

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

A CONCENTRAÇÃO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA REFORMA DO JUDICIÁRIO

*Sebastião Vieira Caixeta**

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 A reforma e a efetividade dos direitos. 3 A mutação do controle de constitucionalidade das leis. 4 A súmula de efeito vinculante. 4.1 A súmula vinculante e o *stare decisis*. 4.2 A súmula impeditiva de recursos. 5 A repercussão geral das questões constitucionais. 6 O incidente de inconstitucionalidade. 7 A ação direta de constitucionalidade. 8 Conclusões.

1 Introdução

O presente trabalho pretende abordar o movimento de concentração da jurisdição constitucional no Supremo Tribunal Federal. Esse fenômeno, sentido há algum tempo no Brasil, ganha maior relevância com as alterações propostas na reforma do Poder Judiciário, que apontam para a prevalência, cada vez maior, do modelo abstrato e concentrado sobre o difuso e incidental de controle de constitucionalidade.

A crise do Judiciário, que se alimenta da crise do próprio Estado, é questão complexa e há mais de uma década tem alimentado aceso debate sobre a amplitude e a profundidade da reforma. Há, contudo, consenso acerca da necessidade de reformar-se o Poder Judiciário.

A insatisfação da sociedade com a prestação jurisdicional, frequentemente dispendiosa e morosa, os desmandos no exercício da função judicante, que culminou com a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Poder Judiciário, e a modificação do perfil do Estado, com as extinções dos monopólios, as privatizações e a criação de agências reguladoras, engendraram no consciente coletivo a idéia da necessidade de reformulação desse Poder.

Conforme Diniz¹,

Parece ser consenso para os agentes políticos, os operadores do direito, e até para o povo laico em geral, seu principal beneficiário, a necessidade imperiosa de uma reforma ampla e inadiável do Poder Judiciário, para evitar que justiça tardia como sói acontecer represente na prática o mesmo que justiça inexistente.

* Sebastião Vieira Caixeta é Procurador do Trabalho da PRT/10ª Região, Professor de Direito Processual do Trabalho na União Educacional do Planalto Central (Uniplac) e Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

¹ DINIZ, Antonio Carlos de A. *Efeito vinculante e suas conseqüências para o ordenamento jurídico*. Rio de Janeiro, [200?]. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=252>>. Acesso em: 16 ago. 2002.

Reclama-se também por segurança jurídica, pretendendo-se a diminuição de decisões conflitantes, principalmente liminares, que ocorrem com freqüência cada vez maior. Diz-se que a incerteza quanto às decisões proferidas pelo Judiciário, aliada à morosidade, traz prejuízos à economia. A propósito, pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (Idesp) revela que, na opinião dos empresários, a economia teria relevante incremento se o desempenho do Judiciário fosse melhor. Armando Castelar Pinheiro² apresenta o resultado da pesquisa:

Uma segunda pesquisa de campo explorou mais de perto os canais que ligam a justiça à economia, perguntando aos empresários sobre o impacto do mau funcionamento do Judiciário sobre a economia de forma geral e sobre suas respectivas firmas em particular. Os resultados sugerem que a melhora no desempenho do Judiciário teria um importante impacto sobre a economia. A partir de uma média simples das respostas dadas ao nosso questionário, obtivemos que uma melhora do Judiciário que o situasse em “Padrões de Primeiro-Mundo” resultaria em um aumento da produção, do investimento e do emprego de, respectivamente, 18,5%, 13,7% e 12,3%. Se tomarmos essas médias separadamente para cada setor e utilizarmos como pesos a participação de cada setor no PIB, no investimento e no emprego, iremos obter uma média ponderada de crescimento dessas três variáveis de 13,7%, 10,4% e 9,4%, respectivamente.

Um aumento do investimento levaria o PIB a crescer mais rapidamente. Utilizando um modelo simples de crescimento, nós estimamos que o PIB cresceria a taxas 25% mais altas se a qualidade dos serviços prestados pelo Judiciário evoluísse na direção de padrões de “Primeiro-Mundo”. Ou seja, o mau funcionamento do Judiciário reduz a taxa de crescimento do PIB em cerca de um quinto. É claro que essa é apenas uma medida aproximada. Uma estimativa precisa iria exigir, entre outras coisas, uma amostra maior, que permitisse estimar com precisão o impacto setorial sobre o investimento e levar em conta a relação capital–produto de cada setor. Não obstante, esses valores deixam claro que o impacto do mau funcionamento da Justiça sobre o crescimento econômico é significativo.

É nesse contexto que examinaremos a proposta de reforma do Judiciário já aprovada na Câmara Federal (PEC n. 96/1992), que tramita no Senado Federal como Proposta de Emenda Constitucional n. 29/2000, na qual se identificam três dimensões principais: a) concentração da competência sobre o controle de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, com a criação da súmula vinculante, do incidente de inconstitucionalidade e da argüição de relevância; b) existência e efetividade de mecanismos de controle e fiscalização dos órgãos do Poder Judiciário, com a instituição do controle externo; c) acessibilidade à Justiça, com a redistribuição de competências³.

² PINHEIRO, Armando Castelar (Ed.). *O Judiciário e a economia no Brasil*. Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (Idesp), 2000. p. 95. Disponível em: <<http://www.inform.umd.edu/IRIS/IRIS/docs/Portuguese.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2002.

³ SADEK, Maria Tereza (Org.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 20-21.

Trataremos, nesse singelo estudo, apenas da questão atinente à concentração da jurisdição constitucional, buscando uma abordagem crítica das propostas à luz das posições doutrinárias mais expressivas.

2 A reforma e a efetividade dos direitos

O direito existe para realizar-se⁴. As normas jurídicas hão de ter aplicação prática no mundo dos fatos. Qualquer construção ou alteração da ordem jurídica, por mais inspirados que sejam seus princípios e por mais bem formulados que sejam seus preceitos, não pode afastar-se da premissa de que as normas instituídas somente valerão se sua aplicação se verificar na ordem factual⁵.

As normas jurídicas, normalmente, são respeitadas sem oposição. Não sendo observadas espontaneamente pelos cidadãos, incumbe ao Poder Judiciário fazer valer os direitos desrespeitados. Historicamente, porém, esse Poder não tem conseguido dar cobro ao número de causas que lhe são apresentadas a cada ano.

A morosidade provocada pela sobrecarga de feitos incute no cidadão o desânimo de provocar a jurisdição, notadamente nos litígios de menor valor. Feita a conta do tempo que decorrerá para o julgamento e a execução da sentença e do dinheiro despendido com as despesas processuais, o cidadão muitas vezes opta por resignar-se com a lesão ao seu direito. Isso conduz a uma certa litigiosidade reprimida e ao descrédito do Poder Judiciário, embora boa parte das causas que levaram a esse quadro não se lhe possa atribuir⁶.

Por essas razões, há de presidir qualquer reforma do Poder Judiciário o inolvidável e firme propósito de contribuir para a solução célere das causas e para a universalização do acesso à Justiça. A concentração da jurisdição constitucional é freqüentemente invocada como meio de alcançar-se esses objetivos.

3 A mutação do controle de constitucionalidade das leis

Como se sabe, adotou-se, entre nós, de início, o modelo difuso de declaração de inconstitucionalidade⁷. Seguiu-se o modelo de controle de constitucionalidade realizado por todos os órgãos do Poder Judiciário, nascido do caso *Madison versus Marbury* (1803),

⁴ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 3. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 85.

⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O sistema judiciário brasileiro e a reforma do Estado*. São Paulo: Celso Bastos Editor/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999. p. 58.

⁶ MOREIRA NETO (op. cit., p. 58-61) identifica três ordens de causas de inadequação do Sistema Judiciário Brasileiro: 1) estruturais, pertinentes à pluralidade de instâncias e de tribunais, à deficiência de controles, ao número insuficiente de juízes de primeira instância e à relativa inacessibilidade dos órgãos da justiça aos jurisdicionados; 2) funcionais, decorrentes da inadequação das leis a serem aplicadas, da intrincada processualística vigente e da deficiência do sistema de provocação do Judiciário, que o torna elitista; 3) individuais, referentes às que são imputáveis aos profissionais de direito como a decadência na formação dos bacharéis e a desatualização dos magistrados.

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998. p. 350.

em que o juiz Marshal, da Suprema Corte Americana, afirmou que é próprio da atividade jurisdicional interpretar e aplicar a lei, devendo prevalecer sobre esta a Constituição, quando houver antinomia entre as respectivas normas, ante a supremacia dos preceitos constitucionais⁸.

As Constituições posteriores à de 1891, contudo, foram introduzindo novos elementos, de sorte que, aos poucos, o sistema se afastara do puro critério difuso com a adoção de aspectos do método concentrado, sem, no entanto, aproximar-se do europeu⁹, pelo qual se submete a questão diretamente à Corte Constitucional toda vez que a lei for relevante para o julgamento do caso concreto e o juiz ou tribunal considerá-la inconstitucional.

No decorrer do tempo, com a introdução da ação direta pela Carta de 1934, como procedimento preliminar do processo interventivo, a adoção da representação de inconstitucionalidade pela Emenda Constitucional n. 16/65 e o estabelecimento da competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar representação do Procurador-Geral da República para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual, o controle de constitucionalidade caminhou do modelo difuso puro para o modelo híbrido ou misto¹⁰.

Isso reflete o movimento de concentração da jurisdição política constitucional, que está sendo paulatinamente transferida da base para o ápice do Poder Judiciário.

Nessa linha, a Constituição de 1988 conferiu ênfase, portanto, não mais ao sistema difuso ou incidente, mas ao modelo concentrado, uma vez que, praticamente, todas as controvérsias constitucionais relevantes passaram a ser submetidas ao Supremo Tribunal Federal, mediante processo de controle abstrato de normas¹¹. O sistema então instituído consagra a ação direta de inconstitucionalidade, cuja legitimidade é bastante ampliada, a representação interventiva e a suspensão pelo Senado Federal da execução de lei declarada, incidentemente, inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, confirmando a prevalência do método concentrado. A ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal em face da Constituição, introduzida pela Emenda Constitucional n. 3/93, palmilha o mesmo caminho.

Mas o movimento rumo à primazia crescente do modelo concentrado não parou aí. Desde a promulgação da Carta de 1988, propostas como a introdução das súmulas vinculantes ou do incidente de inconstitucionalidade têm sido feitas com a intenção de concentrar, ainda mais, a competência do controle constitucional no Supremo Tribunal Federal, em detrimento das demais instâncias do Judiciário¹². Tais temas foram ventilados na revisão constitucional de 1993-94, porém não lograram aprovação.

Voltam, novamente, à cena na proposta de Reforma do Poder Judiciário, que prevê a súmula de efeito vinculante, a ampliação da legitimação para propor a ação direta de constitucionalidade, que passa a coincidir com a da ação direta de inconstitucionalidade, e a arguição de relevância ou demonstração de repercussão geral da matéria constitucional

⁸ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2000. p. 561.

⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 52.

¹⁰ MENDES, op. cit., p. 347.

¹¹ Idem, ibidem, p. 349.

¹² SADEK, op. cit., p. 20.

veiculada no recurso extraordinário. O incidente de inconstitucionalidade, que constava da proposta inicial, foi suprimido no acordo que possibilitou a aprovação da proposta na Câmara dos Deputados.

Mas o Poder Executivo não se deu por vencido e tenta, de novo, aprovar o instituto, agora rebatizado de incidente de constitucionalidade, mediante a Proposta de Emenda Constitucional n. 461/2001 em trâmite na Câmara dos Deputados. Assim é que diversas têm sido as iniciativas no sentido de limitar o controle difuso, ampliando-se os instrumentos de concentração. A proposta de criação do denominado incidente de constitucionalidade é apenas mais uma delas¹³.

Contribui também para a concentração da competência do controle de constitucionalidade no Supremo Tribunal a arguição de descumprimento de preceito fundamental, regulamentada pela Lei n. 9.882/99, ante a possibilidade de suspensão liminar dos julgamentos em andamento nas demais instâncias do Judiciário até a decisão final do Supremo Tribunal Federal sobre a questão constitucional levantada¹⁴. A decisão proferida terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário.

Aos poucos, essas mudanças levam à maior concentração do sistema de controle constitucional na Suprema Corte, ao passo que ampliam as formas de acesso direto ao tribunal¹⁵.

O Supremo Tribunal Federal tem evoluído cada dia mais no sentido de caracterizar-se como Corte Constitucional¹⁶, conquanto o modelo resultante da reforma em curso não lhe atribua essa dimensão ainda.

4 A súmula de efeito vinculante

A Proposta de Emenda Constitucional n. 29/2000, ora tramitando no Senado Federal, acrescenta à Seção II do Capítulo III do Título IV da Constituição Federal o art. 103-A, com o seguinte teor:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (AC)

¹³ MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. *Camisa de força*: Anamatra repele incidente de constitucionalidade. *Revista Consultor Jurídico*, 26 jul. 2001. Disponível em: <<http://cf6.uol.com.br/consultor/view.cfm?numero=5911 &ad=c>> Acesso em: 20 ago. 2002.

¹⁴ SADEK, op. cit., p. 78.

¹⁵ Idem, ibidem, p. 79.

¹⁶ OLIVEIRA, Alexandre Nery de. *Reforma do Judiciário (IV)*: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=217>>. Acesso em: 19 ago. 2002.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, 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. (AC)

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade. (AC)

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação, suspensiva do ato ou da decisão judicial, ao Supremo Tribunal Federal, que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso (AC)¹⁷.

A proposição já foi cogitada na revisão constitucional de 1993-94, porém não alcançou aprovação naquela oportunidade. O relator da revisão, o então deputado Nelson Jobim, defendia a súmula de efeito vinculante para todos os tribunais superiores no âmbito das respectivas jurisdições¹⁸.

O preceito transcrito pretende introduzir no direito brasileiro a chamada súmula vinculante. Pela sistemática adotada, depois da aprovação do enunciado da súmula pela maioria de dois terços dos membros da Suprema Corte, os demais órgãos do Poder Judiciário e a administração pública não poderão contrariá-lo ou aplicá-lo em desacordo com a orientação emanada, sob pena de cassação da decisão judicial ou do ato administrativo infringente da orientação sumular. Desse modo, garante-se a força vinculante das súmulas contra qualquer comportamento rebelde por parte das instâncias inferiores do Judiciário e mesmo da administração pública¹⁹.

Como destaca o § 1º do art. 103-A, a súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, 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. Ou seja, reconhece-se que a finalidade da súmula vinculante não será a consolidação de posições já pacificadas pela jurisprudência, porém “pacificar à força” controvérsias judiciais existentes e ameaçadoras da segurança jurídica²⁰.

O dispositivo legitima, “sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei”, as mesmas autoridades que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade para provocar a aprovação, a revisão ou o cancelamento da súmula.

¹⁷ BRASIL. *Proposta de Emenda Constitucional n. 29/2000* (Texto Consolidado). Introduce modificações na estrutura do Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br/jurisprudencia/20020314141716/20020313181724/view?page=NOTA0001.HTM>>. Acesso em: 14 ago. 2002.

¹⁸ SADEK, op. cit., p. 23.

¹⁹ Idem, ibidem, p. 47.

²⁰ Idem, ibidem, p. 44.

A justificativa para a instituição da súmula vinculante é a chamada “crise dos tribunais superiores”, caracterizada pela sobrecarga de processos que, para alguns, pode levar ao colapso desses tribunais²¹. As causas repetitivas, aprovada a súmula vinculante a respeito da matéria controvertida, não ascenderiam ao Pretório Excelso, visto que as instâncias inferiores estariam adstritas à orientação sumulada. O efeito vinculante evitaria que determinada causa, cujo conteúdo substancial já tenha sido objeto de discussão e julgamento em várias outras demandas, fosse novamente submetido ao órgão julgador²².

A eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante de que se pretende dotar a súmula, na prática, empresta-lhe força acima da própria lei, uma vez que esta se sujeita à interpretação judicial, enquanto a súmula, do modo como vem concebida no projeto, estará imune a isso, pois com exegese já predeterminada pela instância superior²³.

A proposta da súmula de efeito vinculante recolheu acerbas críticas. Moreira Neto²⁴ aponta algumas:

Uma objeção é a perda do sentido inovador da seqüência de decisões; outra, a perda do poder dos tribunais intermediários, que apenas controlariam a aplicação da jurisprudência vinculante; uma terceira, é o engessamento da jurisprudência, com a dificuldade de revê-la.

Diz-se também que a súmula vinculante tolhe a independência funcional dos juízes, na medida em que estarão adstritos à orientação sumular da Suprema Corte, e fere o princípio da separação dos Poderes, uma vez que valerá mais que o texto da lei interpretanda²⁵.

Talvez a crítica mais procedente à súmula vinculante seja a que aponta seu caráter antidemocrático. A concentração da jurisdição constitucional no Supremo Tribunal Federal e a conseqüente limitação do poder de julgar dos juízes de primeiro grau, que estarão adstritos ao entendimento sumulado, nada tem de pluralista. Mas, como visto acima, trata-se de opção política, claramente voltada à restrição do controle difuso ou incidental de constitucionalidade. A finalidade é justamente tolher o poder decisório dos juízes em determinadas questões de interesse do Poder Executivo e das classes dominantes.

4.1 A súmula vinculante e o stare decisis

Pelo *stare decisis*, instituto tradicional dos países que adotam o *common law*, pode-se fazer a subsunção de um julgado emanado de um órgão judiciário para qualquer outro, e o magistrado que recebe o *case*, se verificar a especificidade, a ele se vincula.

²¹ Idem, *ibidem*, p. 24.

²² MENEGATTI, Christiano. *O efeito vinculante e a crise no Judiciário*. Vitória, 1998. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=251>>. Acesso em: 15 ago. 2002.

²³ AMARAL, Carlos Alberto do. *Súmula e efeito vinculante*. Porto Alegre, 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=255>>. Acesso em: 16 ago. 2002.

²⁴ MOREIRA NETO, op. cit., p. 89.

²⁵ CARVALHO, Ivan Lira de. *Decisões vinculantes*. Disponível em <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=254>>. Acesso em: 15 ago. 2002.

A única exceção feita é à Suprema Corte, na qual seus nove juízes têm o poder de avaliar a relevância constitucional da matéria, e somente apreciam o recurso após a concessão do que chamam *writ of certiorari*²⁶. *Stare decisis (... et non quieta movere)* significa, precisamente, ficar com o que já está decidido e não mover o que está em repouso²⁷.

O valor normativo do precedente, assim, assenta na *exemplaridade* da solução encontrada e envolve compromisso de fidelidade à doutrina esposada na decisão. Isto é, ostenta-se força normativa não apenas na parte dispositiva da decisão, mas, especialmente, na sua *ratio decidendi*, ou seja, nas razões que constituem a essência do julgado e que não se apresentam, destarte, meramente argumentativas (*obiter dictum*), ao contrário do estabelecido, por exemplo, no art. 469 do nosso CPC, segundo o qual, em regra, a motivação da sentença não faz coisa julgada, bem como não o faz a própria verdade dos fatos em que se fundamente o ato decisório²⁸.

Por sua vez, a súmula, na acepção mais corrente que se lhe tem dado, consiste num enunciado sintético que contém a interpretação uniformizada de Tribunal sobre uma dada matéria. Nem todas as decisões dos Tribunais, entretanto, serão objeto de edição de súmulas, mas somente aquelas que, em virtude de sua repetição, conexão e coerência com outros julgados tornam-se jurisprudência e, posteriormente, súmulas. Vinculação implica a filiação obrigatória de uma decisão a outra, anterior, que a submete. Da conjugação de ambos resultou a denominação – hoje costumeira – de súmula vinculante, usada para designar o resumo da jurisprudência dominante de um determinado tribunal superior dotada de efeito vinculativo e eficácia *erga omnes* relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo²⁹.

Para Diniz³⁰:

A fonte imediata da súmula vinculante remonta ao direito anglo-americano no que concerne à vinculação ao precedente emanado das Cortes Superiores, mas as premissas e fundamentos do *stare decisis* na família *common law* são completamente diversos daqueles que estariam na base ideológica da súmula vinculante. A aplicabilidade do precedente é de observância obrigatória nos Estados Unidos em poucos casos, sendo de caráter meramente persuasivo na maioria deles. E quando há de ser vinculante, o é por força de um exercício de hermenêutica da parte do magistrado, vinculação essa dimanada de um costume ou tradição de julgamentos equânimes em razão da boa aplicação de um princípio norteador em casos análogos. Mesmo nestes países onde vige a regra do *stare decisis*, nota-se uma tendência crescente à maleabilidade da filiação aos precedentes, e uma progressiva ampliação do uso da legislação escrita.

²⁶ LINHARES, Leonardo de Oliveira. *Efeito vinculante das súmulas como garantia de um processo de resultados*. Belém, 2001. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2742>>. Acesso em: 16 ago. 2002.

²⁷ AMARAL, op. cit.

²⁸ Idem, ibidem.

²⁹ DINIZ, op. cit.

³⁰ Idem, ibidem.

No caso brasileiro, parece evidente a tentativa de se importar e adaptar, uma vez mais, um modelo jurídico de outros países na esperança de fazer valer esse instituto híbrido como mecanismo para assegurar uma autoridade imediata e incontrastável às decisões sumuladas do Supremo Tribunal Federal, ou de todos os Tribunais Superiores. Se é fato público e notório a multiplicação insensata de recursos versando sobre matéria idêntica, superlotando inutilmente as Cortes Superiores com o julgamento de questões previamente decididas, por outro lado há que se perceber o cunho verticalizante e autoritário do novo mecanismo jurídico que se está propondo, com sérias e decisivas implicações para todo o sistema jurídico nacional³¹.

Assim, conquanto se reconheça que o *stare decisis* funciona como fonte, ainda que remota, da súmula de efeito vinculante, existem substanciais diferenças entre os institutos.

4.2 A súmula impeditiva de recursos

Reativamente à proposta de instituição da súmula vinculativa, a Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul concebeu em 1995 a súmula impeditiva de recursos. Por incidência dessa súmula, não caberia recurso contra sentenças que aplicassem os verbetes editados pelo Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores. Apenas as decisões que não as aplicassem seriam recorríveis³².

Ensina Moreira Neto³³:

No caso, processualmente, haveria *descabimento* do recurso se a decisão, que fosse em princípio recorrível, adotasse tese idêntica à da Súmula pacificada, o que permitiria que o próprio Relator do acórdão no Tribunal de origem o decretasse. Mas se a tese adotada fosse contrária à Súmula, aí sim, caberia o recurso, embora sujeito ao *juízo de admissibilidade*, para permitir que as Cortes Superiores dela tomassem conhecimento e, eventualmente, reexaminassem suas posições.

Os juízes e tribunais inferiores não são obrigados a seguir essa súmula, que apenas impede que a parte possa recorrer quando o juiz, livre e autonomamente, decide seguir o entendimento estratificado pelos tribunais de cúpula do Judiciário³⁴.

A súmula impeditiva de recursos foi incorporada ao relatório da deputada Zulaiê Cobra, porém foi derrotada na Comissão Especial da Reforma do Poder Judiciário na Câmara dos Deputados, que aprovou a súmula vinculante³⁵.

Trata-se, porém, de alternativa a ser cuidadosamente considerada, pois leva a efeitos práticos semelhantes à súmula vinculante, mas sem que lhe sejam oferecidas maiores oposições e sem efeitos traumáticos sobre a consciência dos juízes³⁶.

³¹ Idem, *ibidem*.

³² SADEK, *op. cit.*, p. 41.

³³ MOREIRA NETO, *op. cit.*, p. 91.

³⁴ SADEK, *op. cit.*, p. 43.

³⁵ Idem, *ibidem*.

³⁶ MOREIRA NETO, *op. cit.*, p. 90-91.

A súmula impeditiva de recurso institui uma *vinculação administrativa absoluta*, obrigando a administração pública à observância da decisão sumulada, e uma *vinculação judicial relativa*, com a possibilidade de juízes de instâncias inferiores decidirem contrariamente ao entendimento sumulado³⁷.

A vinculação administrativa é de suma relevância, pois é cediço que a maioria dos recursos que tramitam nos tribunais superiores são interpostos pela administração pública.

Levantamentos levados a efeito na Secretaria do Supremo Tribunal Federal revelam que a maior parte dos recursos ali protocolados não procede do cidadão litigante, sendo na realidade contra ele interpostos pela administração pública e gerando sucessivos apelos a respeito de questões idênticas. Isso comprova, de forma irretorquível, que quem bloqueia a ação do Supremo Tribunal Federal não é esse cidadão comum, mas a administração pública³⁸.

A situação não é diferente no Superior Tribunal de Justiça. O último levantamento realizado naquela Corte revelou que a administração pública, direta e indireta, é parte em 84,95% dos processos que deram entrada no primeiro semestre de 2000. As causas envolviam a Fazenda Nacional, a Caixa Econômica Federal e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Os demais processos representavam apenas 15,05% do total³⁹.

A súmula impeditiva de recursos representa, pois, a possibilidade de resolver a “crise dos Tribunais Superiores” sem, contudo, trazer os efeitos deletérios da súmula vinculante. É relevante notar que, mesmo sem qualquer obrigatoriedade de fazê-lo, a maioria dos juízes tende a aplicar as súmulas dos Tribunais Superiores, o que impediria grande parte dos recursos.

5 Repercussão geral das questões constitucionais

A proposta de reforma do Poder Judiciário contempla, como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, a chamada demonstração da repercussão geral das questões constitucionais discutidas, que deverá ser introduzida no § 4º do art. 102 da Carta Magna, com o seguinte teor:

Art. 102. [...]

§ 4º No recurso extraordinário, o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissibilidade do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros (AC)⁴⁰.

³⁷ Idem, *ibidem*, p. 90.

³⁸ FIGUEIREDO, Fran. *A reforma do Poder Judiciário*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999. p. 65.

³⁹ AVALANCHE de Processos: União é parte em 85% dos processos do STJ. *Revista Consultor Jurídico*, 4 set. 2000. Disponível em: <<http://cf6.uol.com.br/consultor/view.cfm?id=3300&ad=c>>. Acesso em: 17 ago. 2002.

⁴⁰ SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda Constitucional n. 29/2000* (Texto Consolidado). Introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br/jurisprudencia/20020314141716/20020313181724/view?page=NOTA0001.HTM>>. Acesso em: 14 ago. 2002.

Os contornos do instituto proposto na reforma dependem de lei. A redação do dispositivo permite concluir, contudo, que o recorrente terá de demonstrar, com as razões do recurso extraordinário, a chamada repercussão geral das questões constitucionais. Pode-se inferir que, admitido o trânsito do recurso extraordinário, caberá ao Pretório Excelso o exame prévio do incidente de repercussão, o que configura um segundo e apartado juízo de admissibilidade, sob o prisma da causa como um todo. O tribunal de origem exercitará o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário sem adentrar no exame desse incidente, cuja competência é do próprio Supremo, dependendo a recusa de manifestação de dois terços dos seus ministros⁴¹.

Trata-se, como adverte Reginaldo de Castro⁴², ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, da antiga arguição de relevância⁴³ rebatizada de repercussão geral. Antes da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal tinha como recusar a entrada de recursos extraordinários com fundamento na denominada arguição de relevância. Esse dispositivo foi introduzido pelo “pacote de abril” de 1977 – durante o governo Geisel – e permitia à Suprema Corte estabelecer critérios de admissibilidade do recurso extraordinário, de modo que somente julgava os que considerava relevantes⁴⁴.

Aproveitando-se principalmente da experiência americana, como também do direito alemão (que exige a demonstração da importância fundamental da causa, para que seja revista pelos Tribunais Superiores – § 546 da ZPO) e do direito austríaco (que prevê, em seu sistema processual, o instituto da significação fundamental da questão, para sua apreciação pelas Cortes Superiores), adotou-se no Brasil, para o Supremo Tribunal Federal, o mecanismo da arguição de relevância da questão federal, como pressuposto de admissibilidade do recurso extraordinário, com o objetivo claro, no dizer do então ministro Victor Nunes Leal, um dos idealizadores do mecanismo, de redução dos encargos do Supremo Tribunal Federal⁴⁵.

Assim como a advocatória, a arguição de relevância desapareceu com a Constituição de 1988, por ser considerada parte do “entulho autoritário”. Da mesma forma, seu retorno ao ordenamento jurídico constitucional foi muito criticado por seu caráter centralizador e passado condenável⁴⁶.

⁴¹ RIBEIRO, Antonio Eduardo Silva. *Acesso aos recursos constitucionais como instrumento de cidadania*: anotações ao recurso especial e ao recurso extraordinário. Palestra proferida no CONGRESSO NORTE E NORDESTE DOS DEFENSORES PÚBLICOS. Disponível em: <<http://www.rradvocacia.com.br/artigos/palestra.doc>>. Acesso em: 17 ago. 2002.

⁴² CASTRO, Reginaldo. *Retrocesso*: OAB afirma que reforma do Judiciário piora o sistema [entrevista em 27 dez. 1999]. *Revista Consultor Jurídico*, 4 set. 2000. Disponível em: <<http://cf6.uol.com.br/consultor/view.cfm?id=3300&ad=c>>. Acesso em: 17 ago. 2002.

⁴³ Cf. NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios fundamentais*: teoria geral dos recursos. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p.76-82.

⁴⁴ SADEK, op. cit., p. 66.

⁴⁵ MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. O critério de transcendência no recurso de revista: Projeto de Lei n. 3.267/00. *Revista LTr*, São Paulo, ano 65, p. 905-918, ago. 2001.

⁴⁶ SADEK, op. cit., p. 66.

Arruda Alvim⁴⁷ discorre sobre as objeções que costumam ser oferecidas ao instituto⁴⁸:

As indagações centrais que incumbe responder, relativamente à instituição de *relevância* (= *repercussão social*), em relação às questões federais, que não poderiam chegar ao Superior Tribunal de Justiça, dizem respeito aos seguintes questionamentos: 1^a) constituir-se-ia em *efetiva negativa de acesso à Justiça* discriminarem-se determinadas demandas, que, *por não serem relevantes*, não chegariam ao Superior Tribunal de Justiça? 2^a) haveria, *realmente*, um dever de *caráter social* do Superior Tribunal de Justiça, para com a comunidade nacional, de apreciar, toda e qualquer questão em que estivesse envolvida lei federal, *fosse ela qual fosse, e por isso mesmo também as inumeráveis destituídas de qualquer importância?* 3^a) ou, ao contrário, saber se *não seria muito mais rigorosamente compatível com a função de um Superior Tribunal de Justiça* reservar-se a este Tribunal o pronunciamento sobre questões que repercutissem de uma forma mais acentuada e destacada no ambiente dos advogados e juizes e no cenário da sociedade mesmo; e 4^a) se esta for a postura de política legislativa correta e possível, não é verdadeiro que poderá o STJ dedicar-se mais acentuadamente ao desempenho da sua alta missão de Tribunal de estrito direito, *nas questões fundamentais para o país, enquanto dependentes do seu entendimento a respeito do direito federal?* 5^a) acentue-se que o instituto da *arguição de relevância* (= *repercussão social*), ou agora denominado no Projeto de Emenda Constitucional de *repercussão social*, constitui-se – *de outra parte* – em válvula respiratória do sistema, no sentido de que – conquanto determinadas causas estejam excluídas da normal e rotineira apreciação pelo Tribunal – é sempre possível a esse Tribunal, quando vislumbre possa existir a *repercussão social* como requisito para a apreciação de recursos, que “chame” um recurso, *que normalmente não seria apreciado*, por peculiaridades que nele se vislumbrem, ou seja, por estar presente, em dado recurso, a respectiva *repercussão social*, ainda que rotineiramente isso não ocorra em causas dessa espécie.

E ele mesmo responde aos questionamentos com percuciência, *in verbis*:

Em nosso sentir, constitui-se equívoco injustificável ligar-se à circunstância do Superior Tribunal de Justiça apreciar só questões relevantes ou de *repercussão social*, a um problema de *carência* ou de *desfalque* de acesso à Justiça, porque, para realizar o acesso à Justiça, há uma estrutura, no país, que se desdobra nas diversas justiças estaduais, de um lado, e, de outro, na justiça federal, cujos organismos cobrem todo o nosso território. Esses aparelhos judiciários desdobram-se em dois graus de jurisdição, exercidos com apreciável plenitude, a começar ou até porque, cabem recursos de todas as interlocutórias. Desta forma, há plena garantia de acesso à Justiça, e, de mais a mais, nem se

⁴⁷ ALVIM, Arruda. Questão de repercussão social: uma possível solução? In: ENCONTRO DOUTRINA– JURISPRUDÊNCIA DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL, 1., 2000, Brasília. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/Pages/Sen/eventos/juris/jurisp.htm>>. Acesso em: 17 ago. 2002.

⁴⁸ Conquanto a argumentação se ocupe somente do Superior Tribunal de Justiça, as razões valem para as demais cortes superiores *mutatis mutandi*.

compreenderia que a função do Superior Tribunal de Justiça, *fosse a de completar o acesso à Justiça em todas as causas, em todos os incidentes, em que esteja envolvida lei federal*, justamente porque este Tribunal deve existir para resolver qualificadamente as questões que sejam relevantes ou fundamentais, tendo em vista a inteligência do direito federal.

A idéia é diminuir, sensivelmente, o número astronômico – e ainda crescente – de recursos a serem apreciados pelos tribunais superiores, que tem inviabilizado uma prestação jurisdicional efetiva, quando o cidadão vê sua causa ascender às instâncias extraordinárias.

O problema é ressaltado por Martins Filho⁴⁹:

O problema crucial que aflige atualmente as Cortes Superiores de Justiça brasileiras é o da *quantidade desproporcional* de processos que lhes são submetidos a julgamento. As cifras são verdadeiramente astronômicas: em 1999, o STF julgou 57.000 processos, o STJ, 128.000 e o TST, 121.000. No entanto, essas cifras não podem ser vistas como sinal de eficiência na solução de conflitos, na medida em que o volume de causas pendentes de julgamento nessas Cortes é maior ainda do que as já julgadas e a forma de julgamento, em verdadeira linha de produção, tem comprometido a qualidade das decisões.

O ministro Velloso⁵⁰ vai na mesma linha:

Em 1996, o Supremo Tribunal recebeu 30.706 processos e julgou 29.000. Mais de 80% desses recursos são repetidos. Vejamos o crescimento do número de processos no Supremo Tribunal, a partir de 1940. Em 1940, quando o STF compreendia, na sua estrutura, a jurisdição hoje confiada aos Tribunais Regionais Federais (2ª instância da Justiça Federal) e o Superior Tribunal de Justiça, foram 2.419 os processos recebidos, informou o Ministro Sepúlveda Pertence ao Senado. Em 1950, já criado o Tribunal Federal de Recursos, foram recebidos 3.091 processos. Em 1960, 6.504 processos recebidos. Em 1970, 6.367 processos recebidos. Em 1980, o número cresceu para 9.555. Em 1989, a informação é fornecida pela Presidência do STF, foram recebidos 9.632 processos e julgados 6.637; em 1990, 18.549 recebidos e 16.598 julgados; em 1991, 18.407 recebidos e 14.622 julgados; em 1992, 24.537 recebidos e 18.536 julgados; em 1993, 24.160 recebidos e 22.046 julgados; em 1994, 26.662 recebidos e 28.752 julgados; em 1997, até outubro, 29.270 recebidos e 33.857 julgados.

Durante a década de 1990, os recursos extraordinários, cuja apreciação se pretende limitar pelo critério da repercussão geral da questão constitucional, foram responsáveis por quase metade da movimentação processual do Supremo Tribunal Federal (48%), dentre 36 classes diferentes de processos distribuídos para julgamento. No total, 172.809 recursos

⁴⁹ Op. cit.

⁵⁰ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *O Poder Judiciário: como torná-lo mais ágil e dinâmico: efeito vinculante e outros temas*. Disponível em: <<http://www.imb.org.br/revista11/caderno/>>. Acesso em: 17 ago. 2002.

extraordinários foram distribuídos entre 1990 e 2000. Esse número expressivo explica por que, do ponto de vista quantitativo, a crise do Supremo Tribunal Federal tem sido chamada também de “a crise do recurso extraordinário”⁵¹.

Paulo Costa Leite⁵², ex-presidente do Superior Tribunal de Justiça, alerta para a necessidade de diminuição dos recursos nos tribunais superiores:

Impõe-se a adoção de mecanismos de contenção de recursos, sob pena de inviabilizar-se a prestação jurisdicional dos tribunais superiores, tal o aumento que se verificou no número de demandas. O Superior Tribunal de Justiça receberá mais de duzentos mil processos este ano. Isso é totalmente incompatível com a sua relevante destinação constitucional, que é de conferir estabilidade à ordem jurídica, e não propriamente fazer justiça às partes.

O elevadíssimo número de recursos tramitando nas cortes superiores, além de comprometer a qualidade dos julgamentos – hoje feitos por planilha –, retarda em muito a entrega da prestação jurisdicional. É informação corrente que o Tribunal Superior do Trabalho, por exemplo, demora em média quatro anos, contados da data da autuação, para julgar recursos de revista. Essa demora é sentida também, com maior ou menor intensidade, nos demais tribunais superiores. De todo inaceitável, tal fato levou à inserção, no bojo da reforma do Poder Judiciário⁵³, de dispositivo que garanta “a razoável duração do processo”⁵⁴.

A demora do processo, isto é truísmo, penaliza com maior rigor o cidadão, que freqüentemente se vê na contingência de litigar com o empregador, fornecedor, administração pública, mais aptos a suportar os ônus econômicos e sociais do retardamento e, muitas vezes, dele tirar proveito, seja pela crença de que o lesado em seus direitos, ante a morosidade e a crise de credibilidade da Justiça, não ajuizará a causa, seja pela possibilidade de fazer acordos que lhe são proveitosos.

Pinheiro⁵⁵ destaca dados da pesquisa do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (Idesp) que põem em relevo essa realidade:

A pesquisa mostrou ainda que por vezes a morosidade da justiça beneficia, em vez de prejudicar, as empresas. Isso é freqüente em disputas trabalhistas e, em menor grau, tributárias. As empresas entrevistadas revelaram ainda que o benefício líquido de recorrer ao Judiciário é em geral positivo.

Ademais, a maior parte dos recursos em trâmite nas cortes superiores cuida de matérias decididas reiteradas vezes. Levantamento realizado pela Assessoria Jurídica do Supremo Tribunal Federal demonstra que 84% dos recursos extraordinários e agravos de

⁵¹ SADEK, op. cit., p. 66.

⁵² LEITE, Paulo Costa. Crise institucional: credibilidade do Judiciário nunca esteve tão baixa. *Revista Consultor Jurídico*, 26 dez. 2001. Disponível em: <<http://cf6.uol.com.br/consultor/view.cfm?id=3300&ad=c>>. Acesso em: 17 ago. 2002.

⁵³ Cf. a nova redação proposta para o inciso LXXVIII do art. 5º na PEC 29/2000.

⁵⁴ Lembre-se o conhecido aforismo de Rui Barbosa: “Justiça tardia é arrematada injustiça”.

⁵⁵ PINHEIRO, op. cit., p. 95.

instrumento versam matérias repetidas sobre as quais a Corte já se manifestara numerosas vezes⁵⁶.

Essas razões parecem justificar a adoção do critério limitador de recursos nos Tribunais Superiores e não somente no Supremo Tribunal Federal.

A medida vem legitimar a restrição que, na prática, os tribunais superiores têm feito à admissão dos recursos de natureza extraordinária (recurso extraordinário, especial e de revista), como a exigência de pré-questionamento, a inadmissibilidade por interpretação razoável da decisão recorrida ou por superação da divergência por iterativa, notória e atual jurisprudência.

Aliás, semelhante técnica foi instituída para restringir o acesso de recursos de revista ao Tribunal Superior do Trabalho, sob a denominação de critério da transcendência. Pela Medida Provisória n. 2.226, de setembro de 2001, foi acrescentado o art. 896-A à Consolidação das Leis do Trabalho, *in verbis*:

Art. 896-A. O Tribunal Superior do Trabalho, no recurso de revista, examinará previamente se a causa oferece transcendência com relação aos reflexos gerais de natureza econômica, política, social ou jurídica (NR)⁵⁷.

O Tribunal Superior do Trabalho, segundo a Medida Provisória que instituiu o critério, deverá regulamentar, em seu regimento interno, o processamento da transcendência do recurso de revista, assegurada a apreciação do incidente em sessão pública, com direito à sustentação oral e fundamentação da decisão.

Seguiu-se intensa controvérsia entre os ministros daquela Corte, com defesa de posições antagônicas em periódicos especializados, sendo certo que o dispositivo ainda não mereceu regulamentação.

Parafraseando o ministro Sepúlveda Pertence⁵⁸, a resolução da “crise dos Tribunais Superiores” e a discussão sobre os institutos destinados a superá-la não podem ser tratadas como guerra de vaidades de juízes de uma instância contra juízes de outra; uma disputa de orgulho intelectual, mas como um problema de Justiça como serviço público e como um problema de isonomia.

6 O incidente de inconstitucionalidade

Outro instituto que mereceu cogitação na reforma do Poder Judiciário é o chamado incidente de inconstitucionalidade.

⁵⁶ SADEK, op. cit., p. 28.

⁵⁷ BRASIL. Medida Provisória n. 2.226, de 4 de setembro de 2001. Acresce dispositivo à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e à Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 set. 2002. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 17 ago. 2002.

⁵⁸ Audiência Pública n. 909/95 da Comissão Especial da Câmara dos Deputados sobre a Reforma do Judiciário, Brasília, 26 set. 1995. Transcrição taquigráfica, p. 76. Apud MOREIRA NETO, op. cit., p. 90.

Com alguma variação entre as propostas, o incidente de inconstitucionalidade teria basicamente a mesma função da ação declaratória de constitucionalidade, isto é, possibilitar ao Supremo Tribunal Federal tomar decisões sobre assuntos constitucionais com efeito vinculante sobre as demais instâncias do Judiciário e sobre a administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. A diferença importante entre a ação declaratória de constitucionalidade e o tal incidente é que este serviria explicitamente para interceptar eventuais julgamentos sobre questões relevantes e controversas, em curso na via difuso-incidental do sistema de controle de constitucionalidade. Tratava-se, pois, de mais um movimento destinado a concentrar a revisão judicial das leis no Pretório Excelso⁵⁹.

O incidente de inconstitucionalidade aproxima-se do chamado “processo de controle concreto” do sistema concentrado europeu, uma vez que institui a possibilidade de julgamento da questão constitucional diretamente pelo Supremo Tribunal Federal. A propósito, ensina Mendes⁶⁰:

Daí, o inevitável símile com a técnica consagrada nos modelos de *controle concentrado de normas*, que determina seja a questão submetida diretamente à Corte Constitucional toda vez que a norma for relevante para o julgamento do caso concreto e o juiz ou tribunal considerá-la inconstitucional (cf., v.g., Constituição austríaca, art. 140, (1); Lei Fundamental de Bonn, art. 100, I, e Lei orgânica da Corte Constitucional, § 13, n. 11, e § 80 s.).

Todavia, as diferenças existem e são evidentes.

Ao contrário do que ocorre nos modelos concentrados de controle de constitucionalidade do sistema europeu, nos quais a Corte Constitucional detém o monopólio da decisão sobre a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei, o incidente de inconstitucionalidade não altera, em seus fundamentos, o sistema difuso de controle de constitucionalidade, introduzido entre nós pela Constituição de 1891⁶¹. Juízes e tribunais continuam a decidir também a questão constitucional, tal como faziam anteriormente, cumprindo ao Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, a uniformização da interpretação do Texto Magno, mediante o julgamento de recursos extraordinários contra decisões judiciais de única ou última instância⁶².

O incidente de inconstitucionalidade representa modificação relevante no modelo incidental de controle de constitucionalidade na medida em que acrescenta a possibilidade de julgamento *per saltum* da arguição diretamente pelo Supremo Tribunal Federal. Há a cisão funcional no julgamento, de sorte que a questão constitucional é destacada da causa em exame e é logo submetida à Suprema Corte.

⁵⁹ SADEK, op. cit., p. 56.

⁶⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. Incidente de inconstitucionalidade: uma proposta de alteração substancial do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade. *Revista Jurídica Virtual*, n. 2, jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_02/incid_inconst.htm>. Acesso em: 19 ago. 2002.

⁶¹ Há de considerar-se, entretanto, que a inegável concentração da jurisdição constitucional no STF retira, evidentemente, muito da relevância desse controle difuso.

⁶² MENDES, op. cit.

A despeito da aparente novidade, técnica semelhante já se adota entre nós desde 1934, com a chamada cisão funcional da competência⁶³. O art. 97 da Carta Magna estabelece que incumbe ao plenário ou ao órgão especial dos tribunais julgar a inconstitucionalidade ou a constitucionalidade da norma contestada, cabendo ao órgão fracionário dirimir a lide, respeitando a diretriz firmada no julgamento da questão constitucional⁶⁴. Com a introdução do novo instituto, essa cisão que se dá hoje no patamar horizontal também ocorrerá no plano vertical. Nesse caso, em vez de decidir a questão constitucional, na forma do mencionado art. 97, a Corte poderá provocar o pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal sobre a questão⁶⁵. A manifestação do Corte Suprema terá eficácia *erga omnes* e efeito vinculante.

Do mesmo modo que a súmula vinculante, o incidente recebeu duras críticas do meio forense e dos partidos de oposição que denunciaram sua semelhança com a antiga avocatória, mecanismo introduzido pelo regime militar em 1977 para permitir ao Supremo Tribunal Federal, a pedido do Procurador-Geral da República, suspender e chamar a si as causas processadas perante quaisquer juízos ou tribunais do país, na hipótese de provocarem grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas. A Constituição de 1988 sepultou a avocatória como parte do “entulho autoritário”⁶⁶.

Coube ao deputado Marcelo Deda⁶⁷ (PT/SE) a crítica oposicionista ao incidente, acentuando o seu caráter concentrador do controle de constitucionalidade e subordinante às forças da globalização:

Não se quer mais resolver esse dramático problema dos escaninhos amontoados de feitos. Não. É uma concepção hierarquizada e concentradora de Poder Judiciário, é o desprestígio completo do juiz de primeiro grau, é a violência contra o princípio constitucional pétreo, que permite ao cidadão que sua questão seja conhecida pelo juiz natural. Acabou o controle difuso, ele fica agora residual. Esse sistema está sendo aqui destruído, bombardeado. [...]

Essas reformas modernizadoras do Judiciário, como já advertia Boaventura Santos, vêm apenas para trazer o último movimento de adequação do Estado brasileiro aos interesses da operação dos capitais internacionais, da incorporação do Brasil a uma internacionalização dos mercados, da chamada globalização [...] Essa é a reforma do mercado. Não é a reforma do cidadão, porque a reforma do cidadão rima com democracia, modernidade, distribuição de justiça, acesso ao Judiciário. E a reforma do mercado rima com prazos rápidos, sentenças de mérito discutíveis e valores econômicos e financeiros triunfando sobre os direitos da nacionalidade, da cidadania.

⁶³ Idem, *ibidem*.

⁶⁴ A Lei n. 9.756/98 introduziu o parágrafo único no art. 481 do CPC, excepcionando a regra de submissão da arguição de inconstitucionalidade ao plenário ou ao órgão especial, quando já houver pronunciamento destes ou do Plenário do STF sobre a questão

⁶⁵ MENDES, op. cit.

⁶⁶ SADEK, op. cit., p. 56.

⁶⁷ Apud SADEK, op. cit., p. 64-65.

Conquanto aprovado na Comissão Especial, o incidente de inconstitucionalidade foi derrubado no Plenário da Câmara dos Deputados mediante acordo que possibilitou a aprovação da reforma do Poder Judiciário naquela Casa. O relatório final aprovado na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, que aguarda deliberação no Plenário, manteve a exclusão do incidente.

O Governo Federal, na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, porém, não desistiu de instituí-lo. Agora, com o inventivo nome de incidente de constitucionalidade, aguarda apreciação pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara a Proposta de Emenda Constitucional n. 406/2001, desmembrada da PEC 382/2001 de iniciativa do Poder Executivo (apresentada no bojo do pacote tributário de 2001), acrescentando o § 5º no art. 103 da Carta Magna, com a seguinte redação:

Art. 103. [...]

§ 5º O Supremo Tribunal Federal, acolhendo incidente de constitucionalidade proposto por pessoas ou entidades referidas no *caput*, poderá, em casos de reconhecida relevância, determinar a suspensão de todos os processos em curso perante qualquer juízo ou tribunal, para proferir decisão, com eficácia e efeito previstos no § 2º do artigo anterior, que verse exclusivamente sobre matéria constitucional suscitada.

O parecer do deputado André Benassi⁶⁸ (PSDB/SP), que é favorável à introdução do incidente, esclarece o alcance do instituto: “permitirá à Suprema Corte determinar a suspensão de todos os processos em curso perante qualquer juízo ou tribunal para decidir sobre a matéria constitucional suscitada. Ou seja, em casos de reconhecida relevância, o Supremo Tribunal Federal poderá intervir no processo em seu início, antes da coisa julgada, para decidir de imediato sobre a inconstitucionalidade argüida”.

A finalidade também é logo evidenciada:

Da finalidade dos instrumentos colocados à disposição do Supremo Tribunal Federal para o exercício do controle de constitucionalidade, podemos extrair o seguinte: A ação direta de inconstitucionalidade impede que leis e atos normativos prevaleçam em desacordo com a Lei Maior; a ação declaratória de constitucionalidade apazigua possíveis controvérsias judiciais no exercício do controle difuso; e *o incidente de constitucionalidade permitirá que o Supremo Tribunal Federal antecipe sua decisão sobre a argüição de inconstitucionalidade antes de qualquer pronunciamento no controle difuso*⁶⁹.

Rubens Approbato Machado⁷⁰, presidente nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, critica a tentativa do Governo Federal de inserir o incidente em tela no âmbito da

⁶⁸ BENASSI, André. *Relatório apresentado à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=32425>. Acesso em: 20 ago. 2002.

⁶⁹ Idem, *ibidem*, sem grifos no original.

⁷⁰ APPROBATO, Rubens Machado. Controle: Approbato critica incidente de constitucionalidade. *Revista Consultor Jurídico*, 26 jul. 2001. Disponível em: <<http://cf6.uol.com.br/consultor/view.cfm?numero=5970&ad=c>>. Acesso em: 20 ago. 2002.

minirreforma tributária, contrariando o acordo de lideranças governistas e oposicionistas que possibilitou a aprovação da reforma do Judiciário na Câmara:

O dispositivo é semelhante ao que foi proposto no texto original da proposta da Reforma do Judiciário, com o nome de “avocatória”, que começou a ser discutido na Câmara dos Deputados e foi retirado por acordo das lideranças dos partidos. Aliás, a sua origem está no famoso “Pacote de Abril” do governo Geisel, o que mostra a vocação autoritária desse instrumento.

A Associação dos Magistrados do Brasileiros (AMB)⁷¹, em nota datada de 21 de agosto de 2001, também repudia a iniciativa governamental:

O impacto que o incidente de constitucionalidade provocará no sistema judiciário, caso seja aprovado, é muito grande para ser tratado sorrateiramente, em meio a uma reforma tributária. Seu foro de discussão é a própria reforma do Judiciário.

[...]

Destaca-se que a avocatória foi excluída do texto da Reforma do Judiciário, por acordo unânime dos líderes partidários, quando da sua votação pela Câmara dos Deputados.

Hugo Cavalcanti Melo Filho⁷², ex-presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), também aponta o intuito centralizador e o substrato ideológico do instituto:

Agora, busca-se a implementação de alteração que viabilize a suspensão de qualquer processo em curso, em face de incidente de constitucionalidade proposto “em casos de reconhecida relevância”.

Todas as providências adotadas deságuam no intuito último de limitar a ação da base da magistratura, pela verticalização do Poder Judiciário, como forma de facilitar a implantação da estrutura neoliberal [...]. Vê-se, claramente, que o propósito é impor limites ao funcionamento do Poder Judiciário. A proposta agora apresentada deixa evidenciada a urgência do poder político em mitigar o exercício da função jurisdicional pelas instâncias inferiores.

Assim, o incidente em questão, quer seja adjetivado de constitucionalidade, quer de inconstitucionalidade, representa duro golpe no modelo difuso ou incidental de controle de constitucionalidade das leis, com acentuada concentração da jurisdição constitucional no Supremo Tribunal Federal.

⁷¹ ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. *Nota*. Brasília, 21 ago. 2001. Disponível em: <<http://www.amb.com.br/legis/textos/avocatoria.doc>>. Acesso em: 20 ago. 2002.

⁷² MELO FILHO, op. cit.

7 A ação direta de constitucionalidade

A Emenda Constitucional n. 3, de 1993, introduziu em nosso sistema a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, assegurando o direito de propositura ao Presidente da República, à Mesa da Câmara e à Mesa do Senado Federal, bem como ao Procurador-Geral da República⁷³.

Trata-se de uma ação que tem a característica de um meio paralisante de debates em torno de questões jurídicas fundamentais de interesse coletivo. Terá como pressuposto fático a existência de decisões de constitucionalidade, em processos concretos, contrários à posição governamental⁷⁴.

Com a força vinculante e *erga omnes* atribuída à decisão proferida na ação direta de constitucionalidade, reforçou-se, como já dito, a dimensão concentrada do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, em detrimento do modelo difuso⁷⁵.

A ação direta de constitucionalidade foi muito criticada por constituir-se instrumento capaz de impor decisões do Supremo Tribunal às instâncias inferiores. Segundo os críticos, essa ação serve apenas para o governo arrancar do Supremo a confirmação de suas medidas arbitrárias, calando ao mesmo tempo o restante dos juizes e tribunais⁷⁶.

Por essas razões, a deputada Zulaiê Cobra acolheu proposta dos partidos de oposição para extinguir a ação direta de constitucionalidade. Entretanto, a proposta de extinção permaneceu no texto da reforma por pouco tempo, uma vez que foi derrubada ainda na Comissão Especial da Câmara⁷⁷.

A proposta aprovada na Câmara e na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação do Senado Federal não só mantém a ação direta de constitucionalidade como equipara o rol de legitimados a propô-la aos da ação direta de inconstitucionalidade, confirmando a tendência concentradora do novo modelo de controle constitucional das leis.

8 Conclusões

A insatisfação com a prestação jurisdicional dispendiosa e morosa, os desmandos no exercício da função judicante, a modificação do perfil do Estado, a insegurança jurídica decorrente do grande número de decisões antagônicas, com reflexos na economia, geraram o consenso sobre a necessidade de reformar-se o Poder Judiciário.

A reforma do Judiciário em trâmite no Senado Federal tem três dimensões principais: a) concentração da competência sobre o controle de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, com a criação da súmula vinculante, do incidente de inconstitucionalidade e da arguição de relevância; b) existência e efetividade de mecanismos

⁷³ MENDES, op. cit., p. 319-320.

⁷⁴ SILVA, op. cit., p. 58.

⁷⁵ SADEK, op. cit., p. 49.

⁷⁶ Idem, ibidem, p. 49-50.

⁷⁷ Idem, ibidem, p. 55.

de controle e fiscalização dos órgãos do Poder Judiciário, com a instituição do controle externo; c) acessibilidade à Justiça, com a redistribuição de competências.

Atenta à efetividade dos direitos, a reforma do Poder Judiciário tem de colimar mecanismos para solução célere das causas e para universalização do acesso à Justiça. A concentração da jurisdição constitucional é freqüentemente invocada como meio de alcançarem-se esses objetivos.

A jurisdição política constitucional vem sendo paulatinamente transferida da base para o ápice do Poder Judiciário. No Brasil, o controle de constitucionalidade das leis, que nasceu puramente difuso, tornou-se híbrido ou misto com a introdução de aspectos do método concentrado, como a representação interventiva e a representação de inconstitucionalidade.

Já na Constituição de 1988, a ênfase residiu no modelo concentrado e não mais no sistema difuso ou incidente. A ação direta de inconstitucionalidade, a representação interventiva, a suspensão pelo Senado Federal da execução de lei declarada, incidentemente, inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal em face da Constituição, introduzida pela Emenda Constitucional n. 3/93, submetem ao Supremo Tribunal Federal, praticamente, todas as controvérsias constitucionais relevantes.

A esse quadro concentrador da jurisdição constitucional, acrescem-se as propostas de introdução das súmulas vinculantes, do incidente de inconstitucionalidade, de ampliação da legitimação para propor a ação direta de constitucionalidade, e da arguição de relevância ou demonstração de repercussão geral da matéria constitucional veiculada no recurso extraordinário.

A proposição de instituir-se a súmula de efeito vinculante, não obstante aprovada pela Câmara e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação do Senado Federal, merece reflexão mais acurada. Pela proposta, depois da aprovação do enunciado da súmula pela maioria de dois terços dos membros da Suprema Corte, os demais órgãos do Poder Judiciário e a administração pública não poderão contrariá-lo ou aplicá-lo em desacordo com a orientação emanada, sob pena de cassação da decisão judicial ou do ato administrativo infringente da orientação sumular. As compridas críticas que se lhe apresentam, algumas procedentes, recomendam a busca de alternativas.

A opção viável é a chamada súmula impeditiva de recursos. Por essa técnica, a administração pública fica vinculada às súmulas editadas pelos Tribunais Superiores. Os juízes não são impelidos a fazer incidir o verbete sumular, todavia se o aplicarem fica impedida a interposição de recurso. Trata-se de alternativa a ser efetivamente considerada, pois traz efeitos práticos semelhantes à súmula vinculante, mas sem enfrentar maiores oposições.

Considerando que a maioria dos recursos que tramitam nos tribunais superiores é interposta pela administração pública e que grande parte dos juízes tende a aplicar as súmulas dessas cortes, a súmula impeditiva de recursos, aliada à repercussão geral da matéria, apresenta-se apta a resolver a chamada “crise dos tribunais superiores”, com sensível redução do número de recursos a serem apreciados.

Outra medida destinada a diminuir o número de processos que estrangula as cortes superiores é a chamada repercussão geral da matéria, assemelhada à antiga argüição de relevância. Institui-se mais um requisito de admissibilidade – a demonstração da repercussão geral da matéria recorrida – para os recursos de natureza extraordinária. O recorrente tem que evidenciar a relevância da questão que pretende ver conhecida pelo Tribunal e este examina, previamente, o incidente, somente podendo recusar o recurso por maioria qualificada.

A proposta vem legitimar a restrição que, na prática, os tribunais superiores têm feito à admissão dos recursos de natureza extraordinária (recurso extraordinário, especial e de revista) como a exigência de pré-questionamento, a inadmissibilidade por interpretação razoável da decisão recorrida ou por superação da divergência por iterativa, notória e atual jurisprudência.

O Tribunal Superior do Trabalho conta com mecanismo similar, devendo a Corte, ao julgar recursos de revista, apreciar previamente se a causa oferece transcendência com relação aos reflexos gerais de natureza econômica, política, social ou jurídica. O processamento do incidente depende de regulamentação no regimento interno.

A reforma do Judiciário cogitou ainda do incidente de inconstitucionalidade. Instrumento parecido com a antiga avocatória, é bastante criticado por seus pendores antidemocráticos. Malgrado derrubado na votação da Câmara, o Poder Executivo insiste na sua aprovação por meio da Proposta de Emenda Constitucional n. 406/2001, em trâmite naquela Casa.

Possibilita o incidente que o Supremo Tribunal Federal, em casos de reconhecida relevância, determine a suspensão de todos os processos em curso perante qualquer juízo ou tribunal, para proferir decisão, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, sobre a matéria constitucional suscitada.

Tal dispositivo, se aprovado, representará duro golpe no modelo difuso ou incidental de controle de constitucionalidade das leis, com acentuada concentração da jurisdição constitucional no Supremo Tribunal Federal.

Também contribui para a concentração da jurisdição constitucional a ampliação da legitimidade das pessoas e entidades que podem propor a ação direta de constitucionalidade, que, na proposta de reforma do Judiciário, fica equiparada à ação direta de inconstitucionalidade nesse aspecto.

A concentração do controle de constitucionalidade aproxima o Supremo Tribunal Federal cada dia mais de uma autêntica Corte Constitucional, embora o figurino resultante da reforma ainda não lhe empreste essa conformação. Trata-se de movimento indisfarçável de conferir primazia e relevância ao modelo concentrado e abstrato, em detrimento do controle difuso e incidental, com vasta repercussão sobre a organização judiciária brasileira e o acesso ao Judiciário.

Bibliografia

ALVIM, Arruda. Questão de repercussão social: uma possível solução? In: ENCONTRO DOUTRINA–JURISPRUDÊNCIA DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL, 1., 2000, Brasília. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/Pages/Sen/eventos/jurisp/Arruda%20Alvim.doc>>. Acesso em: 17 ago. 2002.

AMARAL, Carlos Alberto do. *Súmula e efeito vinculante*. Porto Alegre, 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=255>>. Acesso em: 16 ago. 2002.

APPROBATO, Rubens Machado. Controle: Approbato critica incidente de constitucionalidade. *Revista Consultor Jurídico*, 26 jul. 2001. Disponível em: <<http://cf6.uol.com.br/consultor/view.cfm?numero=5970&ad=c>>. Acesso em: 20 ago. 2002.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. *Nota*. Brasília, 21 ago. 2001. Disponível em: <<http://www.amb.com.br/legis/textos/avocatoria.doc>>. Acesso em: 20 ago. 2002.

AUDIÊNCIA PÚBLICA N. 909/95 da Comissão Especial da Câmara dos Deputados sobre a Reforma do Judiciário, Brasília, 26 set. 1995. Transcrição taquigráfica, p. 76. Apud MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O sistema judiciário brasileiro e a reforma do Estado*. São Paulo: Celso Bastos Editor/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

AVALANCHE de Processos: União é parte em 85% dos processos do STJ. *Revista Consultor Jurídico*, 4 set. 2000. Disponível em: <<http://cf6.uol.com.br/consultor/view.cfm?id=3300&ad=c>>. Acesso em: 17 ago. 2002.

BENASSI, André. *Relatório apresentado à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=32425>. Acesso em: 20 ago. 2002.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 3. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BRASIL. Medida Provisória n. 2.226, de 4 de setembro de 2001. Acresce dispositivo à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e à Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 set. 2002. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 17 ago. 2002.

———. *Proposta de Emenda Constitucional n. 29/2000* (Texto Consolidado). Introduce modificações na estrutura do Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br/jurisprudencia/20020314141716/20020313181724/view?page=NOTA0001.HTM>>. Acesso em: 14 ago. 2002.

CARVALHO, Ivan Lira de. *Decisões vinculantes*. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=254>>. Acesso em: 15 ago. 2002.

CASTRO, Reginaldo. Retrocesso: OAB afirma que reforma do Judiciário piora o sistema [entrevista em 27 dez. 1999]. *Revista Consultor Jurídico*, 4 set. 2000. Disponível em: <<http://cf6.uol.com.br/consultor/view.cfm?id=3300&ad=c>>. Acesso em: 17 ago. 2002.

DINIZ, Antonio Carlos de A. *Efeito vinculante e suas conseqüências para o ordenamento jurídico*. Rio de Janeiro, [200?]. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=252>>. Acesso em: 16 ago. 2002.

FIGUEIREDO, Fran. *A reforma do Poder Judiciário*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

LEITE, Paulo Costa. Crise institucional: Credibilidade do Judiciário nunca esteve tão baixa. *Revista Consultor Jurídico*, 26 dez. 2001. Disponível em: <<http://cf6.uol.com.br/consultor/view.cfm?id=3300&ad=c>>. Acesso em: 17 ago. 2002.

LINHARES, Leonardo de Oliveira. *Efeito vinculante das súmulas como garantia de um processo de resultados*. Belém, 2001. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2742>>. Acesso em: 16 ago. 2002.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. O critério de transcendência no recurso de revista: Projeto de Lei N. 3.267/00. *Revista LTr*, São Paulo, ano 65, ago. 2001.

MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. Camisa de força: Anamatra repele incidente de constitucionalidade. *Revista Consultor Jurídico*, 26 jul. 2001. Disponível em: <<http://cf6.uol.com.br/consultor/view.cfm?numero=5911&ad=c>>. Acesso em: 20 ago. 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.

———. Incidente de inconstitucionalidade: uma proposta de alteração substancial do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade. *Revista Jurídica Virtual*, n. 2, jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_02/incid_inconst.htm>. Acesso em: 19 ago. 2002.

MENEGATTI, Christiano. *O efeito vinculante e a crise no Judiciário*. Vitória, 1998. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=251>>. Acesso em: 15 ago. 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O sistema judiciário brasileiro e a reforma do Estado*. São Paulo: Celso Bastos Editor/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios fundamentais: teoria geral dos recursos*. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

OLIVEIRA, Alexandre Nery de. *Reforma do Judiciário (IV): Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=217>>. Acesso em: 19 ago. 2002.

PINHEIRO, Armando Castelar (Ed.). *O Judiciário e a economia no Brasil*. Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (Idesp), 2000. p. 95. Disponível em: <<http://www.inform.umd.edu/IRIS/IRIS/docs/Portuguese.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2002.

RIBEIRO, Antonio Eduardo Silva. *Acesso aos recursos constitucionais como instrumento de cidadania: anotações ao recurso especial e ao recurso extraordinário*. Palestra proferida no CONGRESSO NORTE E NORDESTE DOS DEFENSORES PÚBLICOS. Disponível em: <<http://www.rradvocacia.com.br/artigos/palestra.doc>>. Acesso em: 17 ago. 2002.

SADEK, Maria Tereza (Org.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda Constitucional n. 29/2000* (Texto Consolidado). Introduce modificações na estrutura do Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br/jurisprudencia/20020314141716/0020313181724/view?page=NOTA0001.HTM>>. Acesso em: 14 ago. 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *O Poder Judiciário: como torná-lo mais ágil e dinâmico: efeito vinculante e outros temas*. Disponível em: <<http://www.imb.org.br/revista11/caderno>>. Acesso em: 17 ago. 2002.