especial, que tanto a redação original da PEC para o § 2º do art. 102 da Constituição, quanto a decorrente da Emenda nº 1, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, dispunham que as decisões definitivas de mérito proferidas pelo STF e que produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante deveriam ser sumuladas.

O eminente Senador JOSAPHAT MARINHO, todavia, sugeriu, em Plenário, que, **independentemente de súmula**, se permitisse ao STF declarasse o efeito vinculante de suas decisões, nos casos que entendesse adequados, pois dois terços de seus votos, daí resultando, juntamente com a Emenda nº 4, do ilustre Senador RONALDO CUNHA LIMA, a Emenda nº 8 de Plenário, a final aprovada como a redação proposta pelo Senado Federal para o § 2º do art. 102 da Constituição.

As razões daquele eminente Senador pela Bahia para suprimir a menção às decisões sumuladas estão explicitadas nas suas doughtas manifestações nas audiências públicas realizadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

Na exposição do Dr. REGINALDO OSCAR DE CASTRO, por exemplo, em 19 de março de 1997, o Senador JOSAPHAT



CÂMARA DOS DEPUTADOS

MARINHO assim se refere sobre a supressão da súmula com efeito vinculante:

"Tenho discutido esse assunto com os colegas e, particularmente, com o Senador Ronaldo Cunha Lima. Perante S. Ex^a dei a sugestão, por ele admitida e incluída em sua emenda. Ao invés de cuidar-se de efeito vinculante mediante súmula, dar-se apenas ao Supremo Tribunal Federal - e só ao Supremo Tribunal Federal - a faculdade de declarar efeito vinculante, por dois terços de seus membros, nos casos em que a Corte entender adequada a medida. Vale dizer, não se generaliza. A súmula daria formalmente um efeito demasiado genérico. Por outro lado tinha o inconveniente de que, adotada, o seu cancelamento obedece a uma formalidade que dificulta. E mais. Um dos aspectos de que se cuida para estabelecer o efeito vinculante é o de obstar o número excessivo de processos. A súmula exigirá decisões repetidas para que fosse adotada. E o quadro brasileiro está, desse ângulo, exigindo uma solução pronta. (...) Não sendo súmula, terá outra vantagem: se o Supremo apurar que sua decisão, ao longo do tempo, não está produzindo os efeitos úteis devidos, poderá cancelar o efeito vinculante sem outras formalidades que a da decisão igualmente por dois terços. Não ficará sujeito àquele processo formal com que se pode alterar a súmula." (Avulso, Senado Federal, pp. 26/27).

Igualmente, por oportunidade da exposição ao Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, em 2 de abril de 1997, repetiu o Senador JOSAPHAT MARINHO suas motivações para supressão da súmula com efeito vinculante:

"(...) na emenda do Senador Ronaldo Cunha Lima, entrou uma sugestão que foi por mim feita: a de permitir-se ao Supremo Tribunal Federal, independentemente da súmula, declarar o efeito vinculante por decisão de dois terços de seus membros nos casos em que assim entendesse adequado. Tenho a impressão de que essa fórmula facilita a ação do Supremo



e é de irrecusável interesse público. A súmula depende de consolidação da jurisprudência para ser estabelecida e, ao mesmo tempo, depende de formalidades para ser alterada." (Avulso, p. 54).

Poderá vir a merecer, igualmente, apreciação da Comissão Especial a questão da eficácia das decisões tomadas com efeitos vinculantes, estabelecendo medidas processuais e coercitivas para seu cumprimento.

Face à grande relevância que a declaração de efeito vinculante passará a ter no sistema jurídico do País, parece-nos conveniente que norma legal, no nível maior de lei complementar, disponha sobre o procedimento para sua revisão e cancelamento.

Para tal, poderia a Comissão Especial, dentro de sua esfera de competência regimental, acolher emenda, acaso ali proposta, acrescenta ao art. 102 da Constituição, um § 3º, enunciador de norma que poderia ter a seguinte redação:

"§ 3º A lei complementar estabelecerá medidas processuais e coercitivas quanto à administração pública, para assegurar a eficácia das súmulas vinculantes, e disporá sobre o procedimento para sua revisão e cancelamento."

Entendemos oportuno, ainda, tecer algumas considerações acerca das manifestações e sugestões dos membros desta Comissão e dos ilustres palestrantes que participaram da audiência pública realizada neste Órgão Técnico, no dia 21 de janeiro do ano corrente.

Dos argumentos apresentados pelas autoridades convidadas, basicamente verificam-se dois posicionamentos distintos: de um lado os que vislumbram inconstitucionalidade e os que consideram a proposta apenas inadequadamente redigida, faltando-lhe clareza redacional para ajustar-se à vontade do legislador originário, quanto à estrutura constitucional do Poder Judiciário.



A manifestação do Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE foi de coragem e sinceridade extremas: declarou a falência do STF tal como funciona hoje. Disse que em 1997 o STF "fingiu" ter julgado 40.000 processos. A "mentira" ocorre dado o sistema e o Ministro apontou o maior problema que é o Recurso Extraordinário.

Comparando com dados de outros Tribunais Constitucionais, mencionou que nos EUA chegam à Suprema Corte cerca de 4000 processos, dos quais apenas 5% são julgados. A proporção é ainda menor na Alemanha, onde dos 7000 entrados, apenas 2% chegam a ser examinados. O mesmo ocorre na Corte Constitucional espanhola. E no contato com os magistrados desses tribunais, o Ministro observou que apesar das estatísticas serem bem mais favoráveis, esses órgãos já se consideram em crise!

O próprio Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, porém, observou que a redação do Senado dá amplitude muito maior do que o que é necessário ao Supremo, ou seja, bastaria que, de acordo com sua natureza de Tribunal Constitucional, as decisões do STF fossem vinculantes **em matéria constitucional**.

Na verdade, não há como ignorar que algo tem que ser feito. A inércia leva ao descrédito do Judiciário e à frustração do cidadão, além de não permitir que haja acesso real à democracia. Estes argumentos sensibilizaram os presentes.

Relevo se dá à manifestação do Presidente em exercício do STJ, Ministro PÁDUA RIBEIRO, que propugnou pela restrição do precedente vinculante ao que chamou "causas de safra", ou seja, ações com causa de pedir e pedido absolutamente iguais, diferindo apenas as partes, como muitas vezes ocorre em matéria trabalhista, administrativa, tributária e previdenciária. Observou, porém, ser o precedente inadmissível em causas penais e cíveis.

Esta manifestação, que consideramos a mais adequada das apresentadas, oferecemos como sugestão à Comissão Especial que nos sucederá no exame desta PEC: **limitar o precedente vinculante às matérias**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

trabalhistas, administrativas, tributárias e previdenciárias, desde que idênticos os pedidos e causas de pedir.

Outras idéias foram defendidas, das quais sobreleva notar a posição defendida pelo Deputado JOSÉ GENOÍNO, de substituir a redação da PEC por outra em que a Súmula do STF se destinasse a impedir recursos ("Súmula impeditiva de recurso"), o que deverá ser debatido e examinado na Comissão Especial.

Também é de se por em relevo a sugestão do Deputado VICENTE CASCIONE, de que houvesse norma destinada à limitação dos recursos ao STF que partem da própria administração, pois são os mais numerosos.

Por fim, é de se salientar a emenda proposta pelo Deputado GERSON PERES, que sugeriu que essa **norma dos precedentes vinculantes deveria ficar sujeita a revisão daqui a cinco anos, para verificação de sua eficácia na solução dos problemas do Poder Judiciário.** Apesar de bastante adequada, esta sugestão só poderá ser tratada na Comissão Especial que examinará o mérito da PEC.

Por todo o exposto, voto pela admissibilidade da PEC em comento, com a Emenda de redação ora apresentada.

Sala da Comissão, em 27 de janeiro de 1998.


Deputado NEY LOPES
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 500, DE 1997**

Dá nova redação ao § 2º do art. 102 da
Constituição Federal.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: NEY LOPES

EMENDA DE REDAÇÃO

Inclua-se no § 2º do art. 102 da Constituição Federal, na
redação dada pelo artigo único da PEC nº 500, de 1997, após o vocábulo
"mérito", a seguinte expressão: ",em matéria constitucional,".

Sala da Comissão, em 27 de janeiro de 1998.


Deputado NEY LOPES
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 500, DE 1997
(PEC Nº 54/95 do Senado Federal)**

Dá nova redação ao § 2º do art. 102 da
Constituição Federal.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado NEY LOPES

REFORMULAÇÃO DE VOTO DO RELATOR

I - RELATÓRIO

A presente proposta de emenda à Constituição, oriunda do Senado Federal, objetiva dar nova redação ao § 2º do art. 102, a fim de que tenham **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 inconstitucionalidade** e nas **ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo** e, ainda, quando o declarar, pelo voto de **dois terços de seus membros**, decisões **definitivas de mérito**.

A bem-lançada **justificação** da proposta, que teve como autor o proficiente Senador pelo Estado da Paraíba, RONALDO CUNHA LIMA, além de ressaltar que ela procura dar nova amplitude ao efeito vinculante, hoje restrito aos casos de **ação declaratória de constitucionalidade**, observa que "a medida pretende dar um sentido uniforme à prestação jurisdicional no país, à medida em que as decisões da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

mais alta Corte de Justiça do País são de obediência compulsória pelos aplicadores da lei no Poder Executivo e pelos demais órgãos da magistratura nacional, seja em grau singular ou tribunal".

Com relação ao **efeito vinculante**, entende que "evitará decisões diferentes sobre demandas idênticas já decididas no STF em grau definitivo", eliminando transtornos, como o de que se tem notícia no caso dos 147% devidos aos aposentados, que, mesmo após o pronunciamento do Supremo, obteve decisões díspares.

A redação primitiva exigia que as decisões definitivas de mérito só produziriam **eficácia erga omnes e efeito vinculante**, após **sumuladas**, sob o argumento de que "o efeito vinculante torna a decisão reiterada e sumulada uma norma com plenos efeitos suscetível de mudança ou perante o próprio STF ou através de lei".

Outro argumento é de natureza material, informando que "o STF é, entre as Cortes Constitucionais de todo o mundo, talvez a mais demandada, chegando a examinar cerca de 25 mil processos por ano, o que esgota sua capacidade atrasando os feitos. Em algumas Cortes, como a dos EUA, julga-se por ano no máximo 500 processos".

A redação original da PEC era a seguinte:

"Art.102.
....."

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, após sumuladas, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo."

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado foi oferecida a emenda nº 1, substituindo o texto original por:

"As decisões definitivas de mérito, sumuladas, proferidas do Supremo Tribunal Federal, se este assim o



declarar, terão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.".

No Plenário do Senado, a PEC recebeu as seguintes emendas:

- nº 2 - além de dar nova redação ao § 2º, explicitando que o efeito vinculante abrange a súmula aprovada pela maioria absoluta do Tribunal e as decisões proferidas em ação declaratória de constitucionalidade e na ação direta de inconstitucionalidade, acrescentou § 3º, instituindo o incidente de inconstitucionalidade, dotado de efeito vinculante, permitindo que o STF decida, de maneira expedita os conflitos surgidos no âmbito da jurisdição ordinária, como se lê:

"§ 2º As decisões definitivas de mérito do Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de constitucionalidade e de inconstitucionalidade, bem como as súmulas aprovadas pela maioria absoluta do Tribunal serão publicadas do Diário Oficial, terão eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios".

"§ 3º Suscitada, em determinado processo, questão relevante sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição, em caso de controvérsia relevante entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica, o Supremo Tribunal Federal, a requerimento dos órgãos ou entes referidos no caput do art. 103, poderá processar o incidente e determinar a suspensão do processo a fim de proferir decisão com efeito vinculante exclusivamente sobre a matéria constitucional.";



- nº 3 - introduzia os §§ 3º e 4º, o § 3º, visando limitar a edição de decisões com efeito vinculante às matérias de ordem tributária e previdenciária, atenuando os poderes concedidos ao STF, para que não se crie o "juiz legislador", e o 4º estabelecendo parâmetro para a revisão das decisões com efeito vinculante, evitando que se tornem imutáveis, disposições essas que foram adotadas no Substitutivo do Deputado JAIRO CARNEIRO à PEC nº 96/92, que cuida da reforma do Judiciário:

"§ 3º As decisões de que trata o parágrafo anterior terão por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas tributárias e previdenciárias, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica."

"§ 4º A aprovação, alteração ou cancelamento da decisão com efeito vinculante de que trata o § 2º deste artigo poderá ocorrer de ofício ou por proposta de qualquer tribunal competente na matéria, pelo Ministério Público da União ou dos Estados, pela União, os Estados ou o Distrito Federal e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.";

- nº 4 - distinguia o efeito vinculante que se atribui aos casos concretos do exame em abstrato, assim:

"§ 2º Terão efeito vinculante, em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário, e à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

a) as decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal, nas ações referidas na alínea **a** do inciso **I** deste artigo;

b) as decisões definitivas de mérito, do Supremo Tribunal Federal, quando este assim o declarar pelo voto de dois terços de seus membros.";



CÂMARA DOS DEPUTADOS

- nº 5 - acrescia, ao art. 102, parágrafo limitando a edição de decisões com efeito vinculante às matérias de ordem tributária e previdenciária:

"§ As decisões de que trata o parágrafo anterior terão por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas tributárias e previdenciárias, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processo sobre questão idêntica.";

- nº 6 - acrescentava parágrafo ao art. 102, visando estabelecer parâmetros para o revisor das decisões com efeito vinculante, impedindo sua imutabilidade:

"§ A aprovação, alteração ou cancelamento da decisão com efeito vinculante de que trata o parágrafo anterior, poderá ocorrer de ofício ou por proposta de qualquer tribunal competente na matéria; pelo Ministério Público da União ou dos Estados; pela União, os Estados ou o Distrito Federal e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.";

- nº 7 - acrescia ao art. 52, que trata da competência privativa do Senado, o inciso XI, renumerando os demais:

"XI - atribuir às decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, após sumuladas, eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo."

O Senador JEFFERSON PERES, Relator da PEC no Senado, opinou contrariamente às emendas retromencionadas, ressaltando a de nº 4 cujo teor incorporou ao texto, acatando, além disso, sugestão do Senador JOSAPHAT MARINHO, no sentido de permitir ao Supremo Tribunal Federal, independentemente de súmula, declarar o efeito vinculante, por decisão de dois terços de seus membros, nos casos em que assim entender adequado, aduzindo que "de elevado interesse público, a proposta facilitará a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

ação do Supremo, pois a súmula depende de consolidação da jurisprudência para ser estabelecida e, ao mesmo tempo, depende de formalidades para ser alterada."

Daí surgiu a **Emenda nº 8 de Plenário**, ficando o § 2º do art. 102 da Constituição assim redigido:

"§ 2º Terão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo, as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo e as definitivas de mérito, se o Supremo Tribunal Federal assim o declarar, por voto de dois terços de seus membros."

Afinal, prevaleceu a substituição da expressão "**ao Poder Executivo**" por "**da Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios**".

Está apensada à PEC nº 500/97 a PEC nº 517/97, que tem objetivo análogo, apenas com redação diferenciada.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado ouviu, em audiências públicas, o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Dr. REGINALDO OSCAR DE CASTRO, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE, o Procurador-Geral da República, Dr. GERALDO BRINDEIRO, o Presidente da Associação Brasileira de Magistrados, Dr. PAULO GERALDO DE OLIVEIRA MEDINA, o Dr. EVANDRO LINS E SILVA, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, e o atual Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO.

Igualmente ao Senado Federal, a Comissão de Constituição e Justiça desta Casa promoveu audiência pública no dia 21 de janeiro do ano em curso e ouviu as seguintes autoridades: Dr. AYMORÉ ROQUES POTTES DE MELLO, Juiz do Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul, Dr. LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO, o Presidente da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Associação dos Magistrados do Brasil, Dr. REGINALDO OSCAR DE CASTRO, o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Dr. ACHILES DE JESUS SIGUARA FILHO, o Presidente da Confederação Nacional do Ministério Público, Dr. PÁDUA RIBEIRO, Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Dr. SEPÚLVEDA PERTENCE, Ministro do Supremo Tribunal Federal, Dr. DALMO DALLARI, jurista e o Dr. GERALDO MAGELA DA CRUZ QUINTÃO, Advogado-Geral da União.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação opinar sobre a admissibilidade de proposta de emenda à Constituição, nos termos da alínea *b*, do inciso III, do art. 32 do Regimento Interno, bem como do art. 202, *caput*.

O exame do mérito da matéria refoge à competência deste Órgão Técnico, competindo esse mister à Comissão Especial designada pelo Presidente, na hipótese de admissão da proposta, consoante o disposto no § 2º do art. 202 da Lei Interna.

Passamos, portanto, à apreciação da **admissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 500, de 1997, oriunda do Senado Federal, que pretende conferir eficácia *erga omnes* e efeito vinculante a decisões proferidas pelo STF, na forma e nas hipóteses que especifica.

Dispõe o § 1º do art. 60 da Constituição Federal que ela não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, circunstâncias essas que por ora não ocorrem.

O § 4º do mesmo art. 60, a seu turno, determina que a proposta de emenda à Constituição não será objeto de deliberação se ela visar, ainda que somente tendente, abolir a forma federativa de Estado (I), o voto



CÂMARA DOS DEPUTADOS

direto, secreto, universal e periódico (II), a separação dos Poderes (III) ou os direitos e garantias individuais (IV).

Verifica-se que a proposta em exame não ofende o disposto nos incisos I, II, III e IV do § 4º do art. 60. Contudo, no que tange aos direitos e garantias individuais, não podemos deixar de atentar para o que dispõe o § 2º do art. 5º da Constituição Federal:

"§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem **outros** decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados (...)" (destacamos)

Tal dispositivo remonta à Constituição Federal de 1891, que, em seu art. 78, enunciava:

"A especificação das garantias e direitos expressos na Constituição não exclui outras garantias e direitos não enumerados, mas resultantes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que consigna."

As demais Cartas Políticas pátrias seguiram essa orientação. A fonte de inspiração foi a Emenda IX à Constituição dos Estados Unidos da América de 1787:

"A enumeração de certos direitos na Constituição não poderá ser interpretada como negando outros direitos inerentes ao povo."

Quanto à origem do preceito, CELSO RIBEIRO BASTOS e IVES GANDRA MARTINS abordam com clareza o tema:

"O dispositivo americano fazia muito sentido, sobretudo em face da concepção jusnaturalística sobre o direito então vigente. O que se queria dizer é que o esquecimento ou a deliberada não-inclusão de direitos já reconhecidos em nível de costumes não implicava uma revogação da Carta Magna." (*Comentários à Constituição do Brasil*, v. 2, p. 394, Ed. Saraiva, 1989)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Constituição Federal, ao enumerar os direitos fundamentais, não foi exaustiva. Há direitos explicitamente reconhecidos e outros, conforme se depreende do disposto no § 2º do art. 5º, que decorrem do regime e dos princípios por ela adotados.

O alcance do indigitado dispositivo nos revela com precisão MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO:

"A principal consequência do dispositivo em estudo é, conforme já ensinava João Barbalho (Constituição Federal brasileira, cit., p. 469), que não se aplica à matéria o brocardo *inclusio unius exclusio alterius*. "Para afastar essa conclusão" - ensina o mestre - "a Constituição declara que a enumeração nela feita, quanto a direitos e garantias, não deve ser tida como supressiva de outros não mencionados, os quais ficam subsistentes uma vez que sejam decorrentes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que consagra" (*Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, v. 1, p. 88, Ed. Saraiva, 1990)

Não se pode desconhecer que o legislador constituinte erigiu como um dos princípios constitucionais, no que concerne a estrutura organizacional do Poder Judiciário, as competências diametralmente díspares, de um lado, do Supremo Tribunal Federal, ao qual incumbiu a guarda da Lei Maior e, de outro, do Superior Tribunal de Justiça, ao qual a Carta Política deferiu a missão de uniformizador do direito federal infraconstitucional.

PONTES DE MIRANDA, ao discorrer sobre a natureza e conceituação dos direitos fundamentais, reporta-se aos direitos que têm sua origem nos **órgãos estatais**. Transcrevemos a lição do preclaro jusconstitucionalista:

"A segunda classe dos direitos fundamentais é a dos que se originam de **garantia institucional**, ou seja de instituições jurídicas (família, casamento, propriedade), ou de órgãos estatais, ou paraestatais. O conceito de



instituto ou de instituição pode ser dado pela Constituição mesma. (...) As garantias de órgãos - ou de complexos organizativos - mais se referem a poderes constituídos, entidades estatais ou paraestatais. (...) Porque as garantias institucionais têm caráter mais social que individual, pensaram alguns que as garantias institucionais não geram direitos, pretensões e ações. Isto é falso, quer a respeito das garantias de institutos, quer das garantias de órgãos." (*Comentários à Constituição de 1967*, Tomo IV, p. 656, Ed. Revista dos Tribunais).

Inconcebível, destarte, a alteração da sistemática constitucional pátria para que o Supremo Tribunal Federal possa declarar efeito vinculante em matéria infraconstitucional (como, por exemplo, mandado de segurança de competência originária), o que se pode depreender do texto aprovado no Senado Federal que se refere a todas as decisões definitivas de mérito proferidas pela Suprema Corte, sem qualquer limitação material.

Com efeito, a proposição confere amplitude desmensurada às competências do Eg. STF, que poderá dar efeito vinculante a toda e qualquer decisão definitiva de mérito que profira, independentemente da matéria tratada, com o que estará castrando a competência do Superior Tribunal de Justiça, o que constituirá, a toda evidência, lesão aos princípios que norteiam o perfil constitucional do Poder Judiciário.

Quanto à missão constitucional do STF, oportuno ressaltar, nessa ocasião, os ensinamentos do Ministro CARLOS MÁRIO VELLOSO, membro daquela Egrégia Corte:

"No Brasil, em 1987/1988, a Assembléia Nacional Constituinte debateu em profundidade o tema relacionado com as cortes constitucionais, com a defesa da Constituição, com o controle da constitucionalidade. A efetivação do ajuste da Constituição formal à Constituição substancial, real, fez parte das cogitações dos constituintes. Muitos propugnavam por uma Corte Constitucional segundo o modelo europeu. Prevaleceu,



entretanto, no seio da Assembléia Constituinte o bom senso. Não seria possível que fosse desprezada a experiência centenária de controle de constitucionalidade que vinha sendo praticado pelo Supremo Tribunal Federal, que construiu, em termos de controle jurisdicional de constitucionalidade das leis, uma doutrina brasileira. O constituinte consagrou, então o Supremo Tribunal Federal como Corte Constitucional, estabelecendo competir-lhe, precipuamente, a guarda da Constituição. É o Supremo Tribunal Federal, então, a partir de 1988, a Corte Constitucional do Brasil. Justamente para que pudesse o Supremo Tribunal Federal realizar sua missão de Corte Constitucional, criou a Constituição de 1988 o Superior Tribunal de Justiça, que passou a exercer a competência do Supremo Tribunal no que concerne ao contencioso de direito federal comum; vale dizer, ao tempo em que **a Constituição confere ao Supremo Tribunal as galas de guardião maior da Constituição, ela deseja que o Superior Tribunal de Justiça seja o responsável pela integridade, pela autoridade e pela uniformidade de interpretação do direito federal comum**" (O Supremo Tribunal Federal, Corte Constitucional *in Revista de Informação Legislativa*, out/93, pp. 5/30) (destacamos)

No tocante à competência do STF, impende lembrar, aqui, o magistério daquele insigne Ministro da Corte Suprema (cabendo aditar a menção à alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993):

"Segundo a Constituição de 1988, ao Supremo Tribunal Federal são conferidas competências em três planos: em primeiro lugar, competências originárias; depois, competência recursal ordinária e, finalmente, competência recursal extraordinária. Nesta última, mediante o recurso extraordinário, o Supremo Tribunal realiza o controle de constitucionalidade na sua forma difusa, já que, na ordem constitucional brasileira, são dois os tipos de controle de constitucionalidade adotados: o



difuso, conferido a qualquer juiz ou tribunal, e que chega ao Supremo Tribunal através do recurso extraordinário, e o concentrado, que o Supremo Tribunal realiza no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, assim de sua competência exclusiva. (...) (ob. cit. p. 9)

(...) a história do Supremo Tribunal Federal se confunde com a história do controle de constitucionalidade. Afirmar também que compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição. É na jurisdição constitucional que a Corte Suprema realiza essa competência fundamental, substancial, essencial e precípua, como está no art. 102 da Constituição, jurisdição constitucional que foi ampliada pela Constituição de 1988. A jurisdição constitucional compreende o controle de constitucionalidade, nos seus dois tipos, controle difuso e controle concentrado, e compreende também a jurisdição constitucional das liberdades" (ob. cit. p. 22)

Ainda quanto às atribuições do Excelso Pretório, cabe transcrever, a título de ilustração, a seguinte hipótese de divergência entre o STF e o STJ, em matéria idêntica de natureza infraconstitucional, apontada por aquele ilustre magistrado:

"Isto quer dizer que o direito administrativo, no que concerne aos servidores públicos, será interpretado pelo Supremo Tribunal Federal, no caso de o servidor, que se julgar prejudicado pela decisão do TCU, impetrar mandado de segurança contra ato da Corte de Contas. Imaginemos que um outro servidor, na mesma situação, prefira a ação ordinária de outro, sem possibilidade de recurso ao Supremo Tribunal, se não tiver sido instaurado o contencioso constitucional. E não haverá possibilidade de ocorrer a uniformização da jurisprudência." (O STJ na Constituição. *RDA* 175/9)



Também, no Senado Federal, durante a audiência pública realizada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em 23 de abril de 1997, o assunto foi ventilado pelas autoridades presentes. Naquela oportunidade, o ilustre Ministro EVANDRO LINS E SILVA esclareceu seu posicionamento no sentido que, salvo em matéria constitucional, a adoção de efeito vinculante fere o sistema constitucional quanto à organização do Poder Judiciário:

"(...) a redação da Emenda nº 3 do Parlamento, (...), é bem clara. Ela limita a vinculação à matéria constitucional. Considera vinculante a decisão do tribunal que decide matéria constitucional. Neste caso estou de pleno acordo. Agora, em matéria de lei federal ou de ato normativo do poder público penso que a súmula não pode ser vinculante, porque vai ferir, porque ela vai dar uma interpretação da lei que pode não ter sido aquela que o Parlamento editou. E então dá caráter impositivo obrigatório à sua decisão em matéria normal, comum, de lei federal."(Avulso, Senado Federal, p. 108)

Participava dos debates, na ocasião, o Senador JOSAPHAT MARINHO, que manifestou-se favorável ao entendimento do palestrante, no particular:

"(...) eu considero sobretudo o seu primeiro argumento, o de que o efeito vinculante fora da matéria constitucional fere a estrutura do sistema judicial."(Avulso, Senado Federal, p. 109)

Não é demasiado lembrar, aqui, que a abrangência maior e sem limitações do efeito vinculante poderá atingir outros pontos do sistema constitucional, sendo cabível citar, *verbi gratia*, o preceito que dispõe que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre matérias de competência privativa da União.

Acerca desse tema, leciona o Professor VICENTE DE PAULA MACIEL JÚNIOR:



"Outro ponto que tem sido evitado na discussão do efeito vinculante da súmula se prende ao fato de que o Brasil adotou em sua Constituição o sistema federativo de governo, enumerando a competência da União (art. 21, 22 e seus parágrafos da CF/88), deixando aos Estados a competência residual (parágrafo I do art. 25 da CF/88). Na verdade, no Brasil, houve o ideal federativo, embora se paute, na prática, pela conduta unitária de governo, com a prevalência da figura da União no cenário nacional. (...) a Constituição Federal foi coerente ao prever no art. 5º que "todos são iguais perante a lei", e mais adiante, por consequência, estabelecer (art. 22, I da CF/88, que a União terá competência privativa para legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho. E mais coerente ainda se mostra quando se verifica a existência do parágrafo único do art. 22 da CF/88, que prevê a possibilidade de Lei Complementar poder autorizar aos Estados, legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no referido artigo, pois, conforme ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA, a competência privativa é aquela que pode ser delegada.

Se a competência privativa é a que pode ser delegada, andou bem a Constituição em prever a possibilidade de delegação no parágrafo único, do art. 22 da Magna Carta. Existe, em tese, a possibilidade de que os Estados, mediante Lei Complementar que os autorize, legislem sobre a matéria especificada no art. 22 da CF/88. Ou seja, os Estados podem, desde que autorizados por lei complementar, editar normas de direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.(...)

Portanto, quando se verifica que o legislador constituinte de 1988 concedeu a possibilidade de, por lei complementar, autorizar aos Estados a edição de normas de direito material e processual, verifica-se que há uma



tendência nítida de fortalecimento da autonomia dos estados, para haver um equilíbrio do sistema federativo brasileiro. Só que, incoerentemente, o legislador ainda não editou lei complementar que permitisse aos Estados a regulamentação de sua vida negocial interna, mantendo-se ainda forte centralização do poder Federal, característica constante do sistema nacional. Também, incoerentemente, os Estados-membros não têm reivindicado e pressionado para a obtenção da autonomia de sua auto-regulamentação.(...)

A divergência de posições jurisprudenciais dentro do sistema federativo é comum, mesmo porque cada unidade da federação tem uma Constituição Estadual, tradições e costumes que geram reações mais ou menos uniformes dentro dele. O que deve haver, no entanto, é uma uniformidade de jurisprudência em cada Estado, imperando o entendimento da maioria, mas, a diversidade da jurisprudência de Estado para Estado é normal. E mesmo dentro de cada Estado, em virtude da vinculação de nosso ordenamento ao dos países de "civil law", deve ser permitida a possibilidade de alteração da jurisprudência, o que mantém a adequação da norma a seu tempo." (O Efeito Vinculativo das Súmulas e Enunciados *in Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 34, p. 164/167)

Constata-se, portanto, que a redação da proposta em análise carece de aprimoramento, com o escopo de que reste plenamente explicitada em seu texto a competência do STF para declarar o efeito vinculante tão-somente **em matéria constitucional**, motivo pelo qual sugerimos, nesta oportunidade, **emenda** visando tal propósito. O aperfeiçoamento alvitrado atenderá, outrossim, à boa técnica legislativa, vindo ao encontro da necessidade de se evitar perplexidade interpretativa, diante da imprecisão do texto em torno da extensão da eficácia das decisões do Pretório Excelso.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ressalte-se, por oportuno, a natureza regimental da **emenda**. O art. 118, § 8º, do Regimento Interno denomina emenda de redação aquela **"modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto"**. *In casu*, a redação vinda do Senado Federal certamente pressupõe o respeito à estrutura do sistema judiciário brasileiro, isto é, o Supremo Tribunal Federal como o guardião maior da Constituição e o Superior Tribunal de Justiça como o "responsável pela integridade, autoridade e uniformização de interpretação do direito federal comum" (ob. cit. Ministro Carlos Mário Velloso). Todavia, para evitar dúvidas ou interpretações, quanto à extensão da expressão **definitivas de mérito**, impõe-se maior clareza no texto com a menção **"em matéria constitucional"**, o que obviamente compatibiliza e ajusta a redação com o **princípio** da Constituição, erigido pelo legislador originário, de que o Poder Judiciário apoia-se nas competências do STF para as matérias constitucionais (art. 102, *caput*) e do STJ, para as matérias infra-constitucionais (art. 105), sendo tais regras cláusulas pétreas por tratarem-se de **direitos e garantias fundamentais** (ex vi art. 5º, § 2º, da Constituição Federal).

Quanto ao exame de admissibilidade da PEC nº 517/97, em apenso, temos a observar que a expressão "após reiteradas decisões sobre questão processual controvertida", contida na proposta para o § 3º do art. 102, parece-nos, evidentemente, inadequada sob o enfoque constitucional.

Com efeito, tal expressão, pela sua amplitude, abrange as decisões interlocutórias, não definitivas por natureza e que, por tal motivo, escapam à apreciação do Supremo Tribunal Federal, que se atém **exclusivamente às decisões definitivas em matéria constitucional**.

Como já assinalamos, quando da apreciação da PEC nº 500/97, a maior extensão da competência da Suprema Corte, no particular, feriria a sistemática constitucional do Poder Judiciário, que constitui princípio imodificável, a teor do § 2º do art. 5º da Lei Maior.

Há de se assinalar, ainda, por relevante e com vistas ao oportuno exame de mérito pela Comissão Especial, que tanto a redação original da PEC para o § 2º do art. 102 da Constituição, quanto a decorrente da Emenda nº 1, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Federal, dispunham que as decisões definitivas de mérito proferidas pelo STF e que produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante deveriam ser sumuladas.

O eminente Senador JOSAPHAT MARINHO, todavia, sugeriu, em Plenário, que, **independentemente de súmula**, se permitisse ao STF declarasse o efeito vinculante de suas decisões, nos casos que entendesse adequados, pois dois terços de seus votos, daí resultando, juntamente com a Emenda nº 4, do ilustre Senador RONALDO CUNHA LIMA, a Emenda nº 8 de Plenário, a final aprovada como a redação proposta pelo Senado Federal para o § 2º do art. 102 da Constituição.

As razões daquele eminente Senador pela Bahia para suprimir a menção às decisões sumuladas estão explicitadas nas suas doughtas manifestações nas audiências públicas realizadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

Na exposição do Dr. REGINALDO OSCAR DE CASTRO, por exemplo, em 19 de março de 1997, o Senador JOSAPHAT MARINHO assim se refere sobre a supressão da súmula com efeito vinculante:

"Tenho discutido esse assunto com os colegas e, particularmente, com o Senador Ronaldo Cunha Lima. Perante S. Ex^a dei a sugestão, por ele admitida e incluída em sua emenda. Ao invés de cuidar-se de efeito vinculante mediante súmula, dar-se apenas ao Supremo Tribunal Federal - e só ao Supremo Tribunal Federal - a faculdade de declarar efeito vinculante, por dois terços de seus membros, nos casos em que a Corte entender adequada a medida. Vale dizer, não se generaliza. A súmula daria formalmente um efeito demasiado genérico. Por outro lado tinha o inconveniente de que, adotada, o seu cancelamento obedece a uma formalidade que dificulta. E mais. Um dos aspectos de que se cuida para estabelecer o efeito vinculante é o de obstar o número excessivo de processos. A súmula exigirá decisões repetidas para que fosse adotada. E o quadro brasileiro está, desse ângulo, exigindo uma solução pronta. (...) Não



e é de irrecusável interesse público. A súmula depende de consolidação da jurisprudência para ser estabelecida e, ao mesmo tempo, depende de formalidades para ser alterada." (Avulso, p. 54).

Poderá vir a merecer, igualmente, apreciação da Comissão Especial a questão da eficácia das decisões tomadas com efeitos vinculantes, estabelecendo medidas processuais e coercitivas para seu cumprimento.

Face à grande relevância que a declaração de efeito vinculante passará a ter no sistema jurídico do País, parece-nos conveniente que norma legal, no nível maior de lei complementar, disponha sobre o procedimento para sua revisão e cancelamento.

Para tal, poderia a Comissão Especial, dentro de sua esfera de competência regimental, acolher emenda, acaso ali proposta, acrescenta ao art. 102 da Constituição, um § 3º, enunciador de norma que poderia ter a seguinte redação:

"§ 3º A lei complementar estabelecerá medidas processuais e coercitivas quanto à administração pública, para assegurar a eficácia das súmulas vinculantes, e disporá sobre o procedimento para sua revisão e cancelamento."

Entendemos oportuno, ainda, tecer algumas considerações acerca das manifestações e sugestões dos membros desta Comissão e dos ilustres palestrantes que participaram da audiência pública realizada neste Órgão Técnico, no dia 21 de janeiro do ano corrente.

Dos argumentos apresentados pelas autoridades convidadas, basicamente verificam-se dois posicionamentos distintos: de um lado os que vislumbram inconstitucionalidade e os que consideram a proposta apenas inadequadamente redigida, faltando-lhe clareza redacional para ajustar-se à vontade do legislador originário, quanto à estrutura constitucional do Poder Judiciário.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

"§ 3º A lei complementar estabelecerá medidas processuais e coercitivas quanto à administração pública, para assegurar a eficácia da declaração de efeito vinculante, e disporá sobre o procedimento para sua revisão e cancelamento."

Entendemos oportuno, ainda, tecer algumas considerações acerca das manifestações e sugestões dos membros desta Comissão e dos ilustres palestrantes que participaram da audiência pública realizada neste Órgão Técnico, no dia 21 de janeiro do ano corrente.

Dos argumentos apresentados pelas autoridades convidadas, basicamente verificam-se dois posicionamentos distintos: de um lado os que vislumbram inconstitucionalidade e os que consideram a proposta apenas inadequadamente redigida, faltando-lhe clareza redacional para ajustar-se à vontade do legislador originário, quanto à estrutura constitucional do Poder Judiciário.

A manifestação do Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE foi de coragem e sinceridade extremas: declarou a falência do STF tal como funciona hoje. Disse que em 1997 o STF "fingiu" ter julgado 40.000 processos. A "mentira" ocorre dado o sistema e o Ministro apontou o maior problema que é o Recurso Extraordinário.

Comparando com dados de outros Tribunais Constitucionais, mencionou que nos EUA chegam à Suprema Corte cerca de 4000 processos, dos quais apenas 5% são julgados. A proporção é ainda menor na Alemanha, onde dos 7000 entrados, apenas 2% chegam a ser examinados. O mesmo ocorre na Corte Constitucional espanhola. E no contato com os magistrados desses tribunais, o Ministro observou que apesar das estatísticas serem bem mais favoráveis, esses órgãos já se consideram em crise!

O próprio Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, porém, observou que a redação do Senado dá amplitude muito maior do que o que é necessário ao Supremo, ou seja, bastaria que, de acordo com sua natureza de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Tribunal Constitucional, as decisões do STF fossem vinculantes **em matéria constitucional**.

Na verdade, não há como ignorar que algo tem que ser feito. A inércia leva ao descrédito do Judiciário e à frustração do cidadão, além de não permitir que haja acesso real à democracia. Estes argumentos sensibilizaram os presentes.

Relevo se dá à manifestação do Presidente em exercício do STJ, Ministro PÁDUA RIBEIRO, que propugnou pela restrição do precedente vinculante ao que chamou "causas de safra", ou seja, ações com causa de pedir e pedido absolutamente iguais, diferindo apenas as partes, como muitas vezes ocorre em matéria trabalhista, administrativa, tributária e previdenciária. Observou, porém, ser o precedente inadmissível em causas penais e cíveis.

Esta manifestação, que consideramos a mais adequada das apresentadas, oferecemos como sugestão à Comissão Especial que nos sucederá no exame desta PEC: **limitar o precedente vinculante às matérias trabalhistas, administrativas, tributárias e previdenciárias, desde que idênticos os pedidos e causas de pedir.**

Outras idéias foram defendidas, das quais sobreleva notar a posição defendida pelo Deputado JOSÉ GENOÍNO, de substituir a redação da PEC por outra em que a Súmula do STF se destinasse a impedir recursos ("Súmula impeditiva de recurso"), o que deverá ser debatido e examinado na Comissão Especial.

Também é de se por em relevo a sugestão do Deputado VICENTE CASCIONE, de que houvesse norma destinada à limitação dos recursos ao STF que partem da própria administração, pois são os mais numerosos.

Merece registro, ainda, a emenda proposta pelo Deputado GERSON PERES, que sugeriu que essa **norma dos precedentes vinculantes deveria ficar sujeita a revisão daqui a cinco anos, para verificação de sua eficácia na solução dos problemas do Poder Judiciário.** Apesar de bastante



CÂMARA DOS DEPUTADOS

adequada, esta sugestão só poderá ser tratada na Comissão Especial que examinará o mérito da PEC.

Por fim, cumpre-nos fazer breves anotações acerca dos votos em separado oferecidos nesta Comissão pelos Deputados JOSÉ GENOÍNO, ALDO ARANTES, SÉRGIO MIRANDA, WOLNEY QUEIROZ, NILSON GIBSON E JARBAS LIMA.

Não obstante os votos esposarem teses já conhecidas por esta Comissão, apresentam sugestões inovadoras para análise da Comissão Especial, merecendo realce a fórmula da súmula impeditiva de recursos, idéia da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul, que se sustenta na irrecorribilidade da sentença ou do acórdão que tenha aplicado decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de ADIn, ADC ou de recurso extraordinário.

Por todo o exposto, voto pela admissibilidade da PEC nº 500/97, com a Emenda ora apresentada, ou seja, acrescida da expressão "matéria constitucional" e pela inadmissibilidade da PEC nº 517/97, apensada.

Sala da Comissão, em 09 de dezembro de 1998.


Deputado NEY LOPES
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

22

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 500, DE 1997

Dá nova redação ao § 2º do art. 102 da
Constituição Federal.

Autor: SENADO FEDERAL
Relator: NEY LOPES

EMENDA

Inclua-se no § 2º do art. 102 da Constituição Federal, na
redação dada pelo artigo único da PEC nº 500, de 1997, após o vocábulo
"mérito", a seguinte expressão: ",em matéria constitucional,".

Sala da Comissão, em 09 de dezembro de 1998.


Deputado **NEY LOPES**
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 500, DE 1997

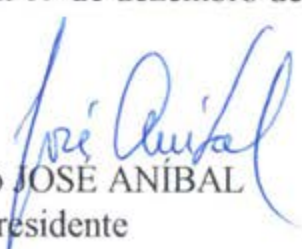
III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra os votos dos Deputados Vicente Arruda, Prisco Viana, Coriolano Sales, José Machado e, em separado, dos Deputados José Genoíno e Jarbas Lima, pela admissibilidade, com emenda, da Proposta de Emenda à Constituição nº 500/97 e pela inadmissibilidade da de nº 517/97, apensada, nos termos do parecer reformulado do Relator, Deputado Ney Lopes.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

José Aníbal - Presidente, Magno Bacelar - Vice-Presidente, Darci Coelho, Ney Lopes, Vilmar Rocha, Aloysio Nunes Ferreira, Alzira Ewerton, Vicente Arruda, Zulaiê Cobra, Djalma de Almeida César, Adhemar de Barros Filho, Gerson Peres, Jarbas Lima, José Rezende, Prisco Viana, Coriolano Sales, José Genoíno, José Machado, Luiz Eduardo Greenhalgh, Pedro Canedo, Corauci Sobrinho, Paulo Gouvêa, Rubem Medina, Bonifácio de Andrada, João Leão, Luiz Piauhyllino, Salvador Zimbaldi, Ivandro Cunha Lima, Luís Barbosa e Roberto Jefferson.

Sala da Comissão, em 09 de dezembro de 1998


Deputado JOSE ANÍBAL
Presidente



CÂMARA DOS DEPUTADOS


COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 500, DE 1997

EMENDA ADOTADA - CCJR

Inclua-se no § 2º do art. 102 da Constituição Federal, proposto pelo artigo único da PEC nº 500/97, após o vocábulo "mérito", a seguinte expressão: ",em matéria constitucional,".

Sala da Comissão, em 09 de dezembro de 1998


Deputado JOSE ANIBAL
Presidente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 500, DE 1997 (PEC Nº 54/95, do Senado Federal) (Apensa: PEC Nº 517/97)

“Dá nova redação ao § 2º do art. 102 da
Constituição Federal.”

Autor: Senador RONALDO CUNHA
LIMA

Relator: Deputado NEY LOPES

Declaração de Voto: Deputado JOSÉ
GENOINO

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 500, de 1997, de autoria do Senador Ronaldo Cunha Lima, objetiva instituir em nosso ordenamento jurídico o chamado efeito vinculante para decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo. O chamado efeito vinculante ou súmula vinculante só passaria a vigorar quando fosse declarada pelo voto de dois terços dos membros do Supremo Tribunal Federal.



A ela foi apensada a Proposta de Emenda à Constituição nº 517/97, de autoria da Deputada Dalila Figueiredo, que institui o efeito vinculante com as seguintes características: a) a decisão instituidora da súmula com efeito vinculante deverá ser adotada por três quintos dos membros do Supremo Tribunal Federal; b) a decisão só será adotada após reiteradas manifestações em casos análogos; c) a matéria a ser sumulada diz respeito a questão processual controvertida, excluídas aquelas relativas aos direitos e garantias individuais; e d) o Supremo Tribunal poderá proceder à revisão ou cancelamento da súmula.

O Relator, ao término de seu parecer, apresenta Substitutivo que altera a redação ao incluir, após os vocábulo “mérito”, a expressão “em matéria constitucional”, concluindo pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 500/97.

É o relatório.

II - VOTO

1. ANÁLISE DA ADMISSIBILIDADE DA PEC Nº 500/97

Na Comissão Especial destinada a oferecer parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 96/92, do Deputado Hélio Bicudo, a qual a nossa Proposta de Emenda à Constituição nº 112/95 está apensada, tivemos a oportunidade de apresentar voto em separado em que discutimos a constitucionalidade da súmula com efeito vinculante. Não obstante as diferenças entre ambas as propostas, notadamente no que se refere a penalidade pelo não cumprimento da súmula contida no Substitutivo do Relator à PEC nº 112/95, os argumentos ali expendidos se aplicam da mesma forma à Proposta em discussão. Na ocasião, manifestamo-nos nos seguintes termos:

“A instituição da súmula com efeito vinculante constitui-se em instrumento de controle ideológico e de estratificação do processo criador do direito, que afronta os princípios e regramentos constitucionais.



*Primeiramente, a súmula com efeito vinculante fere o pacto federativo, violando clausula pétrea da Constituição (art. 60, § 4º, inciso. I), ao suprimir dos juízes e Tribunais inferiores, regionais e estaduais, a prerrogativa de interpretar a lei e julgarem os processos de acordo com o livre convencimento de cada um, ficando todos obrigados a aplicar a determinação dos Tribunais Superiores, sob pena de cometerem crime de responsabilidade. Ela colide, também, com o princípio do juízo natural, pelo qual **"ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente"** (art. 5º, inciso LIII, da C.F.), violando um dos postulados dos Direitos e Garantias Fundamentais.*

*A súmula com efeito vinculante contraria o princípio da legalidade na medida em que os cidadãos não serão mais obrigados **"a fazer ou deixar de fazer alguma coisa"** apenas em virtude da lei, mas também em função da súmula vinculante. Por este viés, o Substitutivo do Relator está conferindo à súmula com efeito vinculante uma força cogente que nem a lei e nem a própria Constituição, discutidas e elaboradas pelo Poder Legislativo e pelo Poder Constituinte Originário, possuem, pois é da natureza mesma da lei e da Constituição serem interpretadas consoante os usos e costumes, os princípios gerais do direito e a jurisprudência.*

Aspecto curioso - talvez revelador do real objetivo da reforma proposta - diz respeito a disparidade na aplicação da súmula, pois ela não é oponível a todos indistintamente. Se, por um lado, ela também obriga e condiciona a administração pública direta e indireta das três esferas federativas, podendo o agente da Administração que a descumprir ser punido com a perda do cargo, por outro, ela não vincula a administração privada, acarretando um desequilíbrio do ordenamento jurídico e das relações sociais por ele disciplinadas.

*Consoante o insuspeito entendimento de EVANDRO LINS E SILVA, o pretendido efeito vinculante das súmulas afrontaria duas **"garantias maiores, ou seja, dois institutos postos na Constituição para garantir os direitos fundamentais dos cidadão"**. São elas, a saber:*



O primeiro deles é a separação de Poderes, inscrita no art. 2º da Constituição. A independência recíproca dos Poderes pressupõe, como é óbvio, que cada um deles exerça uma função exclusiva; caso contrário, haveria superposição funcional. A função precípua e exclusiva do Poder Legislativo, como estabelecido desde os primórdios do regime democrático moderno, é a de ditar as leis, entendidas como expressão da vontade geral do povo. Ora, a súmula com efeito vinculante absoluto para o juízes de primeira instância significa a introdução de um sucedâneo da lei em nosso sistema jurídico, produzindo a superposição ou conflito de atribuições entre os Poderes Legislativo e Judiciário.

A segunda garantia institucional afrontada pelas súmulas vinculantes é a liberdade-poder de todos os magistrados de decidir os litígios segundo a lei, conforme o seu convencimento pessoal. Essa independência da magistratura não pode ser suprimida nem mesmo reduzida, não só, como é óbvio, pelos demais Poderes, mas também pelos tribunais superiores ou órgãos dirigentes do Poder Judiciário. Os juizes de primeira instância ficariam proibidos de julgar livremente os casos abrangidos pelo pronunciamento prévio dos tribunais superiores, com a supressão do princípio do duplo grau de jurisdição" (EVANDRO LINS E SILVA. In "Súmula e Efeito Vinculante", texto mimeo, pág. 8, 9 e 10).

Único sobrevivente dos ministros presentes à sessão de 13 de dezembro de 1963, quando foi publicada oficialmente a primeira edição da Súmula da Jurisprudência Dominante do Supremo Tribunal Federal, EVANDRO LINS E SILVA, afirma categoricamente, verbis:

"Segundo os protestos dos eminentes magistrados que compõem o STF e o STJ, o principal fator de obstrução do andamento dos seus trabalhos é o intenso recebimento de feitos repetitivos. Foi justamente essa abundância de causas iguais que inspirou a feitura das Súmulas. A Súmula resolve com toda a rapidez os casos que sejam repetição de outros julgados, por simples despacho de poucas palavras do relator.



Faz muito tempo que o Supremo não edita novas súmulas, talvez há mais de dez anos. A ausência de súmulas retira do julgador o instrumento para solucionar, de imediato, recurso interposto ou a ação proposta. Por outro lado, os tribunais e juízes inferiores, que, de regra e geralmente, utilizam as súmulas como fundamento de suas decisões, não têm como se valer delas, inclusive para a celeridade de seus pronunciamentos. É muito difícil, devem ser raríssimos os casos, de rebeldia contra as súmulas. Ao contrário, os juízes de segunda e primeira instâncias não apenas as respeitam, mas as utilizam, como uma orientação que muito os ajudam em suas decisões. Todos sentem falta das Súmulas, que se tornaram instrumentos utilíssimos a todos os juízes e aos advogados. Elas, na prática, já são quase vinculantes, pela tendência majoritária dos juízes em acompanhar os julgados dos tribunais superiores. Torná-las obrigatórias é que não me parece ortodoxo, do ponto de vista da harmonia, independência e separação dos poderes. Todos os juízes devem ter a independência para julgara de acordo com a sua consciência e o seu convencimento, inclusive para divergir da súmula e pleitear a sua revogação.

As minorias dos tribunais, se não concordassem com a maioria, que estabeleceu a súmula, seriam rebeldes, teriam de calar-se, não poderiam mais lutar pela defesa de suas posições?

Amanhã, se um juiz decide contrariamente à Súmula, acompanhando um ministro que foi minoritário na sua elaboração, poderá ser punido por sua atitude? (In ob. cit.)."

Além das razões anteriormente transcritas, podemos elencar outras que maculam a pretensa constitucionalidade da Proposta que estamos discutindo. Como veremos a seguir.

Na interpretação das leis, deve-se respeitar o princípio fundamental do pluralismo político (CF, art. 1º, inciso V) que é violado no instante em que se "elege" uma determinada interpretação, em detrimento de outras constitucionalmente válidas, para lhe dar o efeito vinculante e compulsório. Toda



centralização na atividade de interpretar os textos jurídicos é antidemocrática. Uma Constituição “aberta”, com seus valores múltiplos, só é compatível com a pluralidade de idéias, de ideologias e de pensamentos.

Choca-se, ademais, a súmula vinculante, com o princípio da tutela ordinária dos direitos fundamentais, que deriva do art. 5º, § 1º (eficácia imediata), da Constituição Federal, que está amparado pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, inciso IV. No moderno constitucionalismo, reconhece-se que os direitos fundamentais contam com a garantia da tutela ordinária (juízes ordinários), extraordinária (recursos extraordinários) e internacional (Cortes Internacionais). Se os juízes ordinários não possuem a imparcialidade e a independência necessárias e se, de outra parte, devem seguir “orientações jurisprudenciais superiores”, torna-se patente que essa tutela ordinária se resume a pura formalidade. A diferença entre Democracia formal e Democracia substancial está exatamente na capacidade do sistema jurídico de prestar efetiva tutela aos direitos fundamentais.

Pelas razões expostas é que entendemos que a Proposta em discussão deva ser considerada inadmissível. Entretanto, entendemos também que a realidade concreta do acúmulo de ações e da morosidade da prestação jurisdicional está a exigir desta Casa outras alternativas, consoante veremos a seguir

2. A PROPOSTA DO GRUPO MULTIDISCIPLINAR DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS DA ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES DO RIO GRANDE DO SUL - AJURIS

Na audiência pública promovida por esta Comissão em 21 de janeiro do ano em curso, tivemos o privilégio de ouvir, dentre outros, o Dr. AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO, na ocasião Juiz do Tribunal de Alçada do Estado do Rio Grande do Sul e hoje Desembargador do Tribunal de Justiça, além de Diretor de Assuntos Constitucionais da Associação de Juízes daquele Estado na gestão 94/95 e 96/97 e Coordenador do Grupo Multidisciplinar de Estudos Constitucionais. Na exposição aqui realizada, e distribuída, por escrito, para todos os parlamentares, pudemos tomar conhecimento de proposta elaborada em 1995 pelo Grupo Multidisciplinar de Estudos Constitucionais e adotada pela AJURIS, **“consistente nas fórmulas de unificação e uniformização do sistema de controles da constitucionalidade e da súmula com efeito adjeto impeditivo de recursos”** (Aymoré Roque Pottes De Mello. In *“A Aplicação do Efeito*



*Vinculante/Súmula Vinculante no Sistema de Controles da Constitucionalidade Brasileiro: as PEC's n°s 500/97 (PEC n° 54/96-SF) e 517/97", palestra proferida na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados em 21.1.98, texto mimeo, p. 28). Pela justeza do mérito da proposta, por estarmos convencidos de que ela se constitui em uma alternativa viável às propostas de efeito vinculante/súmula vinculante que estão sendo debatidas nesta Casa, e por, lamentavelmente, o Relator não ter conferido, em seu voto, o destaque e a análise que ela merece, transcreveremos na íntegra o trecho da exposição que a define e explicita, *verbis*:*

*"De registrar, em duplo abono dessas fórmulas e com especial ênfase à súmula com efeito adjeto impeditivo de recursos, a sua índole não-autoritária, racionalizante e ergonômica. A magistratura gaúcha aprovou-as em assembléia geral de classe realizada em outubro de 1995, quando rejeitou o mecanismo do efeito/súmula vinculante e o incidente de constitucionalidade **per saltum**. Por outro lado, mais recentemente, a magistratura brasileira, a exemplo do que já havia decidido no XIV Congresso Brasileiro de Magistrados, promovido pela A.M.B. e ocorrido em Fortaleza em novembro/1995, novamente reuniu-se no Recife em novembro de 1997, no âmbito do XV Congresso Brasileiro de Magistrados (A.M.B. - Associação dos Magistrados Brasileiros), tendo **rejeitado o mecanismo do efeito/súmula vinculante e aprovado em sessão plenária a fórmula da súmula impeditiva de recursos**, sendo que ambas as proposições foram apresentadas e defendidas pela AJURIS - Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul.*

*A mecânica e estrutura dessa fórmula parte de concepção singela. Mediante a **reiteração de decisões** - concentradas e/ou difusas - **declaratórias da constitucionalidade** de lei ou ato normativo impugnado, o S.T.F., em procedimento específico e normatizado, edita **súmula** (oriunda do mecanismo concebido pelo saudoso Ministro VICTOR NUNES LEAL e, como tal, endossado no C.P.C. vigente, ou seja, **sem efeito vinculante**) cujo preceito, **adjetamente, declare que o seu enunciado torna-se, a partir da publicação, condição de inadmissibilidade à interposição de quaisquer recursos contra o acórdão que aplicá-la**. Considerando que a inconformidade objeto de questionamento constitucional deve*



*cingir-se a matéria de direito, uma vez estando esta sumulada pelo S.T.F., todos os recursos contra ela dirigidos, inclusive o agravo de instrumento, terão efeito unicamente configurativo da tão decantada e eternizante “mora legal judicializada”. Subindo a exame do S.T.F., mediante recurso extraordinário, as razões de inconformidade e inaplicação do enunciado da súmula (sem efeito vinculante), o fluxo de criação jurisprudencial historicamente construído pelos operadores do direito judiciário a partir do 1º. Grau de jurisdição - o juízo natural ou da terra - permanecerá intacto e de acordo com a melhor tradição do Direito brasileiro, de indiscutida matriz romano-germânica, ontológica e estruturalmente diverso do sistema da *commom law*. Intacto permanece, também, o sagrado princípio e direito-garantia fundamental do duplo Grau de jurisdição, pois a edição da súmula com efeito adjeto impeditivo de recursos tem como pressuposto a existência de fluxo criativo jurisprudencial com a participação assegurada a todos os operadores do Direito em todos os juízos e tribunais do País. É de registrar, ademais, que essa fórmula, uma vez transplantada normativamente para o âmbito de competências dos respectivos Tribunais Superiores, gera idênticos resultados no plano democrático da imponibilidade *erga omnes*, racionalização e ergonomia do sistema recursal que lhes é inerente.*

E, o que é mais importante, resolve o problema da enorme quantidade de recursos extraordinários no Supremo Tribunal Federal, mormente no que eles dizem respeito às questões de abrangência de massa, sejam idênticas, análogas ou dessemelhantes. Em sentido contrário, é de bom senso concluir que, se o acolhimento legislativo e a utilização processo-procedimental dessas fórmulas continuarem a assoberbar o Supremo Tribunal Federal de recursos extraordinários, é aconselhável ouvir o que a cidadania fala por seus advogados e juízes das instâncias inferiores.

Em suma, as fórmulas propostas são de todos e para todos, assegurando e legitimando a participação de todos no processo de criação do Direito para todos. E o processo legislativo-parlamentar típico, a matriz da lei por excelência, permanece sem competidores. À exceção das medidas provisórias...



Essa fórmula tem o seguinte enunciado normativo, sediado no art. 102 da Constituição Federal, no mais mantendo-se a sua redação e renumerando-se os dispositivos que se fizerem necessários:

“I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta constitucional de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, quando contrariar dispositivo desta Constituição;

.....

§ 1º. A declaração de inconstitucionalidade proferida e publicada pelo Supremo Tribunal Federal em decisão definitiva de mérito, em ação direta ou incidentalmente, é oponível contra todos e produz efeito automático, geral e subordinante de cassação da validade do preceito inconstitucional desde o seu início de vigência, constituindo-se em impedimento à interposição de quaisquer recursos contra a sentença ou acórdão que a houver aplicado.

§ 2º. O Supremo Tribunal Federal poderá, mediante julgamento fundamentado de dois terços de seus membros, após reiteradas decisões definitivas de mérito declaratórias da constitucionalidade de lei ou ato normativo, editar súmula e dispor que o seu enunciado constitui-se em impedimento à interposição de quaisquer recursos contra o acórdão que a houver aplicado.

§ 3º. A revisão ou cancelamento de súmula editada nos termos do § 2º. poderá ocorrer de ofício, por proposta de qualquer tribunal competente para a matéria ou mediante provocação das autoridades, órgãos e entidades discriminadas no art. 103, observado idêntico escorê de votação.

§ 4º. A decisão que acolher, no todo ou em parte, reclamação de garantia da autoridade de decisão do Supremo Tribunal Federal, constitui título executivo judicial para efeitos



indenizatórios civis contra os infratores e seus representantes legais.

§ 5º. A arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente desta Constituição será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos de lei, e, uma vez julgada procedente, total ou parcialmente, sua decisão constitui título executivo judicial para efeitos indenizatórios civis contra os infratores e seus representantes legais."

*A proposta do Grupo Multidisciplinar de Estudos Constitucionais da AJURIS é muito simples e visa a sacramentar constitucionalmente aquilo que a estrutura judiciária brasileira, historicamente, mesmo em tempos de exceção democrática, sempre produziu, alçando o seu modelo judiciário - tecnoburocrático - à condição de mais conceituado e efetivo da América Latina, em que pese todos os seus defeitos e imperfeições, mormente as de ordem corporativa. Ademais, é preciso que se afirme com todas as letras, em alto e bom som para todos os brasileiros, que a **estrutura orgânica e funcional da magistratura brasileira não encontra similar no mundo inteiro**, embora os seus juízes sejam cidadãos de uma nação de terceiro mundo, quadro que, a nosso ver, coloca os aperfeiçoamentos do Judiciário nacional majoritariamente no **campo crítico do comportamento humano**, à semelhança, neste quadrante, de todas as demais corporações existentes no país.*

*A proposta visa a consolidar o Supremo Tribunal Federal como Corte Constitucional do país. Mas também diz que todos os Juízos e Tribunais pertencem aos brasileiros, ao Estado-Nação, o que deve ser entendido e reforçado pelos governos que se sucedem. Diz, ainda, que devem ser alteradas as regras definidoras do modo de acesso ao S.T.F. e estabelecido tempo de exercício de mandato eletivo para os seus membros. Diz, ademais, que as regras do jogo pertinente ao sistema de controles da constitucionalidade devem ser transparentes e estar claramente escritas na Carta Política do país: **só a lei mal-feita ou deliberadamente lacunosa precisa de construções hermenêuticas que supram os seus defeitos**, independentemente da intenção com que foi produzida. Diz, sem prejuízo, que os princípios do juízo natural da terra (1º. Grau de*



jurisdição) e o duplo Grau de jurisdição se constituem na mais importante e democrática fonte de evolução do direito positivo, deste modo esgotando-se a justiça do povo, dela defluindo, consequencial e posteriormente - jamais o contrário -, a função republicana federativa nacional de uniformização hermenêutica da instância extraordinária representada pelos Tribunais superiores quanto à legislação ordinária e pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito legislativo constitucional. Diz, por fim, que a direção empreendida pelo Constituinte Originário de 1.988 foi descentralizante no âmbito do pacto federativo, reforçando a tessitura institucional dos Municípios e dos Estados, nesta ordem, colocando a União no lugar de onde ela jamais deveria ter saído na História brasileira.

*Por outro lado, a proposta da AJURIS declara que a causa primeira e última do atrolhamento de recursos no S.T.F. está calcada na situação que o Poder Executivo federal e dos Estados criam, por si e seus prepostos orgânicos e funcionais, ao instrumentalizar as vias recursais extraordinárias do Judiciário com fins eminentemente protelatórios para retardar o cumprimento de suas obrigações pecuniárias, formadores da tão decantada mora judicializada, sem prejuízo da edição abusiva e indiscriminada de medidas provisórias, modo pelo qual tira partido das históricas fragilidades institucionais e operativas do Congresso Nacional. Declara, ainda, que as distorções operacionais da malha recursal extraordinária contribuem de forma decisiva para que esse quadro de inadimplência do S.T.F. se agudize ainda mais, pois não possui qualquer sistema de freios - institucionais democráticos - que lhe dêem racionalidade e efetividade. Declara, por fim, que a finalidade da malha recursal encontra a sua grande razão de ser no duplo grau de jurisdição, pois como o próprio nome refere, o sistema recursal para os Tribunais da Federação é **extraordinário**." (In ob. cit. p. 28 a 34).*

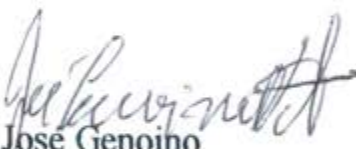
Os argumentos transcritos falam por si. Estamos diante de uma alternativa viável que está a merecer toda a atenção desta Casa e de todos aqueles que se preocupam com a Reforma do Poder Judiciário, notadamente o Supremo Tribunal Federal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por todo o exposto, **voto pela inadmissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 500/97, da emenda a ela apresentada e da Proposta de Emenda à Constituição nº 517/97.

Sala da Comissão, em 15 de *April* 1998.


José Genoíno
Deputado Federal
PT/SP

c:pee500-2.doc



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO n.º 500, DE 1.997
(PEC n.º 54/95 do Senado Federal)**

**“ Dá nova redação ao § 2.º do
art. 102 da Constituição Federal.”**

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Ney Lopes

VOTO EM SEPARADO DO SR. DEPUTADO JARBAS LIMA

I - RELATÓRIO.

Trata-se de examinar, nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, à luz do disposto no art. 32, inc. III, em especial no pertinente às suas alíneas “a”, “b”, “d” e “e” (1a. e 6a. hipóteses), do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição n.º 500/97, originária do Senado Federal - onde tramitou sob o n.º 54/95 -, à qual foi apensada, nesta Casa, a Proposta de Emenda Constitucional n.º 517/97.

O enunciado da PEC n.º 500/97, nos termos em que recebida a proposta do Senado Federal, tem a seguinte redação:



“ Terão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações direta de inconstitucionalidade 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.”

Por outro lado, o enunciado da apensada PEC nº. 517/97, originária desta Casa, propõe a criação e a seguinte redação para o § 3º. do art. 102 da Constituição Federal:

“ O Supremo Tribunal Federal poderá, mediante decisão de três quintos de seus membros, após reiteradas decisões sobre questão processual controvertida e excluídas as matérias relativas aos direitos e garantias individuais, aprovar Súmula que terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento.”

Recebidas as propostas nesta Comissão, foi designado Relator o ilustre Deputado Ney Lopes. Iniciada a tramitação regimental e em regime de discussão das matérias abrangidas pelos referidos projetos legislativos de ordem constitucional, esta Comissão entendeu por bem realizar audiência pública a fim de colher subsídios junto a proeminentes personalidades do mundo jurídico nacional, visando ao enriquecimento do debate parlamentar e à busca de soluções legiferantes que, sem prejuízo de elaborar soluções para magistrados e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

tribunais, se pusessem a serviço do Estado Democrático de Direito e dos jurisdicionados. Assim é que, no curso do dia 21 de janeiro de 1.998, a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação desta Casa teve a singular oportunidade de ouvir os seguintes juristas: Juiz AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO, membro do Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul - T.A.R.G.S. - e Coordenador do Grupo Multidisciplinar de Estudos Constitucionais do mesmo Estado, que se pronunciou contrariamente à adoção do efeito/súmula vinculante propostos nas PEC's sob estudo, enunciando proposta alternativa consistente na fórmula da "súmula impeditiva de recursos" no sistema de controles da constitucionalidade nacional; Juiz LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO, Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros - A.M.B., que se manifestou contrário à aprovação das PEC's sob referência e apoiou a fórmula da "súmula impeditiva de recursos" elaborada pelo Grupo Multidisciplinar de Estudos Constitucionais coordenado pelo Juiz acima referido, aprovada no XV Conselho Nacional de Magistrados (1.997) por proposta da AJURIS - Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul; Doutor REGINALDO OSCAR DE CASTRO, Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - O.A.B., que se manifestou contrariamente à aprovação das PEC's em tramitação; Promotor de Justiça ACHILES DE JESUS SIGUARA FILHO, Presidente da Confederação Nacional do Ministério Público - CONAMP, que também se pronunciou contrariamente à aprovação das PEC's sob regime de discussão na C.C.J.R.; Ministro PÁDUA RIBEIRO, Vice-Presidente do Superior Tribunal de Justiça - S.T.J., que se pronunciou favoravelmente à aprovação da PEC n.º. 500/97, todavia limitado o efeito vinculante



exclusivamente à matéria constitucional; Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, membro do Supremo Tribunal Federal - S.T.F., que se pronunciou pela aprovação da PEC n°. 500/97, nos termos em que aprovada no Senado Federal; Professor Doutor DALMO DE ABREU DALLARI, advogado, jurista e constitucionalista da Faculdade do Largo de São Francisco da Universidade de São Paulo - U.S.P., que se manifestou pela rejeição de ambas as PEC's sob discussão, em face dos vícios de inconstitucionalidade; e Doutor GERALDO MAGELA DA CRUZ QUINTÃO, Advogado-Geral da União - A.G.U., que manifestou o seu apoio às propostas de adoção do efeito/súmula vinculante constantes nas PEC's n°. 500/97 e 517/97.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO DO VOTO.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

De início, impende deixar registrada a iterativa participação que tenho desenvolvido nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em Comissões Especiais e em Plenário, em projetos que digam respeito à estrutura orgânica e ao funcionamento do Poder Judiciário brasileiro.

04



Neste sentido, sempre registrei com firmeza as posições que assumi no curso dos estudos e discussões inerentes a esse setor de construção legislativa constitucional ou infraconstitucional, a exemplo dos relatórios, questões de ordem, votos de mérito e recursos que produzi - nesta C.C.J.R., nas Comissões Especiais pertinentes ou em Plenário - nas propostas de reforma constitucional do Poder Judiciário (PEC's n.º. 96/92 e n.º. 112/95), da Previdência Social (PEC n.º. 33/95) e do Aparelho de Estado (PEC n.º. 173/95), nos projetos de lei n.º. 2.960/97 e n.º. 2.961/97 e muitos outros.

Nesse mister, sempre tenho propugnado pela intangibilidade constitucional das cláusulas garantidoras da independência interna e externa dos magistrados e do Poder Judiciário, enfatizando a indispensabilidade das suas funções de autogoverno, não obstante também sempre tenha identificado a necessidade de aperfeiçoamentos na sua estrutura orgânica e funcional, igualmente propondo soluções democráticas, não-autoritárias nem subservientes, que visem à consolidação desse Poder de Estado como a derradeira trincheira de defesa das liberdades públicas e baluarte de sustentação do Estado Democrático de Direito sufragado na Carta Constitucional de 1.988.

Por conseguinte, é nessa moldura ideária de conduta parlamentar que me vejo na contingência de contribuir para o debate ora desenvolvido nesta Comissão em torno das PEC's. n.ºs. 500/97 e 517/97, que introduzem modificações substanciais no sistema de controles da constitucionalidade brasileiro.



2. ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL EM TRAMITAÇÃO.

Neste sentido, por refletir com exatidão a plataforma de idéias que tenho defendido em relação à questão judiciária, peço vênica para adotar como fundamentação de voto as análises e proposições desenvolvidas pelo Doutor AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO, Juiz do Tribunal de Alçada do Estado do Rio Grande do Sul, Coordenador do Grupo Multidisciplinar de Estudos Constitucionais do mesmo Estado e Diretor de Assuntos Constitucionais da AJURIS - Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul, na palestra que proferiu na audiência pública realizada nesta Comissão em 21 de janeiro próximo passado, a qual tem o seguinte teor:

“ A APLICAÇÃO DO EFEITO VINCULANTE/SÚMULA VINCULANTE NO SISTEMA DE CONTROLES DA CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO: AS PEC's n.ºs. 500/97 (PEC n.º. 54/96-SF) E 517/97.

1. AS RAÍZES GENÉRICAS DA CRISE.

Trata-se de analisar, nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a proposta de emenda constitucional n.º. 500/97, da Câmara dos Deputados, a partir do conteúdo propositivo que lhe foi dado pelo Senado Federal, de onde é originária e foi legislativamente processada como a proposta de emenda constitucional n.º. 54/95, registrando-se que, nesta Casa, recebeu o apensamento da PEC n.º. 517/97.

Preliminarmente ao enfrentamento do tema proposto, de conveniência proceder breve exame de



da Carta Federal, em especial o da legalidade e o da moralidade. Na prática, o Judiciário não foi capaz de desempenhar de pronto e a contento esse novo papel, que sequer resultou nítido na consciência dos seus operadores. Generalizou-se, por conseguinte, a crítica ao Judiciário, sobrevivendo a sua crise.

Para EUGENIO RAÚL ZAFFARONI, autor da classificação de modelos judiciários em que o brasileiro é classificado como técnico-burocrático, meio termo entre os modelos empírico-primitivo e de democracias contemporâneas avançadas (in "Poder Judiciário - Crise, Acertos e Desacertos.", Ed. RT, 1a. edição, 1.995), "A pobreza de análise (da questão judiciária) é, inclusive, mais profunda, porque tampouco é raro que se ignorem ou não se especifiquem as funções que se quer atribuir ao Judiciário. Qualquer instituição deve cumprir determinadas funções e sua estrutura otimizada dependerá da clara atribuição prévia dessas funções, quer dizer, a estrutura otimizada de uma instituição será sempre a que a capacite para o melhor desempenho do que a ela será cometido. Quando o que lhe é cometido não seja bem definido, ainda menos definidos serão os seus modelos estruturais. (...) Por último, é indispensável ter em consideração que as instituições reconhecem funções "manifestas" e "latentes", ou seja, as funções que são anunciadas no discurso oficial e funções que realmente são cumpridas na sociedade." (op. cit., p. 22). Anotando argutamente que a disparidade entre as funções manifestas e latentes não pode ser erigida em discurso sedante, ZAFFARONI preleciona ser "indubitável que a opacidade teórica na identificação das funções judiciais desemboca na impossibilidade de "pensar" claramente as estruturas do Judiciário, mas tampouco se pode deixar de considerar que isto se potencializa com a tentação de ocultar a falta de precisão pensante sob uma generalizada sensação de "crise judicial", que nada mais faz do que dramatizar sem definir." (op. cit., p. 23). Assevera o ilustre jurista portenho, contudo, que "dentro da relatividade do mundo, a impossibilidade do ideal não legitima a perversão do real.", e que "Ainda que a sensação de crise seja explorada politicamente, ainda que ela seja redundante na América Latina, ainda que dela se abuse até o ponto de assim



mercados de trabalho e de consumo, de par com altas taxas de desemprego, baixos níveis salariais, crescimento geométrico do mercado informal de trabalho e notável incremento nos índices de inadimplência empresarial e civil.

E porque inegável, a crise passa a mobilizar os principais e históricos atores da cena política nacional e instaura um verdadeiro e litigioso processo de disputa pelo poder de **produzir e direcionar** a sua **solução**. Como costuma acontecer em querelas deste gênero e dimensão, as facções litigantes fazem proliferar os movimentos redistributivos de culpas e de isenções de responsabilidade, não só a fim de mascarar os reais intentos revisionistas do processo de manutenção e/ou tomada do poder, mas também com o objetivo de criar clima de emocionalidade no enfrentamento das questões, assim propiciando terreno fértil ao surgimento de ambientes difusamente dúbios, facilitadores das ações transacionais assecuratórias do atingimento das soluções e metas hegemônicas celebrizadas por Lampedusa em "O Leopardo". Para os tradicionais atores dessa cena política, historicamente nada há de mais perigoso do que uma legítima crise do sistema dogmático, âmbito em que a incontornável auto-admissibilidade - ou confissão - de ineficiência e ineficácia dos modelos institucionais pode gerar resultados e/ou soluções de alto risco - autênticas caixas de Pandora - para as supremacias estabelecidas.

Na área pública, então, sob ótica vertical, a União passa a protagonizar procedimentos autofágicos com os Estados e Municípios, em luta generalizante e redistributiva dos serviços e receitas, assim pretendendo aumentar a sua participação nestas e livrar-se da execução daqueles, inaugurando práticas políticas que objetivam o estabelecimento do Estado Unitário e hegemônico, enquanto que, no plano doutrinário, passa a desenvolver princípios, diretrizes e ações de governo atreladas aos princípios doutrinários apregoados pelo neoliberalismo engendrado por Frederick Hayek e a Société du Mont Pélerin na década de 40, nos dias atuais de conhecidas e funestas consequências sociais no México, Argentina, Chile, Bolívia e, mais recentemente, nos denominados "Tigres Asiáticos". Na ótica horizontal, o Executivo Federal estabelece, de um lado, práticas mutualistas partidárias que subsumem a dominação política do Congresso Nacional, e, de



outro, a atribuição de responsabilidade, ao Poder Judiciário, pela geração de altos níveis de insegurança jurídica para os investimentos produtivos, além da falta de efetividade jurisdicional como matriz de instauração de moratória no implemento das políticas públicas. Na área da iniciativa privada, seus agentes corporativos assistem e incentivam o aprofundamento desse quadro contristador, e, através de preposições políticas e partidárias, buscam viabilizar a formação do Estado Mínimo, a aquisição vil do patrimônio público e a privatização dos (deficitários ?) serviços estatais.

Nesse processo de disputa de poder entre os atores da cena nacional, a crise política do Estado transforma-se em fator de "ingovernabilidade", justificativa que o Poder Executivo central e suas alianças partidárias encontram para imputar à rígida "Constituição Cidadã" toda a sorte de responsabilidades pelas mazelas brasileiras. Identificada a culpada, de imediato surge o veredito-solução: tornar flexível a Carta de 1988, desconstitucionalizando-a naqueles assuntos de interesse liberatório do Governo, reformando-a nos temas de inconveniência ou obstaculização política.

2. A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO.

A crise institucional de sistemas políticos dogmáticos e hegemônicos, quando pacífica, carrega no seu bojo enorme potencial de mudanças em todos os setores da cena nacional, pois retrata o esgotamento, em níveis os mais variados - mas sempre avariados -, das supremacias e modelos vigentes. Tomisticamente considerada, a inexorabilidade dessa crise pode ser transformada em poderosa diáspora para a correção de rumos distorcidos e construção de estruturas objetivas que alavanquem a sua superação e permitam a edificação de um futuro melhor e socialmente mais justo para a cidadania no médio prazo. A questão reside, consoante já referido, em produzir e direcionar suas soluções em consonância com essas finalidades, de evidente e insubstituível cunho humanístico. Foi-se a época em que, acreditava-se, alguns construiriam durante certo tempo o bolo, para depois - e nenhum algum - repartirem-no com todos.



Natural, pois, que a crise judiciária seja parte integrante e emergente de uma crise conjuntural do Estado brasileiro, tendo contribuído interna e externamente para a sua formação e surgimento. Por igual cristalino que a tomada de consciência sobre a crise judiciária, por parte dos operadores e atores nela envolvidos, seguida da formulação de planejamentos estratégicos objetivos e programas e projetos de saneamento consistente das distorções atuais, permitirá a estruturação de um Poder Judiciário apto ao eficiente e eficaz atendimento dos pleitos da cidadania. Entretanto, para que tal ocorra, torna-se indispensável um profundo, sério e desapassionado exame diagnóstico e de situacionamento da questão judiciária brasileira, a identificação das suas raízes, contornos e efeitos, bem como a sua comparação com os modelos judiciários existentes no mundo contemporâneo, suas principais características, defeitos e virtudes. Assim procedendo-se, ficam de pronto afastados os vícios do emocionalismo, os ranços do corporativismo, as irresponsabilidades do voluntarismo ignorante e serviçal, a prepotência da hierarquia cega e obscurantista, os casuísmos das soluções subjetivas, interesseiras e subalternas, a tutela de posturas bonapartistas e saudosismos gongóricos. Então, e só então, ter-se-á legitimação ética e firmes condições de equacionamento sustentado da questão judiciária brasileira.

No clima originado pela ânsia reformista para alcance da tão apregoada "governabilidade" no plano federal, numerosas propostas de reforma da Carta de 1.988 vêm sendo postas à apreciação do Congresso Nacional, âmbito em que o Judiciário tem merecido destaque como "Poder em crise", sendo revelada profunda insatisfação com o baixo nível de atendimento de suas atribuições constitucionais. Por isso e mediante discurso que parte de premissas equivocadas na maioria das vezes, a necessidade da reforma da estrutura judiciária coloca-se como sentimento quase que generalizado entre os detentores do poder para tanto. Todavia, para que as apregoadas reformas não resultem no desmantelamento do Judiciário como Poder de Estado, enfraquecendo-o ao ponto de torná-lo um mero serviço estatal subordinado aos interesses e controle dos governos que se sucedem, é preciso que se tenha presente a globalidade das causas da "crise da Justiça" -



constituída por vasto elenco -, atrelada à inegável crise do Estado e do Direito.

A sociedade brasileira, em curto espaço de tempo, adquiriu nova identidade: em 1.940, apenas 32% da sua população pertenciam à zona urbana, ao passo que em 1.980 esse percentual subiu para 68%, concentrando 90% dos brasileiros na condição de pobres a miseráveis. A partir de 1.985, com o paulatino ressurgimento da democracia como princípio básico e com a reafirmação do Judiciário como Poder, o questionamento e a impugnação popular às ações e omissões governamentais passou a ser rotineiro nas lides forenses, gerando uma explosão de demandas - liberando a "litigiosidade contida", no sentir do Ministro Sepúlveda Pertence - e colocando em contraposição os novos conflitos sociais com leis envelhecidas e formação técnica defasada. O final do regime militar resultou no abandono de políticas de crescimento forçado e artificial, tornando-se inescandíveis e agravadas as misérias e demais mazelas sociais. Os conflitos passaram de individuais a intercoletivos, ou travados entre coletividades e Governo, gerando grupos massivos de lesados, tais como aposentados, trabalhadores e contribuintes. O Direito passou de uma visão abstrata e inerte para uma perspectiva ativista, colocado em posição politizada e gerando perplexidade à maioria ortodoxa dentre seus operadores. Promulgada a Carta de 1.988, nela lançadas as bases de um novo pacto social brasileiro, começou a operar-se, de modo célere e efetivo, a adequação do jurídico à pulsante realidade brasileira. Muito especialmente no âmbito do Direito Material, ao Judiciário foi garantido instrumental técnico-legislativo que lhe permitisse ir ao encontro dessa nova ordem social, assim passando a efetivar legitimamente o "Direito vivo" e os direitos sociais deferidos pela nova Constituição Federal. O que ocorreu, entretanto, revela um Estado inadimplente perante essa nova ordem, tendo o Judiciário funcionado como "fórmula legal e legítima" de fuga do Poder Público e do empresariado quanto ao cumprimento dos seus deveres obrigacionais. Instaurou-se época em que, se o cidadão quisesse efetivar seu direito, "que fosse para a Justiça !". Centenas de milhares de demandas judiciais poderiam ter sido evitadas se as políticas públicas então adotadas houvessem seguido os cogentes princípios insculpidos no "caput" do artigo 37



situacionamento dessas propostas no cenário político pertinente às reformas constitucionais em curso no Congresso Nacional, a fim de que, diante de visão analítica de conjuntura, melhor se possa aquilatar a natureza, dimensão e efeitos dos projetos legislativos ora sob comentário.

Inserida numa sociedade de massas voltada para o consumo e no bojo de uma economia de Terceiro Mundo sustentada por moldura altamente concentradora de renda, a crise política do Estado brasileiro escancarou-se nos anos 80. O retorno às práticas democráticas fortaleceu o Estado de Direito e, como consequência do desenvolvimento da consciência política nacional, desembocou na Constituinte Originária de 1.988, daí emergindo a denominada "Carta Cidadã", consagradora de substantivas conquistas da Sociedade brasileira no plano distributivo dos direitos e garantias fundamentais - individuais, sociais, difusos e coletivos -, a maior parte deles fruto de históricos pleitos e árduas lutas por várias décadas.

Promulgada, a Carta de 88 gerou um processo coletivo de levantamento de expectativas na sociedade brasileira, em paralelo ao início de desenvolvimento sustentado, no plano comportamental, da sua consciência crítica no exercício da cidadania. Este dinâmico quadro de perspectivas sociais, somado à massa de miserabilidade econômica de amplos segmentos populacionais ávidos de reivindicações, entra em choque, todavia, com a estrutura operacional de base do Estado brasileiro. O embate, no início deste processo, trava-se na esfera político-econômica pública, e, ao depois, com a estabilização da moeda, também no segmento privado. Nos dois setores, inevitavelmente entrelaçados no plano político e econômico, o resultado é identicamente frustrante no plano das expectativas sociais geradas. Na área pública, as demandas sociais reprimidas revelam as distorções do Estado organicamente imperial, funcionalmente corporativo, economicamente clientelista e socialmente inadimplente; na área de iniciativa privada, escancara-se a selvageria e volatilidade dos capitais financeiros, a fragilidade do sistema bancário, a precariedade de sustentação econômica dos parques produtivos nacionais, o clientelismo dependente das verbas públicas e, até por consequência, a incipiência e inconstância dos



chamar-se qualquer disfuncionalidade, ainda que se tire proveito da dramaticidade para inibir o pensamento, ainda que o conceito mesmo tenha perdido conteúdo e sua carga emocional dificulte os diagnósticos e a previsão de soluções, o certo é que a "sensação" tão extensa deve ter algum fundamento real." (op. cit., p. 25).

3. AS PROPOSTAS DE REFORMA JUDICIÁRIA NO CONGRESSO NACIONAL.

Caracterizando-se o modelo judiciário brasileiro como estruturalmente técnico-burocrático, de examinar-se as tendências de rumos que o seu processo de reforma vem tomando no Congresso Nacional. O estudo permitirá a formação de juízo prognóstico sobre se o Judiciário receberá condições de ingressar no seletor universo atinente ao modelo das democracias avançadas, ou será arremessado aos porões obscuros do modelo empírico-primitivo. Por oportuno, Zaffaroni traça interessante digressão a respeito do tema, asseverando que **"qualquer estrutura técnico-burocrática pode revolucionar no sentido do modelo democrático contemporâneo, mas também pode degradar-se no sentido de um modelo empírico, dependendo das forças que atuem em seu interior e do "ambiente" em que se enquadre."** (op. cit., p. 159).

No âmbito das reformas constitucionais em curso no Congresso Nacional, o princípio republicano consubstanciado na divisão de Poderes harmônicos e independentes entre si vem sendo cotidianamente posta em cheque por um extraordinário e bem coordenado esforço de interesses econômico-financeiros transnacionais e blocos políticos nacionais, que têm em comum a crença messiânica nos poderes mágicos e reguladores da *invisible hand* do mercado como matriz de pacificação dos conflitos sociais e promoção da prosperidade geral da Nação.

Para que os seus poderes possam ser eficazmente exercidos, entretanto, esses interesses requerem uma agência política que não sofra embaraços em sua ação, consoante magistralmente diagnosticado por MAURO CAPPELLETTI na já antológica obra "Juizes Legisladores?", de que é triste exemplo de



resultados o “Estado-Empresa” edificado pelo governo Berlusconi na Itália. Ou seja, um Poder Executivo que detenha, de fato, *também* o poder de legislar, usurpando, na prática, as prerrogativas do Poder Legislativo, além de ficar imune ao controle dos seus atos pelo Poder Judiciário, tudo se justificando porque só ele - e o “Consenso de Washington” - detêm a visão do que é necessário para prover o bem comum, pragmática o suficiente para não se deixar deter por escrúpulos jurídicos, que não se compadecem com essa moldura unitária de Estado e com esse projeto de hegemonia política.

A gravidade institucional desse cenário político adquiriu tal dimensão que, em março de 1997, a comunidade jurídica nacional, convocada por EVANDRO LINS E SILVA, PAULO BONAVIDES, ROSAH RUSSOMANO, DALMO DE ABREU DALLARI, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO, FÁBIO KONDER COMPARATO, GODOFREDO DA SILVA TELLES JR., EROS ROBERTO GRAU, SÉRGIO SÉRVULO DA CUNHA e dezenas de outros notáveis signatários desse documento, editou “Manifesto à Nação” no qual ficou registrado que “o País vem sendo dirigido, predominantemente, pelo Poder Executivo por meio de medidas, denominadas provisórias, mas que, pela reiteração, se vão tornando definitivas e cujo desmedido fluxo atinge a inacreditável média de duas por dia. Há, pois, presentemente, verdadeira usurpação das funções legislativas do Congresso Nacional. (...) Dessarte, o Executivo se agiganta em relação ao Legislativo e desborda do princípio constitucional que estabelece a independência entre os Poderes, exatamente para prevenir interferências indevidas e a supremacia de um deles. Aliás, ninguém menos que o Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça já denunciou à sociedade brasileira que ‘... a concentração de poder já se vai fazendo ameaçadora à normalidade institucional e à supremacia da lei.’” Mais adiante, ao defender a independência externa e interna da magistratura e do Poder Judiciário, o “Manifesto” denuncia “a concepção subordinante de que magistrados não devem julgar segundo a Constituição e as leis, mas segundo o que o Executivo estima desejável”, ao depois concluindo que “Tudo leva a crer



que está em curso um processo de ruptura do modelo constitucional democrático instituído em 1988, para substituí-lo por outro, elaborado à imagem e semelhança dos atuais governantes. Nessa marcha não apenas a Constituição é espezinhada, mas também interesses fundamentais da Nação."

No que diz respeito ao Poder Judiciário, o quinhão é amargo. As reformas constitucionais (administrativa, previdenciária e judiciária) e numerosos projetos de lei em curso no Congresso Nacional, se implementadas, importarão na servilização do Judiciário enquanto Poder de Estado, consequência da quebra dos predicamentos da magistratura, ainda atingindo, de quebra, todo o funcionalismo público estatutário. Vale dizer: todo o serviço público essencial, indelegável e inegociável do Estado. O resultado disto, somado à privatização da previdência social pública e a instituição dos fundos privados complementares de aposentadoria e de pensão, é uma insegurança sócio-econômica que deverá contribuir muito pouco para a probidade de conduta, numa demonstração bizarra do funcionamento das leis de mercado.

A essa altura, entretanto, a magistratura e os demais segmentos indelegáveis do serviço público estatutário não mais gozarão das garantias constitucionais de irredutibilidade de vencimentos e de proventos. A esse tempo, ainda nos termos das reformas propostas, os magistrados também já estarão privados dos seus demais predicamentos: da garantia da vitaliciedade, pela perda do cargo mediante simples decisão administrativa e escore de votação rebaixado ao mínimo matematicamente admitido, além de majoração arbitrária do período de prova para a aquisição dessa garantia; da garantia da inamovibilidade, através do afrouxamento do conceito de "interesse público" e minimalização do escore de votação. Isso tudo sem prejuízo da ampliação descriteriada e casuística do sistema de vedações aos juízes, âmbito em que a regra proibitiva das práticas nepotistas é uma das únicas bem-vindas. Porque, na sua integralidade, a reforma judiciária proposta consagra um autêntico regime de força hierárquico-administrativo dos Tribunais superiores sobre os demais órgãos judiciários do País, inclusive em detrimento da intangível cláusula de autonomia federativa da Justiça dos Estados e do Distrito Federal. O resultado dessa proposta é a perda



da independência interna dos magistrados. Por outro lado, paralelamente, com a implementação das reformas previdenciária e administrativa, o Judiciário ficará a mercê do Poder Executivo, cuja consequência conjuntural mais imediata é a perda da independência externa do Poder Judiciário e dos juízes. Em conclusão: a magistratura e o Judiciário perdem a sua independência interna e externa, configurando o que EUGENIO RAÚL ZAFFARONI denomina de **"funcionarização" da magistratura**, pois, de fato, o Judiciário deixa de ser Poder de Estado e os juízes deixam de ser juízes, transformados que foram em meros burocratas a serviço do poder.

Não menos graves são os atentados aos princípios federativo e da independência dos poderes, estabelecidos em cláusulas pétreas na Constituição Federal e intangíveis pelo processo de emenda constitucional: pretendem a fixação de níveis de remuneração inferior para os membros dos Tribunais dos Estados e, ainda, de um subteto estadual para os vencimentos dos juízes, ao arbitrio dos governadores. Isso tudo sem mencionar-se a mutilação das vantagens por tempo de serviço dos juízes, cujo "subsídio" passa a ser teto de vencimentos para todo o serviço público nacional. E, a título de golpe definitivo na estrutura judiciária, a proposta de que a competência para proposição legislativa de alteração dos "subsídios" dos juízes passe a ser, obrigatoriamente, de iniciativa conjunta dos chefes dos três Poderes.

Mas não é só isso. A instituição das súmulas com efeito vinculante terá o condão de eliminar o processo evolutivo do Direito, subtraindo dos juízes das instâncias inferiores e dos tribunais de 2º Grau - por excelência o berço da jurisprudência - toda a criatividade e independência, assim cristalizando um poder supra-legislativo nos tribunais superiores. Pelo não acatamento das súmulas, poderá o magistrado responder a processo criminal por desobediência, isto se antes ele não perder o cargo por decisão meramente administrativa, que é outra das pretendidas inovações, com o que já terá caído por terra, também, a garantia da vitaliciedade, predicamento que, antes de tudo e sobretudo, é uma das mais preciosas conquistas da cidadania contra a opressão e os desmandos públicos e privados.



Parece não haver limites para o exercício absoluto do poder. Outra das proposições em curso ressuscita dos porões dos anos de chumbo o poder advocatório de ações tramitando nas instâncias inferiores pelos tribunais superiores. Quer seja através da advocatória proposta criar na via difusa do sistema de controle da constitucionalidade - rebatizada de "questão constitucional incidente" -, quer seja através da advocatória outorgada ao autoritário e antifederativo "Conselho Nacional de Justiça" para os procedimentos administrativo-disciplinares, inclusive os já julgados definitivamente.

E tudo isto é feito a pretexto de resolver os problemas da justiça judiciária - talvez porque a concretização de justiça social, na jurisdição distributiva, também passe pelo Poder Judiciário, derradeiro baluarte da cidadania esmagada contra as ações arbitrárias, discriminações e omissões casuísticas do poder governamental na implementação e desenvolvimento das políticas públicas -, tanto quanto solucionar as deficiências infraestruturais e conjunturais do Poder Judiciário, tema objeto de intensa campanha publicitária promovida por órgãos de imprensa conhecidos por seu engajamento com cada um dos governos que se sucedem. Não hesitam ainda, o que é mais grave, em confundir dolosamente as garantias da magistratura com privilégios corporativos, como se os seus destinatários não fossem os cidadãos e o seu objeto a defesa inegociável e intransigente das liberdades públicas. Nesse contexto, pois, o Judiciário-jurisdição torna-se um obstáculo que é preciso remover, ao custo da sua independência externa e interna.

Nenhuma das reformas constitucionais em tramitação, contudo, toca verdadeiramente nas causas do mau funcionamento da Justiça, entre as quais está, reconhecidamente, a hipertrofia legislativa, a violação reiterada, pelo poder público, de normas legais e da própria Constituição, na deliberada e reiterada interposição, pela administração pública, de recursos judiciais em milhares de casos nos quais sabe muito bem que será mal-sucedida. Dados estatísticos judiciários recentemente divulgados dão conta de que o INSS e a União são responsáveis por 50% dos processos que tramitam no Superior Tribunal de Justiça, sendo que no Supremo Tribunal Federal, a União, o INSS e o governo do Estado de São



Paulo são responsáveis por 60% dos processos (jornal Zero Hora, edição de 05/01/98, p. 16).

Por outro lado, nada é feito para conter o crescente descompasso entre o número de juizes em atividade e o incrível aumento do volume de processos. Nos últimos dez anos, o número de juizes em atividade no país apenas dobrou, enquanto o número de processos aumentou em 937%, fenômeno cujo curso coincide, para agravar o quadro, com a redução sistemática dos recursos orçamentários destinados ao Poder Judiciário. É nesse contexto que a Carta Política vigente passa a ser um empecilho e deve ser reformada.

4. SINOPSE ESTRUTURAL DO SISTEMA DE CONTROLES DA CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO.

O sistema das Constituições rígidas - Cartas Políticas no sentido formal - fundamenta-se na distinção ontológica entre poder constituinte e poderes constituídos, daí resultando a superioridade da lei constitucional - obra do poder constituinte - sobre a legislação ordinária, infra-constitucional, emanada de atos hierarquicamente inferiores dos poderes constituídos, cuja respectiva competência é proveniente da própria Constituição e por ela limitado. Desse entorno procede, por conseguinte, a supremacia incontrastável da norma constitucional sobre as demais regras de direito vigentes num determinado ordenamento jurídico. E porque rígidas no sentido formal, as normas constitucionais balizadas neste sistema adquirem estabilidade axiologicamente superior à lei ordinária, até por isso requerendo especial processo de revisão, mais consistente e criterioso do que o pertinente à sua consorte infraconstitucional. A defesa da Constituição torna-se corolário e, em consequência, a inserção de lei inconstitucional na ordem jurídica vigente instaura questão vital para o justo funcionamento dos órgãos de Estado, do aparelho de governo e, em especial, dos direitos e garantias fundamentais insculpidos na Carta Política.

Neste setor de defesa da Constituição, surge e agiganta-se o sistema de controle da constitucionalidade das leis.



Seja formal ou material, político ou jurisdicional esse sistema de controles, as suas dificuldades principiam quando se trata de definir **organicamente** os **meios e modos** através dos quais devem ser expelidos do ordenamento jurídico vigente os preceitos inconstitucionais de leis e atos normativos. Essa definição orgânica e modal dos controles de constitucionalidade que integrarão o sistema ocorre através da eleição dos seus atributos e mecanismos instrumentais.

Uma das históricas técnicas de controle da constitucionalidade das leis reside na definição de que o exercício dessa competência é de ordem jurisdicional, atribuição de órgãos judicantes do Poder Judiciário, consagrando **duas vertentes básicas**, quais sejam:

(a) o **controle por via de exceção**, também denominado de **incidental, difuso e concreto**, tradicionalmente desenvolvido por todos os graus ordinários de jurisdição no âmbito de processo cuja sentença ou acórdão **declara**, ao julgar o mérito da lide, com eficácia limitada às partes litigantes, em caráter prejudicial interno e incidental, a **inconstitucionalidade** de preceito juspositivo que se lhe quis aplicável e nele foi invalidado, preceito esse que, no entanto, fora daquele processo, continua integrado à ordem jurídica vigente até que órgão jurisdicional a tanto competente o invalide com oponibilidade eficaz *erga omnes*, assim subtraindo-o, desde sempre, do mundo jurídico;

(b) o **controle por via de ação**, também denominado de **direto, concentrado e abstrato**, desenvolvido por colegiado jurisdicional com competência específica e no âmbito de **ação de inconstitucionalidade** tipicamente inserida na Carta Política, cujo acórdão, em julgamento de mérito: (b1) na hipótese de **procedência do pedido, declara a inconstitucionalidade do preceito** positivo impugnado, constituindo decisão que o **invalida** com oponibilidade eficaz *erga omnes*, assim subtraindo-o, **desde sempre**, do mundo jurídico; (b2) na hipótese de **improcedência do pedido, declara a constitucionalidade do preceito** positivo impugnado, constituindo decisão que o afirma válido e eficaz no ordenamento.

Assim, em apertada síntese, orientada para o que o sistema condiz com a paulatina tradição judiciária brasileira,



essas são as duas vias de controle da constitucionalidade praticadas no país, vindo a pelo ilustrativo da matéria a valoração política que o eminente constitucionalista PAULO BONAVIDES demarcou, *verbis*:

“ Em nosso sistema constitucional, o emprego e a introdução das duas técnicas traduzem de certo modo uma determinada evolução doutrinária e institucional, que não deve passar despercebida.

Com efeito, a aplicação da via de exceção, unicamente pela via do recurso extraordinário, a princípio, e a seguir também pelo mandado de segurança, configura o momento liberal das instituições pátrias, volvidas preponderantemente, desde a Constituição de 1.891, para a defesa e salvaguarda dos direitos individuais. (...).

O controle por via de exceção é de sua natureza mais apto a prover a defesa do cidadão contra os atos normativos do Poder, porquanto em toda demanda que suscite controvérsia constitucional sobre lesão de direitos individuais estará sempre aberta uma via recursal à parte ofendida.

A latitude de iniciativa da sindicância de constitucionalidade, em se tratando da via direta, é decisiva para marcar-lhe a feição liberal ou estatal, democrática ou autoritária, em ordem a determinar se o controle se faz com o propósito de atender aos fins individuais ou aos interesses do Estado, interesses que tanto podem exprimir uma necessidade de harmonia na relação entre os distintos órgãos de soberania como um impulso de expansão e hegemonia de um dos poderes, nomeadamente o Executivo. (in “Curso de Direito Constitucional”, PAULO BONAVIDES, SP, Malheiros Editores, 6a. ed. rev. e ampl., 1.996, pp. 293/294)

Com efeito, buscando inspiração no modelo constitucional norte-americano, a **via de exceção - incidental, concreta e difusa - de controle da constitucionalidade** foi introduzida no Brasil com a Constituição de 1.891, na esteira da sagração da república, do federalismo e do regime presidencialista de governo, sendo acometida aos juízes e tribunais a competência para apreciar a validade das leis e regulamentos, incumbindo-lhes deixar de aplicar aos casos ocorrentes as leis manifestamente



inconstitucionais e os regulamentos manifestamente incompatíveis com as leis e com a Constituição (art. 13, § 10, da Lei nº. 221, de 20/11/1.894). Essa via de exceção **já** deixou de integrar o **ordenamento constitucional** sufragado pelas Cartas Políticas promulgadas ou outorgadas a partir de 1.891.

Por outro lado, a **via da ação - direta, abstrata e concentrada - de controle da constitucionalidade** começou a ser introduzida no Brasil na Constituição Federal de 1.934, diante de peculiar representação interventiva (art. 12, § 2º) por ofensa legislativa estadual às suas cláusulas sensíveis (art. 7º, inc. VII), sendo deseficacizada na Carta do Estado Novo (1.937: art. 96, e parágrafo único) e reinstituída na Constituição de 1.946, na qual o Senado Federal continuou com a competência para suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, tendo ficado claro, então, ao contrário do que a CF/34 poderia sugerir, que só as decisões dessa Corte poderiam provocar a suspensão da Câmara Alta da República. Mas foi através do art. 2º da Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1.965, atributiva de nova redação à alínea "k" do art. 101, inciso I, da CF/46, que a via abstrata de controle da constitucionalidade recebeu maior amplitude, sendo atribuída ao Supremo Tribunal Federal a competência para o processo e julgamento de representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador Geral da República, com o que a ação direta desvinculou-se dos fins de intervenção federal, conforme os textos constitucionais anteriores. A E.C. nº 16/65 foi absorvida, no quadrante, pela Constituição de 1.967, a qual, por sua vez, através da E.C. nº 1/69, dentre outras, recebeu importantes inovações positivas conjunturais, tais como os princípios da legalidade e do acesso à jurisdição. Com a Constituição Federal de 1.988, o controle concentrado da constitucionalidade recebe alguns avanços, tais como a ampliação do rol de legitimados ativos e a declaração de inconstitucionalidade por omissão. Mas o sistema, como um todo, permaneceu hermético. Por fim, através da E.C. nº 3, de 17/03/93, nessa via foi criada a malsinada ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, dotada de oponibilidade *erga omnes* e



efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

Embora ainda persistam algumas hesitações quanto ao Supremo Tribunal Federal vir a tornar-se exclusivamente a Corte Constitucional do País, na esteira, aliás, da obra inacabada que a Carta Política 1.988 inaugurou nesse setor judiciário, consoante anota o percuciente constitucionalista DALMO DE ABREU DALLARI (*in* "O Poder dos Juizes", SP, Ed. Saraiva, 1.996, Cap. XIII. pp. 109/117), desde muito a comunidade jurídica nacional é unânime no reconhecimento da importância e dimensão que o sistema de controles da constitucionalidade possui para a consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil, tendo como pressuposto que a Carta Política é o mais legítimo instrumento de regulação do Estado, à qual todos os governantes, sem exceção, devem obediência juramentada.

Neste âmbito, torna-se também indiscutível que a Constituição Federal de 1.988, tirante o aleijão da ação declaratória de constitucionalidade com efeito vinculante que lhe foi enxertado pela Emenda Constitucional nº 3/93, deferiu modernidade ao sistema bifurcado de controles da constitucionalidade que promulgou, no entanto ainda abrigando algumas disfuncionalidades que, na prática, colocam em cheque todo a eficácia desse sistema, tais como a ausência de previsão normativa expressa sobre o efeito de cassação da validade de preceito declarado inconstitucional na via de controle concentrado, a eficácia *ex tunc* dessas decisões nas vias direta e incidental e a moratória placitação senatorial atributiva de eficácia *erga omnes* à declaração de inconstitucionalidade do S.T.F. na via de controle difuso (art. 52, inc. X, C.F.).

Por outro lado, em face da amplitude das matérias inseridas no ordenamento inaugurado pela Carta de 1.988, os questionamentos de constitucionalidade passaram a se fazer presentes em grande número de processos judiciais, seja em razão da interpretação das leis e, especialmente, das medidas provisórias, seja em razão da aplicação direta de dispositivos constitucionais, ou em razão da "crise de governabilidade" argüida por Executivos imperiais para inobservar o princípio da legalidade previsto na Constituição Federal (art. 5º, inciso II, e art. 37, *caput*, da CF/88).



Dai resultou - e continua proliferando - a **indevida utilização da malha recursal extraordinária** como **meio de procrastinação da efetividade das decisões judiciais**, inclusive e principalmente as relativas a questões de interesse de massa, sejam individuais, difusos ou coletivos os direitos controvertidos, nas quais há, via de regra, **lesão causada pelo Poder Público**, mesmo nos casos em que a orientação jurisprudencial da Corte Suprema há muito esteja pacificada. Não se deve subdimensionar, aí, a incontrolável produção legislativa empreendida pelo Executivo Federal através da utilização abusiva de medidas provisórias, fazendo com que o sistema jurídico brasileiro seja cotidiana e casuisticamente alterado. Neste campo, dois fatores têm sido decisivos para o agravamento da situação: a não-apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional e a hermenêutica magnânima para com o conceito de "relevância e urgência" como pressuposto de edição de medidas provisórias. Desse modo, não cessam de surgir novas questões de valoração constitucional, adquirindo especial importância e interesse geral o sistema de controles da constitucionalidade adotado no País.

Essas questões tomam dimensão endêmica quando se verifica que, na média, têm chegado ao Supremo Tribunal Federal cerca de trinta mil processos por ano, dos quais 73% envolvendo o Poder Público, a quase totalidade deles versando sobre matérias jurisprudencialmente consolidadas por decisões dessa Corte. A situação fica mais agravada quando se trata dar cumprimento ao disposto no art. 543, e parágrafos, do C.P.C., na hipótese de interposição simultânea de recurso extraordinário (STF) e de recurso especial (STJ), anotando-se que esse dispositivo, em si, não merece censura, tornando-se problemática a sua execução em face da enorme demanda recursal nesses dois Tribunais e seus inevitáveis reflexos nas pautas de julgamento.

Esse quadro vem sendo apontado, com acerto, como fator de inviabilização da Corte Constitucional do país, e, na sua esteira, também a título de **solução empírica** para o problema, na via de controle abstrato foi concebida a malsinada ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, cujas decisões definitivas de mérito produzem eficácia



contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo, consoante autoriza o art. 102, § 2º, da Carta Política de 1.988, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/93. Decorridos cinco anos de vigência desse dispositivo, verificou-se o **erro diagnóstico** da sua **concepção**, em face da sua **inoperância** como **instrumento abstrato** de controle da constitucionalidade, para o que muito contribuiu o repúdio que lhe foi endereçado por parcela significativa da comunidade jurídica nacional.

Continuou a persistir, por conseguinte, o quadro de distorções supra referido, e, em face da enorme quantidade de demandas recursais extraordinárias de interesse massivo, repetitivas e idênticas, **outra solução empírica** foi concebida para debelar o problema. Retomando o modelo sufragado na E.C. nº 3/93, todavia inaugurando uma escalada de força institucional até então nunca vista em tempos de normalidade democrática no país, a solução desta vez concebida consiste na proposta de criação de regra constitucional que permite (1: PEC nº 500/97) a atribuição de efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, das decisões definitivas de mérito do Supremo Tribunal Federal na via difusa (recurso extraordinário) do sistema de controles da constitucionalidade, e (2: PEC nº 517/97) a edição de súmula com efeito vinculante no referido sistema de controles.

5. AS PROPOSTAS BÁSICAS CONSTANTES DAS PEC's nº. 500/97-CD (PEC Nº. 54/95-SF) E nº. 517/97.

Neste quadrante e apertada síntese, a PEC nº. 500/97 introduz profundas alterações no sistema de controles da constitucionalidade brasileiro, a maioria delas fruto de uma visão estruturada em princípio de concentração autoritária de poder, propondo nova redação ao § 2º. do art. 102 da Constituição Federal, dispondo que **"Terão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, as decisões**



proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações direta de inconstitucionalidade 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.”

A apensada PEC n°. 517/97, por sua vez, propondo a criação de § 3°. no art. 102 da Constituição Federal, dispõe que **“O Supremo Tribunal Federal poderá, mediante decisão de três quintos de seus membros, após reiteradas decisões sobre questão processual controvertida e excluídas as matérias relativas aos direitos e garantias individuais, aprovar Súmula que terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento.”**

Na PEC n°. 500/97, o proposto § 2°. do art. 102 da Constituição Federal prevê a atribuição de (a) **eficácia contra todos** e (b) **efeito vinculante**, relativamente aos (b.1.) **demais órgãos do Poder Judiciário** e (b.2.) à Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, (c) às **decisões do Supremo Tribunal Federal** nas (c.1.) **ações diretas** de (c.1.1.) **inconstitucionalidade (ADIN)** e (c.1.2.) **declaratória de constitucionalidade (ADCON)**, bem assim (c.2.) a **toda e qualquer decisão definitiva de mérito** declarada por 2/3 de seus membros.

Na PEC n°. 517/97, o proposto § 3°. do art. 102 da Constituição Federal prevê a possibilidade (a) do **Supremo Tribunal Federal**, (b) após **reiteradas decisões** sobre (b.1.) **questão processual controvertida** e (b.2.) **excluídas as matérias** relativas aos **direitos e garantias individuais**, (c.) aprovar **súmula com efeito vinculante** (c.1.) em relação aos **demais órgãos do Poder Judiciário** e (c.2.) à Administração pública direta e indireta federal, estadual e municipal, bem como (d.) **proceder** à sua (d.1.) **revisão** ou (d.2.) **cancelamento**.

As propostas ora sob exame rigorosamente não se excluem, embora o enunciado da PEC n°. 517/97 seja mais restritivo e esteja todo subsumido no preceito da PEC n°. 500/97, basicamente na medida em que esta última permite que o S.T.F.,



mediante **decisão singular** proferida por **dois terços** de seus membros em **um único processo** tramitante em qualquer das vias do sistema de controles da constitucionalidade ou no âmbito de sua competência esparsa, atribua **efeito vinculante** à matéria de **direito material e/ou processual** objeto do julgamento, ao passo que aquela pressupõe, no mesmo âmbito de competência e **para** a aprovação de **súmula com efeito vinculante** por **três quintos** de seus membros, a existência de **reiteradas decisões** do S.T.F. sobre **questão processual controvertida**, ainda assim **excluídas** as **questões processuais relativas aos direitos e garantias individuais**.

Por conseguinte, a partir do princípio de que quem pode o mais pode o menos, a única novidade que a PEC n.º 517/97 traz em relação a de n.º 500/97 é a atribuição de **efeito vinculante à súmula** - produto de **decisões reiteradas** - do S.T.F., resultado que o preceito da PEC n.º 500/97 confere ao S.T.F. mediante **decisão em um único processo e sem as restrições quanto à matéria** que o enunciado da PEC n.º 517/97 impõe à **súmula**.

6. ANÁLISE DO SISTEMA DE CONTROLES DA CONSTITUCIONALIDADE PROPOSTO E SUAS VARIÁVEIS.

7. A PROPOSTA DE EMENDA ALTERNATIVA DO GRUPO DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS DA AJURIS - ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES DO RIO GRANDE DO SUL - PARA A ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLES DA CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO.

No momento em que são propostas alterações legislativas de vital importância para o aperfeiçoamento do sistema de controles da constitucionalidade em favor de toda a cidadania brasileira, todos pretendemos contribuir, mesmo modestamente - como é o caso deste estudo opinativo -, para que **também** melhor, **em consequência**, as condições quali-quantitativas de trabalho jurisdicional da nossa Corte Constitucional. Nesse afã, submeto à consideração dos eminentes parlamentares integrantes



desta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, os estudos e conclusões desenvolvidos pelo Grupo Multidisciplinar de Estudos Constitucionais - integrado por juízes estaduais, federais e do trabalho gaúchos -, que coordeno como Diretor de Assuntos Constitucionais da AJURIS - Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul, a partir da intensa participação que temos realizado, desde o início de 1995, no âmbito dos processos legislativos pertinentes às reformas constitucionais tramitantes no Congresso Nacional.

→ Sinteticamente, no que diz respeito à **súmula com efeito vinculante** criada na PEC nº 517/97, impende registrar algumas considerações acerca dos vícios que a contaminam de forma inarredável, a começar pela violação do pacto federativo (art. 60, § 4º, inc. I, CF/88), pois retira dos juízos e tribunais inferiores, regionais ou estaduais, a possibilidade de interpretar a lei frente aos casos concretos, **obrigando-os a aplicar a determinação** emanada do S.T.F. Dessa forma, em matéria dotada de efeito vinculante ou sumulada, ficam bloqueadas todas as vias de acesso jurisdicional que não desemboquem direta ou indiretamente no S.T.F.

De outra parte, a súmula com efeito vinculante **subtrai prerrogativa do Poder Legislativo** (art. 60, § 4º, inc. III, CF/88), impondo-se como uma "super-lei nacional" e esmagando as competências legislativas de todos os entes da federação frente ao comando sumular. Ainda neste âmbito, a medida proposta colide frontalmente com o **princípio da legalidade** (art. 5º, inc. II, CF/88), cláusula pétrea na definição do art. 60, § 4º, inc. IV, da Carta Política. Esse princípio, então, **perde** toda a sua **histórica força**, que sustenta o sistema jurídico romano-germânico adotado no país, pois **a vida nacional não será só regrada por normas legais, mas também por preceitos sumulares**. Com o mecanismo da súmula em análise, o modelo de Estado de Direito brasileiro será **sui generis**, pois **"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei ou de súmula vinculante."** Não bastasse, a súmula com efeito vinculante consagra **princípio de anti-isonomia** na medida em que só obriga o Poder Judiciário e a Administração Pública, não incidindo sobre as relações da órbita privada. Fere,



além disso, o **princípio da irretroatividade das leis** (art. 5º, inc. XXXVI, CF/88), pois passa a regular inclusive as relações jurídicas constituídas antes de sua edição. Não obstante, relativamente ao histórico fluxo de criação jurisprudencial brasileiro, a súmula com efeito vinculante e a decisão singular do S.T.F. com efeito vinculante geram efeitos do presente para o futuro, impedindo a formação de jurisprudência sobre a matéria que lhe é objeto e encerrando qualquer discussão sobre o assunto.

Por todos esses fundamentos, a magistratura gaúcha, reunida em assembléia geral da AJURIS (Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul) em outubro de 1.995, rejeitou a proposta de súmula com efeito vinculante, deliberação essa que se repetiu no âmbito do XIV e do XV Congresso Brasileiro de Magistrados, promovidos pela A.M.B. (Associação dos Magistrados Brasileiros) e ocorridos respectivamente nos anos de 1995 e 1997.

Ademais, peço vênica para fazer remissão aos fundamentos sustentados pelos eminentes Deputados Federais JARBAS LIMA (PPB/RS), JOSÉ GENOÍNO (PT/SP), MILTON MENDES (PT/SC) e RÉGIS DE OLIVEIRA (PFL/SP), então parlamentar e hoje Vice-Prefeito da cidade de São Paulo (SP), em seus votos em separado apresentados na Comissão Especial de Reforma da Estrutura do Poder Judiciário, rejeitando o mecanismo da súmula com efeito vinculante e, como um todo, o Substitutivo apresentado pela Relatoria das PEC's nº 96/92 e nº 112/95.

Para fins de sistematização do exame do preceito da PEC nº. 500/97 no âmbito do **sistema de controles da constitucionalidade** brasileiro, o **ângulo de abordagem** da análise ocorrerá, neste estudo, **tanto na via de ação** (direta, abstrata e concentrada: ADIN, ADCON, excluindo a ADInpO), **quanto na via de exceção** (incidental, concreta e difusa: Rec. Extr.), a partir de **dois vetores**: um, sobre a **decisão declaratória da inconstitucionalidade**; outro, sobre a **decisão declaratória da constitucionalidade**.

Neste sentido e de início, de relembrar o **sistema de cargas eficaciais** introduzido pelo saudoso e insubstituído PONTES DE MIRANDA no direito processual pátrio, mormente quando aplicado às **sentenças** (monocráticas ou



colegiadas) das denominadas **ações dúplices, bifrontes ou de múltipla face**. Por esse consagrado e universal sistema, a **ação direta de (in)constitucionalidade é instrumentalmente única e potencialmente dúplice nos efeitos diretos da decisão** sobrevinda do **julgamento da causa** - o mesmo podendo ser afirmado quanto ao resultado do julgamento de recurso extraordinário pelo S.T.F., embora esta não seja a disciplina constitucional vigente -, independentemente da **natureza jurídica da pretensão** que nela é deduzida. Tendo esse sistema como **pressuposto**, as **variáveis decisórias no sistema de controles da constitucionalidade** são as seguintes:

(a) a decisão (publicada) que **julga procedente** pretensão direta de **inconstitucionalidade** possui carga eficaz declarativa positiva, constitutiva negativa, mandamental positiva e/ou negativa e autoexecutória sobre o preceito declarado inconstitucional, cassando a validade normativa (= vigência) desse preceito e subtraindo-o do ordenamento jurídico em face de um comando judiciário automático, geral e subordinante, oponível *erga omnes* e *ex tunc*, em todo o território nacional.

(b) a decisão (publicada) que **julga improcedente** pretensão direta de **inconstitucionalidade** possui carga eficaz **exclusivamente** declarativa positiva, porque reafirma, convalidando, a existência, validade e eficácia (potencial) do preceito (impugnado, mas) **mantido vigente**. A sua carga eficaz constitutiva positiva é zero, pois este efeito não decorre dessa decisão, mas da imanência própria da lei enquanto resultado institucional do processo legislativo típico; o mesmo sucede quanto à sua **mandamentalidade** e à sua **autoexecutoriedade** (a idéia da **súmula vinculante** nasceu, aliás, das **naturais defecções da norma jurídica** no âmbito dessas duas cargas, como **meio** de **impor-lhe** uma **ultra-cogência** no plano da **efetividade**, todavia através de uma **concepção institucionalmente autoritária** e, ainda assim, sem conseguir fugir do tradicional binômio “preceito-sanção”, a partir da proposta de **criminalização da conduta do juiz** naquilo que o notável jurista EVANDRO LINS E SILVA denomina criticamente de “crime de hermenêutica”).



(c) a decisão (publicada) que **julga procedente** pretensão direta declaratória de **constitucionalidade** possui, rigorosamente, **idênticos atributos** e gera **idênticos efeitos** aos discriminados em (b), supra.

(d) a decisão (publicada) que **julga improcedente** pretensão direta de **constitucionalidade** deve possuir, rigorosamente, **idênticos atributos** e gerar **idênticos efeitos** aos discriminados em (a), supra. Todavia, na disciplina estabelecida pelo vigente § 2º. do art. 102-CF/88, essa decisão **não concretiza eficazmente a declaração de inconstitucionalidade** do preceito federal pretendido **convalidar** mas **afirmado inconstitucional** pelo S.T.F., embora o dispositivo em tela preveja a produção de eficácia contra todos e, *a laetere*, efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

(e) as variáveis decisórias desse sistema de cargas eficaciais devem ser identicamente aplicáveis aos **julgamentos da via de exceção (incidental, concreta e difusa: recurso extraordinário)**, pois inexiste lógica real institucional para que, sendo o Supremo Tribunal Federal a Corte Constitucional do país, sejam cultivados dois pesos e duas medidas nas vias do sistema de controles da constitucionalidade, mormente sabendo-se que democráticos e influentes setores parlamentares do Senado Federal vêem essa uniformização com simpatia, não interpretando-a como uma *capitis deminutio* à Câmara Alta da República.

Por conseguinte, nos termos do sistema acima alinhavado, os aperfeiçoamentos a serem introduzidos no sistema de controles da constitucionalidade consistem no seguinte:

(1) criação de cláusula constitucional de **unificação** dos instrumentos de ação na via direta, abstrata e concentrada de controle da constitucionalidade, criando a ADIC (ação direta constitucional);

(2) manutenção do recurso extraordinário como o **único instrumento procedimental da via incidental, concreta e difusa de controle da constitucionalidade**, pressuposto consciente e deliberado de rejeição de quaisquer instrumentos procedimentais com **natureza avocatória**, a exemplo da **"questão constitucional incidente"** proposta no substitutivo do Deputado Jairo Carneiro para a reforma do Poder Judiciário e no PL nº. 2.960/97;



(3) criação de cláusula constitucional de uniformização dos predicamentos (atributos, mecanismos e efeitos) supra elencados nas alíneas (a), (b), (c), (d) e (e), das decisões do S.T.F. para os instrumentos procedimentais (ADIC e RExtr.) pertinentes, respectivamente, às duas vias do sistema de controles da constitucionalidade;

(4) criação de cláusula constitucional pela qual o Supremo Tribunal Federal poderá, mediante julgamento fundamentado de dois terços de seus membros, após reiteradas decisões definitivas de mérito declaratórias da constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, editar súmula (sem efeito vinculante, nos exatos moldes concebidos pelo Ministro VICTOR LEAL e, como tal, endossado no C.P.C. vigente) e dispor que o seu enunciado constitui-se em impedimento à interposição de quaisquer recursos contra o acórdão que a houver aplicado;

(5) criação de cláusula constitucional autorizativa de revisão ou cancelamento da súmula impeditiva de recursos editada nos termos do item (4), supra, de ofício pelo S.T.F. e com legitimação ativa das autoridades, órgãos e entidades discriminadas no art. 103 da Constituição Federal, observado idêntico escore de votação para o respectivo julgamento;

(6) criação de cláusulas constitucionais que autorizem, nos casos de procedência total ou parcial de reclamação de garantia da autoridade de decisão do S.T.F. e de arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição Federal, a imposição e executividade de sanção indenizatória civil contra os infratores e seus representantes legais;

(7) criação de cláusula constitucional que estabeleça o critério eletivo como modo de acesso ao Supremo Tribunal Federal e fixe tempo de exercício de mandato jurisdicional para os membros eleitos, com composição orgânica que assegure à magistratura de carreira 2/3 da sua composição plenária.

Por outro lado, tendo por pressuposto o contexto propositivo acima enunciado, de registrar que a PEC nº. 500/97 adotou a expressão "eficácia contra todos" - bastante desgastada pelo repúdio que a comunidade jurídica nacional



endereçou à ação declaratória de constitucionalidade criada pela E.C. n.º 3/93 - de categorização jurídica de menor densidade do que o sólido e tradicional conceito de "oponibilidade *erga omnes*", que serve tanto ao direito material enquanto regramento abstrato de conduta aplicável indistintamente aos planos judicial ou extrajudicial, quanto à coisa julgada material (que é instituto de direito material subjetivado, embora nasça no/do processo judicial) como fonte normativa concreta provinda da sentença (no caso) colegiada.

O atributo da oponibilidade *erga omnes* na decisão declarativa da inconstitucionalidade é da essência da via direta, abstrata e concentrada de controle da constitucionalidade. A presença desse atributo é tão indispensável nessa via que a PEC originária do Senado Federal perdeu a oportunidade de estruturá-la simetricamente às decisões proferidas pelo S.T.F. na via de controle difuso, medida que confere racionalidade global ao sistema de controles, inclusive resolvendo a delonga figurativa e moratória da homologação disposta no art. 52, inc. X, da Carta Magna. Tanto quanto prever e conferir expressa carga eficaz dúplice ou bifronte às decisões proferidas nos lindes dessa nova e única ação direta de constitucionalidade.

Mas o problema nesse setor, como visto, não reside nesse atributo, que na referida PEC convive com o proposto e espúrio efeito vinculante. Reside, sim, na **fórmula eficaz** proposta para esse atributo da oponibilidade *erga omnes*, qual seja a não-atribuição de **efeito de cassação da validade do preceito declarado inconstitucional**. A expressa atribuição desse efeito, por conseguinte, mantém a integridade do sistema romano-germânico e **consolida definitivamente o princípio da legalidade** (artigos 5º, inc. II, e 37, *caput*, da C.F./88) adotados no País. Essa fórmula vincula automaticamente, sem tratamentos diferenciais ou autoritarismos, toda a atividade jurisdicional e a administração pública de todos os entes da Federação à decisão de inconstitucionalidade do S.T.F., além de subtrair do ordenamento jurídico a base legal para a ação dos particulares na órbita privada. Isto é **oponibilidade *erga omnes* dotada de efetividade**, em que o **efeito vinculante** é mera - e não mais do que - **decorrência estrutural** do sistema instituído.



Entretanto, o que propõe a PEC nessa área ? A oponibilidade *erga omnes* - nela denominada de “eficácia contra todos” - é concebida como um **atributo sem autossuficiência causal**, pois divide o seu **espaço de poder** com um **efeito vinculante relativo e diferencial**, que, embora decorrente, é alçado à condição de **atributo**, criando uma *capitis deminutio* automática à oponibilidade *erga omnes*, já então tornada sua irmã univitelina.

A fórmula proposta na PEC, ao fim e ao cabo, declara: a oponibilidade *erga omnes* não tem efeito vinculante para a órbita privada; o efeito vinculante fica restrito à Administração Pública de todas as esferas da Federação e ao Judiciário-jurisdição. Trata-se de **critério anti-isonômico**, logicamente insustentável, pois potencializa a situação de um preceito ser considerado inválido para o âmbito público e válido para o campo privado, não obstante as naturais diferenças existentes entre estes dois setores por força da atividade vinculada do administrador público, diferenças estas que, ao fim e ao cabo, significam que a **administração pública só pode fazer ou deixar de fazer o que a lei determina, ao passo que o particular pode fazer tudo o que a lei não proíbe**. Torna-se evidente, na esdrúxula dicotomia proposta, que o também proposto **efeito vinculante**, por si só, não é auto-imponível na órbita privada. Até por isso, o equívoco da proposta na formulação desses atributos é flagrante, ficando óbvio quando comparado com a fórmula alternativa: **cassada a validade** do preceito declarado **inconstitucional**, este **deixa de existir erga omnes** e com eficácia *ex tunc* no ordenamento jurídico. Idêntica criteriação pode ser formulada para o controle difuso da (in)constitucionalidade.

De anotar-se, por fim, que a atribuição de **efeito vinculante** a toda e qualquer decisão **singular** definitiva de mérito do S.T.F. na **via difusa** equivale, na prática, à **supressão** desse histórico e imprescindível instrumento do sistema de controles da constitucionalidade. Neste âmbito, o proposto quórum decisório de 2/3 dos membros da nossa Corte Maior passa a ser o **instrumento de supressão** da via de controle constitucional difusa em relação às matérias que lhe sejam objeto de decisão, assim violando o catálogo de direitos fundamentais da Carta Magna



em vigor no que ele diz respeito ao **princípio do acesso amplo e irrestrito à jurisdição** (art. 5º., inc. XXXV) e ao **princípio do contraditório e ampla defesa** (art. 5º., inc. LV), ao **princípio do juiz natural ou da terra** (art. 5º., inc. LIII), ao **princípio do duplo Grau de jurisdição** (art. 5º., inc. LV, 2a. parte) e ao **princípio que proíbe os juízos ou tribunais de exceção** (art. 5º., inc. XXXVII), razão pela qual a PEC nº. 500/97 abriga **vício formal de inconstitucionalidade**, violando frontalmente o comando mandatório cogente disposto no art. 60, § 4º, incisos I, III e IV, da Carta Política em vigor.

Ao lado da oponibilidade *erga omnes* inerente ao efeito de cassação ou de afirmação da validade do preceito constitucionalmente impugnado e com a finalidade de **interar o sistema** de controles de (in)constitucionalidade, conferindo caráter dúplice, bifronte, ou de múltipla face, às ações diretas e, em especial, outorgando imponibilidade às decisões declaratórias de constitucionalidade - tanto na via concentrada, quanto na difusa (Rec.Extr.) -, a PEC ora sob exame poderia examinar a possibilidade de adotar a **fórmula normativa** elaborada em 1995 pelo **Grupo Multidisciplinar de Estudos Constitucionais**, do qual sou Coordenador, encampada pela Diretoria da AJURIS - Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul - e aprovada em assembléia geral da classe, consistente nas **fórmulas de unificação e uniformização do sistema de controles da constitucionalidade e da súmula com efeito adjeto impeditivo de recursos**.

De registrar, em duplo abono dessas **fórmulas** e com especial ênfase à **súmula com efeito adjeto impeditivo de recursos**, a sua índole não-autoritária, racionalizante e ergonômica. A magistratura gaúcha aprovou-as em assembléia geral de classe realizada em outubro de 1995, quando rejeitou o mecanismo do efeito/súmula vinculante e o incidente de constitucionalidade *per saltum*. Por outro lado, mais recentemente, a magistratura brasileira, a exemplo do que já havia decidido no XIV Congresso Brasileiro de Magistrados, promovido pela A.M.B. e ocorrido em Fortaleza em novembro/1995, novamente reuniu-se no Recife em novembro de 1997, no âmbito do XV Congresso Brasileiro de Magistrados (A.M.B. - Associação dos Magistrados



Brasileiros), tendo **rejeitado o mecanismo do efeito/súmula vinculante e aprovado** em sessão plenária a **fórmula da súmula impeditiva de recursos**, sendo que ambas as proposições foram apresentadas e defendidas pela AJURIS - Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul.

A mecânica e estrutura dessa fórmula parte de concepção singela. Mediante a **reiteração de decisões** - concentradas e/ou difusas - **declaratórias da constitucionalidade** de lei ou ato normativo impugnado, o S.T.F., em procedimento específico e normatizado, edita **súmula** (oriunda do mecanismo concebido pelo saudoso Ministro VICTOR NUNES LEAL e, como tal, endossado no C.P.C. vigente, ou seja, **sem efeito vinculante**) cujo preceito, **adjetamente, declare** que o seu **enunciado** torna-se, a partir da publicação, **condição de inadmissibilidade à interposição de quaisquer recursos** contra o **acórdão** que aplicá-la. Considerando que a inconformidade objeto de questionamento constitucional deve cingir-se a matéria de direito, uma vez estando esta sumulada pelo S.T.F., todos os recursos contra ela dirigidos, inclusive o agravo de instrumento, terão efeito unicamente configurativo da tão decantada e eternizante **"mora legal judicializada"**. Subindo a exame do S.T.F., mediante recurso extraordinário, as razões de inconformidade e inaplicação do enunciado da súmula (**sem efeito vinculante**), o **fluxo de criação jurisprudencial historicamente construído pelos operadores do direito judiciário a partir do 1º. Grau de jurisdição - o juízo natural ou da terra - permanecerá intacto e de acordo com a melhor tradição do Direito brasileiro**, de indiscutida matriz romano-germânica, ontológica e estruturalmente diverso do sistema da *commom law*. Intacto permanece, também, o sagrado princípio e direito-garantia fundamental do **duplo Grau de jurisdição**, pois a edição da **súmula com efeito adjeto impeditivo de recursos** tem como **pressuposto a existência de fluxo criativo jurisprudencial com a participação assegurada a todos os operadores do Direito em todos os juízos e tribunais do País**. É de registrar, ademais, que essa fórmula, uma vez transplantada normativamente para o âmbito de competências dos respectivos Tribunais Superiores, gera idênticos resultados no plano democrático da imponibilidade *erga*



omnes, racionalização e ergonomia do sistema recursal que lhes é inerente.

E, o que é mais importante, **resolve o problema da enorme quantidade de recursos extraordinários no Supremo Tribunal Federal**, mormente no que eles dizem respeito às questões de abrangência de massa, sejam idênticas, análogas ou dessemelhantes. Em sentido contrário, é de bom senso concluir que, se o **acolhimento legislativo e a utilização processo-procedimental** dessas fórmulas continuarem a assoberbar o Supremo Tribunal Federal de recursos extraordinários, é aconselhável ouvir o que a cidadania fala por seus advogados e juízes das instâncias inferiores.

Em suma, as fórmulas propostas são de todos e para todos, assegurando e legitimando a participação de todos no processo de criação do Direito para todos. E o processo legislativo-parlamentar típico, a matriz da lei por excelência, permanece sem competidores. À exceção das medidas provisórias...

Essa fórmula tem o seguinte enunciado normativo, sediado no **art. 102 da Constituição Federal**, no mais mantendo-se a sua redação e renumerando-se os dispositivos que se fizerem necessários:

“ I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta constitucional de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, quando contrariar dispositivo desta Constituição;

.....
§ 1º. A declaração de inconstitucionalidade proferida e publicada pelo Supremo Tribunal Federal em decisão definitiva de mérito, em ação direta ou incidentalmente, é oponível contra todos e produz efeito automático, geral e subordinante de cassação da validade do preceito inconstitucional desde o seu início de vigência, constituindo-se em impedimento à interposição de quaisquer recursos contra a sentença ou acórdão que a houver aplicado.



§ 2º. O Supremo Tribunal Federal poderá, mediante julgamento fundamentado de dois terços de seus membros, após reiteradas decisões definitivas de mérito declaratórias da constitucionalidade de lei ou ato normativo, editar súmula e dispor que o seu enunciado constitui-se em impedimento à interposição de quaisquer recursos contra o acórdão que a houver aplicado.

§ 3º. A revisão ou cancelamento de súmula editada nos termos do § 2º. poderá ocorrer de ofício, por proposta de qualquer tribunal competente para a matéria ou mediante provocação das autoridades, órgãos e entidades discriminadas no art. 103, observado idêntico escopo de votação.

§ 4º. A decisão que acolher, no todo ou em parte, reclamação de garantia da autoridade de decisão do Supremo Tribunal Federal, constitui título executivo judicial para efeitos indenizatórios civis contra os infratores e seus representantes legais.

§ 5º. A arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente desta Constituição será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos de lei, e, **uma vez julgada procedente, total ou parcialmente, sua decisão constitui título executivo judicial para efeitos indenizatórios civis contra os infratores e seus representantes legais.**"

A proposta do Grupo Multidisciplinar de Estudos Constitucionais da AJURIS é muito simples e visa a sacramentar constitucionalmente aquilo que a estrutura judiciária brasileira, historicamente, mesmo em tempos de exceção democrática, sempre produziu, alçando o seu modelo judiciário - tecnoburocrático - à condição de mais conceituado e efetivo da América Latina, em que pese todos os seus defeitos e imperfeições, mormente as de ordem corporativa. Ademais, é preciso que se afirme com todas as letras, em alto e bom som para todos os brasileiros, que a **estrutura orgânica e funcional** da magistratura brasileira **não encontra similar no mundo inteiro**, embora os seus



juizes sejam cidadãos de uma nação de terceiro mundo, quadro que, a nosso ver, coloca os aperfeiçoamentos do Judiciário nacional majoritariamente no **campo crítico do comportamento humano**, à semelhança, neste quadrante, de **todas** as demais corporações existentes no país.

A proposta visa a consolidar o Supremo Tribunal Federal como Corte Constitucional do país. Mas também diz que todos os Juízos e Tribunais pertencem aos brasileiros, ao Estado-Nação, o que deve ser entendido e reforçado pelos governos que se sucedem. Diz, ainda, que devem ser alteradas as regras definidoras do modo de acesso ao S.T.F. e estabelecido tempo de exercício de mandato eletivo para os seus membros. Diz, ademais, que as regras do jogo pertinente ao sistema de controles da constitucionalidade devem ser transparentes e estar claramente escritas na Carta Política do país: **só a lei mal-feita ou deliberadamente lacunosa precisa de construções hermenêuticas que supram os seus defeitos**, independentemente da intenção com que foi produzida. Diz, sem prejuízo, que os princípios do juízo natural da terra (1º. Grau de jurisdição) e o duplo Grau de jurisdição se constituem na mais importante e democrática fonte de evolução do direito positivo, deste modo esgotando-se a justiça do povo, dela defluindo, consequencial e posteriormente - jamais o contrário -, a função republicana federativa nacional de uniformização hermenêutica da instância extraordinária representada pelos Tribunais superiores quanto à legislação ordinária e pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito legislativo constitucional. Diz, por fim, que a direção empreendida pelo Constituinte Originário de 1.988 foi descentralizante no âmbito do pacto federativo, reforçando a tessitura institucional dos Municípios e dos Estados, nesta ordem, colocando a União no lugar de onde ela jamais deveria ter saído na História brasileira.

Por outro lado, a proposta da AJURIS declara que a causa primeira e última do atrolhamento de recursos no S.T.F. está calcada na situação que o Poder Executivo federal e dos Estados criam, por si e seus prepostos orgânicos e funcionais, ao instrumentalizar as vias recursais extraordinárias do Judiciário com fins eminentemente protelatórios para retardar o cumprimento de suas obrigações pecuniárias, formadores da tão decantada mora



judicializada, sem prejuízo da edição abusiva e indiscriminada de medidas provisórias, modo pelo qual tira partido das históricas fragilidades institucionais e operativas do Congresso Nacional. Declara, ainda, que as distorções operacionais da malha recursal extraordinária contribuem de forma decisiva para que esse quadro de inadimplência do S.T.F. se agudize ainda mais, pois não possui qualquer sistema de freios - institucionais democráticos - que lhe dêem racionalidade e efetividade. Declara, por fim, que a finalidade da malha recursal encontra a sua grande razão de ser no duplo grau de jurisdição, pois como o próprio nome refere, o sistema recursal para os Tribunais da Federação é **extraordinário**.

Em síntese, a PEC ora sob exame nesta Comissão Permanente peca por falta de visão democrática, sistêmica e estrutural ao formular o sistema de controles de (in)constitucionalidade. De quebra, ainda mantém o procedimento moratório sufragado no art. 52, inc. X, da Carta Política. No meu modesto entendimento, que retrata a posição do Grupo Multidisciplinar de Estudos Constitucionais da AJURIS e desta própria entidade representativa dos magistrados da Justiça Comum do Estado do Rio Grande do Sul, a conclusão é pela rejeição de ambas as PEC's ora examinadas por vício de inconstitucionalidade."

III - CONCLUSÃO DO VOTO.

Ante o exposto, o meu VOTO é no sentido de REJEITAR as Propostas de Emendas Constitucional nº. 500/97 e nº. 517/97 por vício de inconstitucionalidade.

Brasília, Sala da Comissão, 10 fevereiro 1.998.


Deputado Federal JARBAS LIMA



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

EXPOSIÇÃO

VOTO EM SEPARADO DO DEP. NILSON GIBSON (PSB- PE)

PEC nº 500/97

Dã nova redação ao § 2º do art. 102 da
Constituição Federal .

Autor : Senado Federal

Relator : Deputado Ney Lopes (PFL- RGN)

Senhor Presidente, Senhores e Senhoras Deputados, três
argumentos , entendem os defensores do efeito vinculante :

I.- os números aterradores da estatística de processos
recebidos e julgados do Supremo Tribunal Federal. O acúmulo de
processos no Excelso Pretório é pavoroso .

II.- o segundo aspecto da justificativa diz respeito a
harmonização das decisões que envolvem questões de constitu
cionalidade .

III.- o terceiro ponto, trata-se da questão do acesso /
ao Judiciário que, de certa forma , é um efeito dos pontos an-
teriores . O excesso de feitos, despreocupados com a matéria em
julgamento ou a excepcionalidade com a matéria em julgamento/
ou a excepcionalidade do caso, põe em fila, direitos liqui-
dos e certos já assentados pacificamente nas decisões do STF.



-2-

Com isso se dificulta o acesso ao Judiciário em sua instância terminal e máxima, e, mesmo que se garanta a superveniência de um julgamento favorável, a justiça tardia é quase sempre justiça falha ou injusta.

Concessa maxima venia, os argumentos basilares que justificam a proposta não nos convencem. Temos posição contrária à proposta de efeito vinculante.

A independência do Magistrado e seu livre convencimento, o engessamento da jurisprudência são argumentos, que manifesto contrário à adoção de Súmula // Vinculante, por se tratar de mecanismo autoritário e antidemocrático, suprime, efetivamente, a independência do Magistrado.

Data venia, também levanto o argumento do efeito vinculante fora da matéria constitucional, fere a estrutura do sistema judicial.

Ex-positis, seguindo entendimento da Associação dos Magistrados - Sessão Plenária Deliberativa realizada no dia 28 de outubro de 1997-, na cidade do Recife referente ao tema: "A SÚMULA VINCULANTE E A INDEPENDÊNCIA JURÍDICA DO MAGISTRADO, MANIFESTOU CONTRÁRIO À ADOÇÃO DE SÚMULA VINCULANTE, POR SE TRATAR DE MECANISMO ANTIDEMOCRÁTICO E AUTORITÁRIO, QUE SUPRIME A INDEPENDÊNCIA DO MAGISTRADO E CONTRARIA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL", portanto a PEC nº 500, de 1997 em exame, põe em risco os alicer-



CÂMARA DOS DEPUTADOS

-4-

to em qualquer modalidade, frente ao Poder Judiciário .

Assim sendo, votamos pela INADMISSIBILIDADE, in totum, da PEC nº 500 , de 1997, que padece de vícios de inconstitucionalidade, juridicidade e anti-regimentalidade, inclusive, também pela inadmissibilidade da PEC nº 54, de 1995 da ilustre e honrada Deputada, Sra. DALILA FIGUEIREDO e outros .

Sala das Sessões, 04 de fevereiro de 1998


DEPUTADO NILSON GIBSON (PSB- Pe.)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

-3-

ces mais profundos do nosso Estado de Direito, pois coloca em risco contra o art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que diz não ter Constituição a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos Poderes. Há necessidade da preservação da consciência e independência do Juiz, e os da necessidade de evolução do Direito.

Não se pode comparar as consequências do efeito vinculante já previsto no atual art. 102 da Lei Maior, com as daquele que, tão capciosamente, se pretende introduzir, com a PEC nº 500, de 1997, de autoria do Senado Federal, sendo forçoso nominar de sofista quem assim o afirmar. O efeito vinculante previsto no atual art. 102 § 2º da Constituição somente alcança decisões proferidas em ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, ou seja, além de não interferir no pacto federativo, mas não alcança o que a lide de constitucionalidade, de que são titulares exclusivos o Presidente da República, a Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem assim, o Procurador Federal da República, conforme o §4º do mesmo diploma constitucional, não se comprometendo, mesmo em relação a eles, e a qualquer cidadão, a lide comum e o próprio controle incidental de constitucionalidade.

Data venia, aprovada a PEC nº 500, de 1997, de autoria do Senado Federal, abrangerá tal efeito vinculante a todos os cidadãos, suprimindo-lhes, quanto à matéria simulada, o direito de acesso e o litígio concre-

Proposta de Emenda à Constituição nº 500/97

EXPOSIÇÃO


*Voto em Separado do **Deputado Sérgio Miranda** na Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara dos Deputados*

Relatório

Em seu voto o Relator, o eminente Deputado Ney Lopes, após historiar a tramitação da proposta em apreciação no Senado Federal, conclui pela sua admissibilidade, com uma emenda de redação.

Esta PEC veio para a Câmara com uma significativa alteração ocorrida no próprio Senado, no sentido de prever o efeito vinculante **das decisões definitivas de mérito do Supremo Tribunal Federal, declaradas por voto de dois terços de seus membros**, além das decisões nas Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade e nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade de lei ou ato normativo.

Discute-se aqui, portanto, a possibilidade de vinculação dos efeitos de uma decisão e não mais das súmulas, entendidas, no dizer de Cármen Lúcia Antunes Rocha como o "*...resumo de uma tendência jurisprudencial adotada, predominantemente, por determinado tribunal sobre matéria específica, sendo enunciada em forma legalmente definida e publicada em número de ordem*" (pág.23 da Revista da OAB, nº 63, Ano XXVI - Julho/Dezembro de 1996).



Esta ampliação resultou da concordância do Senado com os argumentos do ilustre Senador Josaphat Marinho, no sentido de que: "Ao invés de cuidar-se de efeito vinculante mediante súmula, dar-se apenas ao Supremo Tribunal Federal - e só ao Supremo Tribunal Federal - a faculdade de declarar efeito vinculante, por dois terços de seus membros, nos casos em que a Corte entender adequada a medida. Vale dizer, não se generaliza. A súmula daria formalmente um efeito demasiado genérico. Por outro lado tinha o inconveniente de que, adotada, o seu cancelamento obedece a uma formalidade que dificulta. E mais. Um dos aspectos de que se cuida para estabelecer o efeito vinculante é o de obstar o número excessivo de processos. A súmula exigirá decisões repetidas para que fosse adotada. E o quadro brasileiro está, desse ângulo, exigindo uma solução pronta. (...) Não sendo súmula terá outra vantagem: se o Supremo apurar que sua decisão, ao longo do tempo, não está produzindo os efeitos úteis devidos, poderá cancelar o efeito vinculante sem outras formalidades que a da decisão igualmente por dois terços. Não ficará sujeito àquele processo formal com que se pode alterar a súmula. (Avulso, Senado Federal, pp. 26/27 – citado no voto do Relator)".

Após significativas audiências públicas, nas quais foi possível recolocar a dimensão do problema, o nobre Relator conclui, com base em várias manifestações, por sugerir uma emenda de redação, no sentido de explicitar que as decisões definitivas de mérito referem-se às "**em matéria constitucional**".

Voto


Filio-me à corrente de opinião sustentada nesta Comissão pelo Prof. Dalmo de Abreu Dallari, que com sua peculiar clareza

didática revela as impropriedades inconstitucionais verificadas na proposição em análise.

Se o efeito vinculante de súmulas jurisprudenciais implicava no cerceamento da independência dos juízes, quanto mais a vinculação a decisões de mérito, mesmo que em matérias constitucionais como pretende o nobre Relator, através de emenda que não é de redação, mas de mérito e portanto insuscetível de ser apresentada e apreciada nesta Comissão.

Como bem assinalou também nesta Comissão o Ministro Pádua Ribeiro, do Superior Tribunal de Justiça: *"...todas as decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo, em qualquer matéria.. matéria penal, matéria civil, todas as matérias... efeito vinculante. Será isso razoável? Será que isso é compatível com o regime da separação de poderes? Será que isso é compatível com os direitos e garantias individuais?"*

Conforme tem sido alertado pelo ex-Ministro do supremo Tribunal Federal, Dr Evandro Lins e Silva, a adoção de efeito vinculante de súmulas do STF e agora com maior gravidade, de decisões de mérito, implicará, como afirmado por este brilhante advogado: *"...dar ao Judiciário um poder legislativo, criando um tumulto constitucional, uma confusão de atribuições de poderes dos diversos Poderes da União"* (Jornal do Conselho Federal da OAB, nº 48/1996, pág.8). Trata-se do estabelecimento de evidente normatização de conduta para terceiros e neste sentido não há como fugir à percepção de que esta proposta de emenda constitucional tende a abolir a separação de poderes, violando assim o disposto no § 4º do art.60 da Constituição Federal.




No que se refere à violação a esta cláusula pétrea, aproveito para transcrever passagem lapidar do eminente constitucionalista José Afonso da Silva, segundo o qual a Constituição: "...ampliou o núcleo explicitamente imodificável na via da emenda, definindo no art.60, § 4º, que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; os direitos e garantias individuais.

É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: 'fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação..., ou o habeas corpus, o mandado de segurança...'. **A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, 'tenda' (emendas tendentes, diz o texto), para a sua abolição.**

Assim, p.ex., a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração. Emenda que retire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado. **Atribuir a qualquer dos Poderes atribuições que a Constituição só outorga a outro importará tendência a abolir o princípio da separação de Poderes** (grifo nosso - págs.61 - Curso de Direito Constitucional Positivo, 8ª edição, Edit. Malheiros).

A gravidade da crise do Poder Judiciário, que como já foi dito, situa-se no contexto da crise do Estado brasileiro, deve exigir soluções amplas e profundas, que atendam aos reais interesses do povo, titular do poder, na perspectiva de proporcionar o aumento da prestação jurisdicional.




A proposição em análise, como bem afirmou o Exmo Sr Ministro Sepúlveda Pertence é uma solução *"...para o problema de cúpula, que é o objeto desta proposta com os reflexos sobre a máquina"*.

Embora estejamos adentrando em questões relacionadas ao mérito do problema, é importante assinalar que não será reduzindo as demandas na cúpula do Poder Judiciário, que os cidadãos deixarão de pedir a prestação jurisdicional para os conflitos de interesse em que estejam envolvidos, em especial quando a parte violadora dos direitos é o Estado.

Neste particular, recordemo-nos das sábias palavras do Prof. Dalmo Dallari ao lembrar de uma discussão havida com o então Ministro da Justiça Nelson Jobim, que insistia em falar em indústria de liminares: *"E eu então pude dizer que toda indústria necessita de matéria-prima. A matéria-prima das liminares são as ilegalidades do governo. Se o Governo parar de cometer ilegalidades, não haverá mais matéria-prima, fecha a indústria. Basta que se estabeleça entre nós o hábito salutar e democrático de se respeitar a Constituição e as leis do País, o que infelizmente não anda muito na moda entre nós"*.

No que se refere à discussão sobre volume de demandas, os dados fornecidos pelo Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, órgão do Supremo Tribunal Federal revelam que efetivamente ocorre esta sobrecarga. No ano de 1996, mantendo a tendência dos anos anteriores, 90,5% dos processos recebidos e distribuídos aos Ministros do Tribunal eram constituídos de Recursos Extraordinários (38,6%) e de Agravos de Instrumento (71,9%).



De 1990 a 1996, estes dois recursos representaram 89,9% da demanda do Supremo Tribunal Federal.

No Superior Tribunal de Justiça, a situação não é diferente. De Janeiro a Setembro de 1996, de 56.764 processos distribuídos, os Recursos Especiais (22.465) e os Agravos de Instrumento (26.617) totalizaram 86,47% dos processos no Tribunal.

Considerando estes dados, poderíamos chegar à conclusão idêntica a dos defensores do efeito vinculante das decisões de mérito do STF, considerando que os temas em discussão judicial são poucos que, pela repetição, sobrecarregam os tribunais.

Ocorre que esta solução ataca apenas a consequência do problema. Não aborda as causas deste transtorno, que antes de ser prejudicial à administração da justiça, é gravemente lesivo aos direitos e interesses dos cidadãos.

Ainda de acordo com dados do Supremo Tribunal Federal, "**Os maiores 'clientes' do Supremo Tribunal Federal**" (publicado na edição de 4/12/96 do Informativo STF), no ano de 1996 são a União Federal, com 6.067 processos, o INSS, com 3.990 processos, o Estado de São Paulo, o Banco do Brasil, o Estado do Rio Grande do Sul, o Município de São Paulo, o Estado do Paraná, o Estado do Rio de Janeiro, o Estado de Santa Catarina e o Estado de Minas Gerais.

Nos últimos seis anos, os recursos de Agravo de Instrumento e Recursos Extraordinários envolvendo os "*maiores clientes do STF*",

relacionados acima, totalizaram 126.220 processos, sendo que os processos de interesse da União e do INSS, representam, em relação a este total de processos, respectivamente 28,44% e 21,94%, ou seja 50,38% dos processos no Supremo Tribunal.

Com base nestes dados, pode-se afirmar, sem sombra de dúvida, que o problema do Poder Judiciário é o Poder Executivo, federal, estadual e municipal.

Neste sentido, estabelecer o efeito vinculante de decisões de mérito do Supremo Tribunal Federal, embora possa, num primeiro momento remeter à noção de que o problema do volume de demandas no Poder Judiciário seria reduzido, mas a causa real do transtorno à segurança jurídica dos cidadãos não terá sido atacada, ou seja o desrespeito aos direitos constitucionais dos cidadãos.

É nesta perspectiva de sistemáticas violações a direitos que assume relevância a preocupação da adoção de mecanismo tão forte, diante da força do Governo em reduzir direitos a qualquer custo, no sentido de reduzir a máquina do Estado, de acordo com a visão neoliberal de gestão pública do Estado.

Neste sentido, deve-se analisar a elevada desproporção de juízes em relação à população brasileira, além de se constatar que o Poder Judiciário ainda não se faz presente na maioria das comunidades, impondo aos cidadãos seu deslocamento para os centros urbanos e metropolitanos.




A sugestão apresentada pelo Prof. Dalmo Dallari, no sentido da Administração Pública implementar mais as súmulas administrativas, previstas no art.4º, XII e 43 da Lei Complementar nº 73/93 e outros expedientes, como o constante no Decreto nº 1601, de 23 de agosto de 1995, como alternativa imediata à adoção do efeito vinculante das súmulas ou de decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal, apesar do Ministro Sepúlveda Pertence acreditar que *"isto não resolveria grande parte do problema"*, mas contribuiria significativamente para que o principal *"cliente"* do Supremo Tribunal Federal, ou seja, o Estado, não mais recorresse à última instância, como ocorre quase que compulsivamente com o INSS.

Também não é mais possível deixar de assinalar a contradição dos que argumentam favoravelmente ao efeito vinculante das decisões de mérito do Supremo Tribunal Federal, quando reconhecem que a crise do Poder Judiciário exige providências mais amplas.

Se as medidas necessárias à implementação de um Poder Judiciário rápido, eficiente e acessível ao povo são amplas, por que se discute, ou melhor, se enfatiza tanto a importância de uma solução de *"cúpula"*?

Possibilitar que a instância máxima do Poder Judiciário resolva as questões que venham a surgir, impedindo que prossigam, consistirá num valioso e eficaz instrumento destinado a conter as legítimas reações populares a possíveis violações de direitos decorrentes da implementação do projeto neoliberal de reforma do Estado, como o que o atual Governo Federal se esforça por impulsionar, desregulamentando as relações sociais e jurídicas, sob a falsa propaganda da necessidade de modernização do Estado, atropelando os dispositivos constitucionais aprovados pelo Constituinte originário.



O tumulto político, constitucional e administrativo decorrente das reformas administrativa, da previdência, da concentração de poder que se pretende com a reforma tributária, são aspectos que poderão ensejar um volume grande de demandas e o estabelecimento imediato do efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal contribuirá significativamente para constranger o direito e garantia individual previsto no inciso XXXV do art.5º da Constituição Federal, segundo o qual não se excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

São estas, portanto as considerações que em nome do Partido Comunista do Brasil – PC do B, trago a esta Comissão, como fundamento de meu voto no sentido de não admitir a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional, em razão de sua inconstitucionalidade, por força do impedimento previsto nos incisos III e IV do § 4º do art.60 da Constituição Federal.

Sala da Comissão, 10 de Fevereiro de 1998



Sérgio Miranda

Deputado Federal

PC do B - MG



EXPOSIÇÃO

VOTO EM SEPARADO

DO

PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA - PDT

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 500, DE 1997

(Do Senado Federal)

PEC Nº 54/95

Dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal.

Visa a presente emenda ampliar o efeito vinculante das decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, e a produção de sua eficácia contra todos, que hoje vigora somente nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal - art. 102, § 2º da CF/88.

Tal proposta originária do modelo jurídico norte-americano surge como uma solução para os problemas do judiciário brasileiro, de forma a dar-lhe maior uniformidade à prestação jurisdicional e descongestionar o Supremo Tribunal Federal dos milhares de processos submetidos à sua apreciação.

Vale destacar que a proposta é uma adaptação do *stare decisis* norte-americano e fruto do direito consuetudinário, para um sistema jurídico de origens romanas, que tem nas normas escritas e editadas pelo Poder Legislativo, a nascente das regras a serem observadas. A idéia no direito americano do *stare decisis* está diretamente correlacionada com a própria criação das normas americanas; ou seja, ao Poder Judiciário Americano é dado também o poder de legislar. É bom que se diga, que mesmo lá, este instituto tem merecido críticas.

Parece-nos, que os males do Poder Judiciário não exigem o presente remédio, especialmente, se considerarmos seus efeitos colaterais.

W. W.

O apontado problema do congestionamento do STF decorre, em nosso entender, do acúmulo de competências conferidas àquela Corte, que nos termos da constituição, é tribunal Constitucional e recursal, isto é, deve processar e julgar as ações constitucionais previstas nas alíneas do inciso I do art. 102 e os recursos previstos nos incisos II e III do art. 102 da CF/88.

Muito embora os reclamos da sociedade sejam no sentido de uma prestação jurisdicional célere e eficaz, cremos que a uniformidade da prestação jurisdicional não servirá a este propósito. A uniformidade da prestação jurisdicional apenas servirá para o abreviamento das discussões jurídicas e para o engessamento do processo sociológico de criação e evolução do direito enquanto fato social dinâmico. Ou seja, a proposta trata dos sintomas da doença e não de suas reais causas.

Melhor que este caminho, que em última análise transforma os juizes em meros reprodutores burocráticos das decisões da cúpula do judiciário e alarga sobremaneira o poder do Supremo Tribunal Federal, para os apontados problemas do Judiciário teria sido a opção, por uma emenda constitucional que redefinisse e redistribuísse as competências judiciárias, especialmente, as da Suprema Corte e, ainda, um projeto reformador (PL) das leis processuais pátrias, dando continuidade àquelas reformas iniciadas pela Lei nº 8.950/94, simplificando os procedimentos e reduzindo as alquimias recursais.

O Presidente do Supremo Tribunal Federal - Ministro Celso de Melo - aponta ainda outra causa do congestionamento do aparelho judiciário. Para ele é a atuação processual compulsiva do Poder Público, que muitas vezes opõe resistência injustificada e arbitrária às pretensões legítimas de cidadãos de boa-fé.

Por ter esta opinião, o excelentíssimo Ministro quando esteve perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no Senado Federal, sugeriu a aplicação das disposições da Lei Complementar nº 73/93, que atribui ao Advogado-Geral da União o poder de editar Súmulas administrativas resultantes de prática jurisprudencial iterativa dos Tribunais, a serem obedecidas pela União e por suas autarquias.

Complementando sua análise, o excelentíssimo Ministro afirmou que a reforma do Poder Judiciário *"não pode conduzir à criação*

assim

de mecanismos que basquem, a partir de formulações interpretativas subordinantes, fixadas por órgãos que se situam na cúpula da estrutura judiciária, imobilizar o poder inovador da jurisprudência, gerando, a partir de hermenêutica de submissão, uma grave interdição ao direito de o magistrado refletir de maneira crítica e de decidir em regime de liberdade segundo convicções fundadas em exegese criteriosa do sistema normativo e com observância responsável dos limites fixados pelo ordenamento positivo ... o juiz não pode ser despojado de sua independência".

É evidente que a proposta da súmula vinculante fere de morte o princípio do livre convencimento do juiz e assim o princípio constitucional do juízo natural - art. 5º inciso LIII da CF/88. Mas não é só, mitiga o princípio da ampla defesa, e do duplo grau de jurisdição - art. 5º inciso LV da CF/88. Todas estas, normas principiológicas que descrevem direitos e garantias individuais e que, como tal, são cláusulas pétreas conforme inciso IV do § 4º do art. 60 da CF/88.

Com a aprovação da presente proposta, as súmulas editadas pelo STF deixarão de ser um instrumento veiculador e orientador de proposições jurídicas para se configurarem em verdadeiros instrumentos de controle ideológico dos operadores do direito, provocando, assim, a dogmatização do direito.

A súmula vinculante será norma oponível contra todos, como se lei fosse. Será a norma criada pela Corte Suprema em face de sua interpretação. Serão onze pessoas, que ainda que gozem de infalibilidade, estarão ditando a interpretação da norma, como se infalíveis fossem.

Se já não bastasse a usurpação de prerrogativas do Poder Legislativo pelo Executivo, através das infundáveis medidas provisórias, ter-se-á ameaçada, também, a competência constitucional do Poder Legislativo com a aprovação da súmula vinculante.

Portanto, neste ponto, identificamos ainda mais duas infringências às normas constitucionais insuscetíveis de revisão. A primeira é que a proposta viola o princípio da independência dos Poderes - art. 2º da CF/88 - petrificado pelo inciso III do § 4º do art. 60, e por segundo, o princípio da legalidade - art. 5º inciso II da CF/88, também irreformável em face do disposto no inciso IV do já mencionado parágrafo do artigo 60 da CF/88.

Wagner

Segundo comentários do ilustre advogado Sérgio Ferraz, publicado no Jornal da OAB-Federal, a regra constitucional de que *"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de Lei."* (art. 5º, II) resultará enfraquecida, devendo, assim, constar *"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da Lei ou de súmula vinculante"*

O Instituto Brasileiro dos Advogados - IAB em matéria intitulada *IAB Rejeita Efeito das Súmulas*, (que reproduz o parecer nº 1.402/95 daquele Instituto), publicada no informativo *Consulex* nº 12/96, pag. 314, sintetiza assim a opinião daquela classe:

" Que as súmulas vinculantes redundarão em deplorável incentivo à ociosidade intelectual dos magistrados;

Que a aplicação do Direito através de súmulas contaminaria a jurisprudência com o caráter estático das leis;

Que a ameaça do engessamento da criação jurídica torna-se ainda mais assustadora quando se verifica que só o STJ, recém-criado, já produziu cerca de 150 súmulas;

Que a prevalecer essa tendência, um dia serão supérfluos os advogados e os juízes, ou veremos estes últimos substituídos por "robôs" de toga;"

Como alternativa para o abrandamento dos efeitos colaterais da súmula vinculante, pode-se identificar várias sugestões, como aquelas que sugerem sua aplicação exclusivamente quando tratar-se de matéria tributária ou previdenciária, porém, sem dúvida nenhuma, somente aquela constante da Emenda nº 07 - do Senador Eduardo Dutra - deve merecer acolhida.

Segundo esta proposta, caberia ao Senado a atribuição da eficácia *"erga omnes"* e efeito vinculante à decisão definitiva de mérito do Supremo Tribunal Federal em respeito à lógica jurídica já instalada atuamente pelo inciso X do art. 52 da Carta Magna.

Neste sentido manifestamo-nos pela rejeição da PEC. nº 54 de 1995.

Assinatura

Caso o substitutivo adotado pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado seja aprovado, manifestamo-nos pela aprovação das Emendas de Plenário nº 6, de autoria do Senador José Inácio que propugna por critérios de alteração e cancelamento de decisões com efeito vinculante e da já mencionada Emenda de Plenário nº 7 de autoria do Senador José Eduardo Dutra para as quais sugerimos a apresentação de destaques.

Embora não conste do Caderno de Emendas apresentadas, oferecemos para a reflexão a sugestão do Professor Ives Granda Martins acerca da flexibilização das súmulas. Para o ilustre professor as súmulas vinculantes não deverão ter caráter dogmático quando o juiz e ou os advogados das partes apresentarem nova faceta do direito, não examinada pelo STF. Desse modo, o dinamismo do direito e sua evolução estariam garantidos contra a ameaçadora estagnação.

Salas da Comissão, de abril de 1988.

Dep. 

WOLNEY QUEIROZ
PDT/PE

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 500, DE 1997
(PEC Nº 54/95 do Senado Federal)**

Dá nova redação ao § 2º do art. 102 da
Constituição Federal

EXPOSIÇÃO

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ALDO ARANTES (PCdoB-GO)

A proposta de emenda constitucional em exame pretende introduzir alteração de grande alcance no ordenamento jurídico brasileiro, abrindo a possibilidade de que o STF confira eficácia *erga omnes* e efeito vinculante às suas decisões finais de mérito, quando assim o declarar explicitamente, em decisão tomada pelo voto de pelo menos dois terços dos membros daquele excelso colégio judicante.

Argumentam, os defensores dessa alteração, com a necessidade de reduzir o volume excessivo de processos que acorrem àquela Suprema Corte, em especial os repetitivos recursos sobre questões constitucionais já anteriormente decididas e sobre as quais já se encontra pacificada a jurisprudência daquele órgão, reduzindo assim a sobre-humana carga que pesa sobre os seus ministros, que resulta na espantosa média de 27,4 mil processos/ano, a serem decididos por apenas 11 julgadores.

O deputado NEY LOPES, na qualidade de Relator, nesta Comissão, emitiu Parecer favorável à sua admissibilidade, com a apresentação de emenda de redação em que limita os efeitos propostos às decisões em matéria constitucional, tão somente.

Temos um entendimento diferente.

No exercício da missão que é conferida aos membros desta Comissão, cabe a nós o controle preventivo das questões constitucionais, constituindo-nos em guardas avançados da constitucionalidade das proposições que se apresentam nesta Casa. Representamos o primeiro baluarte de guarda da Constituição, o primeiro filtro onde devem decantar as inconstitucionalidades.

E a inconstitucionalidade da emenda em apreço salta aos olhos.

Em primeiro lugar, entendemos que, ao se dar tal prerrogativa aos ministros do Supremo Tribunal Federal, resvala-se num terreno pantanoso, tendente à abolição da separação dos Poderes da República. Com tal instrumento em mãos, as decisões do Supremo podem passar a constituir-se em verdadeiras normas gerais - em leis. O Supremo Tribunal Federal passa a legislar.

Isso é insofismável. Ao permitir que o STF confira eficácia ***erga omnes*** e o efeito vinculante pretendido a decisões suas, o que se faz, em verdade, é estabelecer evidente normatização de conduta para terceiros e, neste sentido, não há como fugir à percepção de que esta proposta de emenda constitucional tende a abolir a separação de poderes.

O Relator consigna, mesmo, em seu Parecer, a parte da Justificativa da redação original da proposta em que se argumenta que *"o efeito vinculante torna a decisão reiterada e sumulada **uma norma com plenos efeitos suscetível de mudança ou perante o próprio STF ou através de lei**".* Que é isso, senão uma lei, sob nome diverso?. Fica evidenciado que uma atribuição privativa do Congresso nacional, a de legislar, passa a sofrer a concorrência do STF, praticamente em igualdade de condições. Mais: assim como só uma lei pode revogar outra, só outra lei para revogar a decisão vinculante do STF, mas as decisões do STF podem revogar suas próprias decisões e revogar leis, ao dar-lhes um sentido que pode ser contrário à intenção do legislador, mas que passa a valer contra todos e a vincular os juizes, como se fora lei.

O Relator levanta ainda outra linha de preocupação, com a qual concordamos, mas da qual não tira as devidas consequências. Após elaborada análise, conclui ele em seu Parecer:

" Não é demasiado lembrar, aqui, que a abrangência maior e sem limitações do efeito vinculante poderá atingir outros pontos do sistema constitucional, sendo cabível citar, *verbi gratia*, o preceito que dispõe que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre matérias de competência privativa da União."

É importante transcrever aqui passagem esclarecedora citada nessa altura pelo Relator, de autoria do Professor VICENTE DE PAULA MACIEL JÚNIOR, sobre o tema:

" Portanto, quando se verifica que o legislador constituinte de 1988 concedeu possibilidade de, por lei complementar, autorizar aos Estados a edição de normas de direito material e processual, verifica-se que há uma tendência nítida de fortalecimento da autonomia dos Estados, para haver um equilíbrio do sistema federativo brasileiro."

Ou seja, a emenda proposta tende a enfraquecer o princípio federativo, ao subtrair possibilidades que hoje estão abertas de transferência de competências legislativas do âmbito federal para o estadual. Ao invés de tirar daí essa inferência, que decorre cristalina do seu raciocínio, de que a proposta de emenda constitucional alberga o vício insanável de tender a abolir o sistema federativo, o ilustre Relator se limita a oferecer, à guisa de saneamento desse defeito, Emenda de Redação que limita o efeito vinculante às decisões " em matéria constitucional".


Diga-se de passagem, a emenda do ilustre Relator, ademais de não ter o condão de solucionar a aberração inconstitucional da emenda, servindo apenas para circunscrever o seu campo de atuação, ainda cria um problema por si própria. É evidente que não se trata de mera Emenda de Redação, pois não se trata aqui de vício de linguagem, nem de incorreção de técnica legislativa ou de lapso manifesto, mas de uma alteração da proposta advinda do Senado, no sentido de criar uma restrição. É, portanto, uma emenda de mérito e como tal insuscetível de ser apresentada e apreciada nesta Comissão.

Em nossa ótica, o festejado constitucionalista JOSÉ AFONSO DA SILVA, em sua obra-prima "**Curso de Direito Constitucional Positivo**", espousa entendimento que fulmina as pretensões dos defensores desta proposição, quando destaca:

" A Constituição, como já dissemos antes, ampliou o núcleo explicitamente imodificável na via da emenda, definindo no art. 60, § 4º, que *não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais.*

É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: 'fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado', 'fica abolido o voto direto...', 'passa a vigorar a concentração de Poderes', ou ainda 'fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação...', ou o *habeas corpus*, o mandado de segurança...'. A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, 'tenda' (emendas *tendentes*, diz o texto) para a sua abolição." [Ob. cit., Malheiros Editores, 14ª ed., S. Paulo, 1997, pág. 69]

E, como se tivesse diante dos olhos a emenda que ora examinamos, continua o ilustre publicista, apresentando exemplos lapidares:



" Assim, por exemplo, a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de auto-governo e de auto-administração. Emenda que retire deles parcela dessas capacidades, por mínimo que seja, indica *tendência* a abolir a forma federativa de Estado. **Atribuir a qualquer dos Poderes atribuições que a Constituição só outorga a outro importará tendência a abolir o princípio da separação de Poderes.**" (negritos nossos) [Ob. cit., id., ibid.]

O mesmo entendimento foi expendido por diversos juristas de nomeada. Assinalou muito bem, nesta Comissão, o ministro PÁDUA RIBEIRO, do Superior Tribunal de Justiça:


"...todas as decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo, em qualquer matéria...efeito vinculante. Será isso razoável? Será que isso é compatível com o regime de separação de Poderes? Será que isso é compatível com os direitos e garantias individuais?"

Nesse diapasão também se manifestou o ex-Ministro do STF, Dr. EVANDRO LINS E SILVA, ao alertar que a adoção do efeito vinculante das súmulas do STF, e agora com maior gravidade, de decisões de mérito, implicará

"...dar ao Judiciário um poder legislativo, criando um tumulto constitucional, uma confusão de atribuições de poderes dos diversos Poderes da União (Jornal do Conselho Federal da OAB, nº 48/1996, pág. 08)

Não são estes os únicos ângulos sob os quais se pode questionar a constitucionalidade da emenda sob exame. Na verdade, propõe ela uma profunda subversão da própria estrutura do Judiciário. O legislador constituinte demarcou estritamente as competências do Supremo Tribunal Federal e as do Superior Tribunal de Justiça, atribuindo a um a guarda da Constituição e ao outro a missão de uniformizar o direito federal infraconstitucional. A emenda subtrai, de um golpe, ao STJ, essa atribuição, à medida que o vincula obrigatoriamente à interpretação do STF.

Nesse sentido, concordamos inteiramente com o Relator, quando assim se posiciona:



"Inconcebível, destarte, a alteração da sistemática constitucional pátria para que o Supremo Tribunal Federal possa declarar efeito vinculante em matéria infraconstitucional (como, por exemplo, mandado de segurança de competência originária), o que se pode depreender do texto aprovado no Senado Federal que se refere a todas as decisões definitivas de mérito proferidas pela Suprema Corte, sem qualquer limitação material."

No entanto, como vimos, o remédio que traz à baila, uma emenda em que se acrescenta que somente em matéria constitucional seria permitido ao STF utilizar-se dos novos poderes que a PEC lhe confere, infelizmente é insuficiente e de impossível apreciação neste fórum.

Exige a Constituição, nestes casos, que a emenda que apresente tais óbices não seja sequer objeto de deliberação, não vá a Plenário, e é esse exatamente o papel que cabe a nós, nesta Comissão, cumprir.

Não desconhecemos o fato absolutamente comprovado da sobrecarga que recai sobre os eminentes ministros do STF. Beira o absurdo o número de processos ali examinados, e mais absurdo se evidencia quando o comparamos com o número médio de processos que são julgados em Cortes Constitucionais de outros países. Enquanto o STF julgou cerca de 32 mil processos em 1997, a Suprema Corte norte-americana só tomou conhecimento de cerca de 500, e essa mesma desproporção se encontra quando se examina as Cortes similares da França, Itália, etc.

A proposta de emenda ora analisada não é, no entanto, o remédio idôneo para sanar aquele problema.

No que se refere à discussão sobre o volume de demandas, os dados fornecidos pelo Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, órgão do STF, revelam que essa sobrecarga se deve a causas bem específicas e identificadas. No ano de 1996, por exemplo, mantendo a tendência dos anos anteriores, 90,5% dos processos recebidos e distribuídos aos ministros daquele Tribunal eram constituídos de Recursos Extraordinários (38,6%) e de Agravos de Instrumento (51,9%).

De acordo com a divulgação do STF sobre "**Os maiores 'clientes' do Supremo Tribunal Federal**" (publicada na edição de 04/12/96 do Informativo STF), naquele mesmo ano de 1996, esses maiores clientes eram encabeçados pela União Federal, com 6.067 processos, e o INSS, com 3.990 processos, seguidos pelo Estado de São Paulo, o Banco do Brasil, o Estado do Rio Grande do Sul, o Município de São Paulo, o Estado do Paraná e o Estado de Minas Gerais.

Nos últimos seis anos, os Agravos de Instrumento e Recursos Extraordinários envolvendo aqueles "maiores clientes do STF" totalizaram 126.220, sendo de interesse da União e do INSS, respectivamente, 28,44% e 21,94%, ou seja, 50,38% dos processos no Supremo Tribunal.

Sendo bem determinadas as causas dessa sobrecarga, é preciso que o remédio a elas se adeque. Não se pode atirar com um canhão, carregado de inconstitucionalidade, quando o caso é de uma cirurgia precisa e bem delineada.

Nesse sentido, a posição da Associação dos Magistrados, cônica como ninguém desse problema, pois tem presente que a adoção da Súmula Vinculante é "*mecanismo antidemocrático e autoritário, que suprime a independência do magistrado e contraria a Constituição Federal*" [Sessão Plenária Deliberativa realizada em Recife a 28.10.97], não se furtou a apresentar solução condizente com a gravidade do problema, ao propor que se adotasse, ao invés, o que denominou "**Súmula Impeditiva de Recursos**", na verdade um mecanismo que permite ao STF deixar de conhecer de recursos que afrontem decisões reiteradas, que signifiquem jurisprudência pacificada do STF, já devidamente sumuladas.

Veja-se que aqui se invertem os termos do problema: ao contrário de constranger os demais órgãos do Judiciário e de subverter a estrutura desse Poder, ao invés de normatizar para terceiros alheios às lides ali julgadas, usurpando um poder legislativo que não lhe cabe, e de se imiscuir na autonomia dos Estados federados, ao STF é reservado um poder que é compatível com suas funções, qual seja, o de não ser obrigado a tomar em conhecimento as demandas repetitivas, sobre matérias nas quais se tenha já pronunciado reiteradas vezes num sentido unívoco, o que deixa intactas as decisões das instâncias inferiores que estejam em concordância com esse sentido.

Consegue-se, assim, o desafogo necessário para que o STF possa se ocupar dos temas mais candentes e de maior complexidade, ainda controversos, com tempo para aprofundá-los convenientemente, sem engessar-se a formação jurisprudencial que é como a seiva viva do Direito.

Com essas considerações, que expendo aqui em nome do PCdoB, voto no sentido de não admitir a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional, em razão de sua inconstitucionalidade por força do impedimento previsto nos incisos III e IV do art. 60 da Constituição Federal.

Sala da Comissão, 13 de maio de 1998,



ALDO ARANTES

Deputado Federal
PCdoB-GO



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**(*)PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 500-A, DE 1997
(DO SENADO FEDERAL)
PEC Nº 54/95**

Dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pela admissibilidade desta, com emenda, e pela inadmissibilidade da de nº 517/97, apensada, contra os votos dos Deputados Vicente Arruda, Prisco Viana, Coriolano Sales, José Machado e, em separado, dos Deputados José Genoíno e Jarbas Lima.

S U M Á R I O

I - Proposta inicial

II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:

- parecer do Relator
- emenda oferecida pelo Relator
- parecer reformulado
- parecer da Comissão
- emenda adotada pela Comissão
- Votos em separado dos Deputados José Genoíno e Jarbas Lima
- Exposições dos Deputados Nilson Gibson, Sérgio Miranda, Wolney Queiroz e Aldo Arantes

(*)Republica-se em virtude da desapensação da PEC nº 517/97



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 500-A, DE 1997
(DO SENADO FEDERAL)
PEC Nº 54/95

Dá nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal .

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

S U M Á R I O

I - Proposta inicial

II- Proposta apensada: 517/97

III-Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:

- Parecer do Relator
- Emenda oferecida pelo Relator
- Parecer reformulado
- Parecer da Comissão
- Votos em separado dos Deputados José Genoíno e Jarbas Lima
- Exposições dos Deputados Nilson Gibson, Sérgio Miranda, Wolney Queiroz e Aldo Arantes



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

Of. P nº 01 /99

Brasília, 04 de janeiro de 1999.

Defiro. Desapense-se a PEC nº 517/97 da PEC 500/97 em decorrência do Parecer pela inadmissibilidade daquela, da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (RICD, art. 32, inciso III, letra "b"). Oficie-se à Comissão Requerente e, após, publique-se.


Em 01 / 02 / 99


PRESIDENTE

Senhor Presidente,

Solicito a V. Exa. seja providenciada a desapensação da Proposta de Emenda à Constituição nº 517/97 da de nº 500/97, em conformidade com o parecer desta Comissão proferido em 09/12/98, que decidiu pela inadmissibilidade da propositura apensada.

Na oportunidade, reitero meus votos de estima e consideração.


Deputado JOSÉ ANÍBAL

Presidente

Exmo. Sr.

Deputado MICHEL TEMER

DD. Presidente da Câmara dos Deputados

N E S T A

ecclb/

Lote: 13
Calixa: 14
PEC Nº 500/1997
232

SECRETARIA - GERAL DA MESA	
Recebido	
Órgão	Presidência n.º 40/99
Data	07/04/99
Hora	11:36
Assinatura	Angela
Ponto	3491

I

SGM/P nº 16

Brasília, 01 de fevereiro de 1999.

Senhor Presidente,

Em resposta ao Ofício P nº 01/99 dessa Presidência, em que é solicitada a desapensação da Proposta de Emenda à Constituição nº 517/97 da de nº 500/97, em conformidade com o Parecer, também dessa Comissão, que decidiu pela inadmissibilidade da Proposta apensada, comunico o deferimento do pedido.

Colho o ensejo para renovar a Vossa Excelência protestos de apreço e consideração.


MICHEL TEMER
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado **JOSÉ ANÍBAL**
Presidente da Comissão de Constituição e
Justiça e de Redação
Câmara dos Deputados
N E S T A



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO

19/09

Of. nº P-413/95-CCJR

Brasília, 14 de setembro de 1995

Senhor Presidente,

Encaminho a V. Ex^a, para as providências regimentais cabíveis, a Proposta de Emenda à Constituição nº 112/95, apreciada por esta Comissão em 12 de setembro do corrente. *(apensada à PEC 96/92)*

Aproveito o ensejo para renovar a Vossa Excelência meus protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

Deputado ROBERTO MAGALHÃES
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado LUÍS EDUARDO MAGALHÃES
DD. Presidente da Câmara dos Deputados
N E S T A

Lote: 13 Caixa: 14
PEC Nº 500/1997
234

SECRETARIA - CUBA DA REA	
Recobido	
Depõe CCP	Nº 2983
Data: 15/09/95	Horas:
Ass: Sandra	Ponto: 5594