



Natalia Pereira Lana

**OS OBJETIVOS DA REFORMA DO JUDICIÁRIO À
LUZ DOS DEBATES LEGISLATIVOS: um estudo sobre
as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação
Pública da Sociedade
Brasileira de Direito
Público sob a orientação
do Professora Luíza
Andrade Corrêa**

**SÃO PAULO
2017**

Resumo

Esta pesquisa parte da identificação de dois principais objetivos trazidos pela Reforma do Judiciário para a implementação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral: a diminuição da demanda e a uniformização da jurisprudência. O presente estudo tem como finalidade identificar como esses dois objetivos foram utilizados nos debates legislativos para justificar a promulgação dos institutos supracitados. Neste sentido, não apenas os identifiquei nos debates como argumentos “macro”, mas também mapeio as diferentes motivações que podem ser atribuídas a estas duas chaves de análise. Esse estudo tem como hipótese que a promulgação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral está mais alinhada a motivações que trazem a diminuição de demanda das Instâncias Superiores como justificativa para a sua instituição. Para isso, analisei os debates legislativos realizados na Câmara, no Senado em suas sessões do plenário e nas Audiências públicas realizadas pela Casa. Por meio da análise identifiquei que ambas as justificativas estiveram presentes nos debates legislativos. Entretanto, tanto nas sessões do plenário do Senado como nas Audiências Públicas foi possível detectar uma predominância das motivações ligadas à diminuição de demanda nos Tribunais Superiores. Além disso, é possível apontar que os argumentos que mencionavam a uniformização de jurisprudência foram citados pelos atores que se sentiam afetados pelo efeito vinculante dos institutos.

Palavras-chave: Reforma do Judiciário, Emenda 45 de 2004, Súmulas Vinculantes, Repercussão Geral, debates legislativos.

Lista de abreviaturas

AGU – Advogado-Geral da União

AJUFE – Associação dos Juizes Federais do Brasil

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

EC 45/2004 – Emenda 45 de 2004

FHC – Fernando Henrique Cardoso

NCPC – Novo Código de Processo Civil

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PFL – Partido da Frente Liberal

PGR – Procurador- Geral da República

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPS – Partido Popular Socialista

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia

PT – Partido dos Trabalhadores

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TST – Tribunal Superior do Trabalho

“Escolas são espaços de poder. Ensinam matemática, português, geografia e história, mas também tem o dever de ensinar igualdade. Para isso, profissionais sensíveis não são suficientes. A diversidade dos corpos importa. É difícil ser o que não se vê: a aluna de Ana Bárbara só se viu bonita e acolhida quando se identificou com a beleza de sua professora. Igualdade exige representatividade.”

Sinara Gumieri para o *Justificando*.¹

“É um dia de real grandeza, tudo azul
Um mar turquesa à la Istambul
enchendo os olhos
Um sol de torrar os miolos
Quando pinta em Copacabana
A caravana do Arará, do
Caxangá, da Chatuba
A caravana do Irajá, o comboio
da Penha
Não há barreira que retenha
esses estranhos
Suburbanos tipo muçulmanos do
Jacarezinho
A caminho do Jardim de Alá”

Chico Buarque – As Caravanas

¹ Veja a matéria: <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/03/28/criancas-negras-tem-direito-uma-escola-com-representatividade-e-acolhimento/>

Agradecimentos

Todo trabalho com um aparente resultado individual é fruto de uma grande mobilização coletiva. Na escola de formação esse sentimento foi apenas reforçado em mim. Escrever uma monografia em poucos meses seria impossível sem o apoio de uma rede de pessoas especiais, só posso agradecer a vocês por tudo, principalmente, pela paciência.

Começo com aquele que é meu sustento e alicerce: a Deus Pai, Filho e Espírito Santo, pelo amor e presença sempre constantes.

Aos meus pais, por todo auxílio e apoio.

À Coordenação de EF, por todo trabalho e cuidado, em especial ao Guilherme Klafke e à Natalia Godoy. Ao Gui, por todo incentivo, ajuda e cuidado que me ensinaram tanto e são para mim as bases da docência. À Nat, por ser atenciosa e gentil em todos os momentos.

Aos meus amigos da Escola formação, por todo aprendizado e companheirismo, vocês são incríveis!

Às queridas amigas, Helena Funari (grande moção), Ana Clara, Rebeca Souza, Camila Modesto e Carol Soares, por esse laço inominável, apoio e produção de bolo desmedida.

Agradeço também aos queridos que revisaram meu trabalho: Ana Clara, Helena Funari, Isabela Parísio, Nicola Tommasini e Profa. Luciana Ramos. Em especial, à Clio, por ter participado da minha banca de forma tão construtiva e pela última revisão desse texto.

Também sou imensamente grata aos colegas do Núcleo de Justiça e Constituição – FGV/SP, em especial, ao Nikolay Bispo, pela gentileza e consideração de sempre.

À minha orientadora, Luíza Corrêa, meus sinceros agradecimentos, por todo trabalho, apoio e diligência.

À minha vó, pela resistência e garra. No meio de um mundo cheio de opressões e desigualdades ela ousou acreditar em si e se amar. (E que baita revolução isso é)

Por fim, dedico esse trabalho a duas pessoas sem as quais não teria chegado aqui:

À Profa. Luciana de Oliveira Ramos, por ser quem ela é! A Lu foi a primeira pessoa que conheci na academia, sendo ela tão amável, competente, compreensiva e impecável, me ensinou muito, inclusive, que eu também poderia começar. Para mim não há figura mais representativa da imagem de

um professor do que ela, e por isso eu sou grata.

À Andreza Gualtieri, querida amiga, por tudo! Obrigada por ter sido um local seguro em todos os momentos que eu precisei.

Sumário

Introdução.....	10
1. Uniformização de Jurisprudência e diminuição de demanda: por que olhar para esses objetivos como dois modelos de Reforma paralelos?	19
2. Metodologia	27
2.1 Metodologia de coleta	27
2.1 Metodologia de Análise e categorização dos dados.....	29
3. Análise dos debates legislativos	39
3.1 Tramitação na Câmara das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral.	40
3.1.1 Perfil de discussão na Câmara	41
3.1.2. As motivações trazidas pelos deputados para instituição ou não das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral.....	43
3.1.2.1 Análise dos Argumentos trazidos na Câmara.....	45
3.1.3 Considerações finais a respeito da Tramitação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão geral na Câmara.....	58
3.2 Tramitação das Súmulas e da Repercussão Geral no Senado – Sessões do plenário	62
3.2.1 Perfil da discussão na Senado.....	64
3.2.2 Motivações trazidas pelos Senadores para instituição ou não das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral nas Sessões do Plenário.	65
3.2.3 Considerações finais a respeito da Tramitação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão geral no Senado nas sessões do plenário.	73
3.3 Tramitação das Súmulas e da Repercussão Geral no Senado – Audiências Públicas	74
3.3.1 Perfil das discussões nas Audiências Públicas.....	74

3.3.2 Análise das motivações trazidas no Senado – Audiências Públicas.	82
3.3.3 Considerações finais a respeito da Tramitação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão geral nas Audiências Públicas.	90
Conclusão	93
Outros apontamentos	96
Referências	98

Introdução

Esta pesquisa estudou as razões que informaram a produção da Emenda 45 de 2004 que originou a Reforma do Judiciário. Os debates legislativos foram recortados no sentido de privilegiar os discursos produzidos acerca das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral.

O objetivo da pesquisa é entender se os atores que participaram da Reforma do Judiciário visavam implementar um sistema de uniformização de jurisprudência, por meios dos instrumentos, ou se as razões para sua promulgação estavam mais próximas à intenção de promover a diminuição de demanda nos Tribunais Superiores.

Isso porque, apesar dos dois eixos principais da Reforma terem sido a promoção da (i) uniformização de jurisprudência e a (ii) diminuição da demanda processual, essa pesquisa parte da hipótese de que a Reforma do Judiciário conferiu uma relevância maior à diminuição de demanda e, portanto, atribui um valor menor à uniformização de jurisprudência.

A Reforma do Judiciário, sedimentada na Emenda 45/2004, foi objeto de grande debate e expectativa durante os seus 13 anos de tramitação.

Os discursos deste período foram marcados por dissensos entre os atores que a produziram, tanto em seus objetivos quanto em seus institutos. Prova dessa divergência de agendas é a natureza que a Reforma do Judiciário tinha na época de sua propositura e os temas que ela efetivamente tratou após ser promulgada.

O projeto da PEC 92/96, que originou as discussões da Emenda 45/2004, proposto pelo então deputado federal Hélio Bicudo (PT), se concentrava em estabelecer “regras de promoção e de organização interna do Poder Judiciário, conferindo maior segurança e transparência às decisões administrativas, especialmente aquelas relacionadas com as carreiras dos magistrados” (RENAULT; BOTTINI, 2005: 2), além de também alcançar a organização dos tribunais de superposição, tocando em pontos como a nomeação de seus membros e o mandato destes (RENAULT; BOTTINI, 2005:

2). Esse projeto se vinculou a um modelo mais preocupado com a promoção do acesso à justiça. (CUNHA e ALMEIDA, 2012).

No entanto, o projeto efetivamente cristalizado pela Emenda 45/2004 ganhou outros contornos. Nesse projeto valores como celeridade processual, administração eficiente da Justiça e segurança jurídica foram privilegiados.

O que resultou na criação de institutos como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral, que não faziam parte do projeto originalmente proposto por Bicudo. (PAIVA, 2012:65).

A incongruência entre o texto enviado pelo autor da PEC e o texto efetivamente promulgado na Emenda 45/2004 gerou inclusive a manifestação contrária do deputado Hélio Bicudo a respeito da Reforma do Judiciário aprovada, que declarou que a "reforma estava desfigurada" (CUNHA e ALMEIDA, 2012:365).

Apesar do descontentamento do autor da PEC da Reforma com os principais instrumentos promulgados com a Emenda 45/2004, o projeto vencedor foi o que implementou os mecanismos.

Para cumprir com o objetivo dessa pesquisa, analisarei os discursos da Reforma acerca das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral.

Nesse sentido, as Súmulas Vinculantes são enunciados emitidos pelo STF que sintetizam as decisões, parte dessas decisões ou motivos determinantes que as informaram, em casos semelhantes, firmando o entendimento do Tribunal sobre determinada matéria. As Súmulas Vinculantes foram introduzidas na Constituição pelo art. 103-A, que traz a seguinte disciplina:

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 matéria constitucional, 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 e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 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.

§ 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.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação 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.”

Já a Repercussão geral é um requisito de admissibilidade do Recurso Extraordinário que exige que o recorrente demonstre “ que o tema constitucional discutido tem relevância que transcende [o] caso concreto revestindo-o de interesse geral” para que o recurso seja apreciado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). (MEDINA, 2009: 55). Além disso, a Repercussão Geral opera na lógica de “recurso-piloto”. Assim, os recursos extraordinários “devem permanecer sobrestados nos tribunais de origem a fim de que o STF aprecie a Repercussão Geral do recurso-piloto” (GALDIANO, 2014:124). O recurso-piloto nada mais é do que o caso escolhido dentre os recursos com tema idêntico para ser julgado. Após escolher o recurso paradigmático, o STF o julgará e sua decisão será replicada aos demais julgados sobrestados.

A Repercussão Geral é regulamentada pelo Novo Código de Processo Civil (NCPC) pelos arts. 1.035 e 1.036 e foi inserida na Constituição pelo art. 102§ 3º:

Art. 102, §3º 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 admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.

Conforme visto, a Reforma do Judiciário não foi um processo pacífico. A disputa por atribuir orientações ao marco legal a seguiu até o fim de sua tramitação. No entanto, como já mencionado também, o projeto vencedor foi o que trouxe à Reforma a uniformização de jurisprudência e diminuição de demanda como valores a serem perseguidos.

Nesse sentido, a Reforma do Judiciário é recorrentemente apontada como “centralizadora e racionalizante”, voltada para “padronização de jurisprudência” (CUNHA e ALMEIDA, 2012:364). Fala-se em racionalização e centralização, pois as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral são respostas às principais críticas feitas ao Judiciário: imprevisibilidade na produção de sentenças judiciais e excesso de autonomia dos magistrados para decidir. (WORD BANK, PAPER N.280; N.350), (PINHEIRO, 2003).

Além do ideal de uniformização, algumas pesquisas chegaram a apontar a Reforma do Judiciário como o marco legal que trouxe a lógica de precedentes judiciais para o Brasil. A pesquisa “Um balanço geral da Reforma do Judiciário: os efeitos práticos das reclamações constitucionais e da repercussão geral no STF e no TJSP” realizada pelo Núcleo de Justiça e Constituição (FGV-SP), aponta como a Reforma trouxe uma valorização para o sistema de precedentes² no Brasil, nos seguintes termos:

Embora a celeridade seja uma razão forte para reformar o Poder Judiciário, as mudanças estruturais ocorridas por hipótese da EC 45/04 também se apoiam em longo apelo da doutrina no sentido da “racionalização” do sistema de precedentes brasileiro, atendendo às funções das Cortes Superiores como uniformizadoras de jurisprudência e, em última análise, à segurança jurídica e à igualdade, ao aplicar

² A pesquisa traz a seguinte definição para precedentes judiciais: “O recente interesse da doutrina brasileira no tema tem feito surgir diferentes e importantes discussões, constatando-se significativa diferença entre o precedente nos sistemas de civil law e de common law no que diz respeito à sua integração nas fontes formais do direito. Essa grande divergência, contudo, pode ser contornada com a adoção de um conceito amplo de precedente, que é especialmente útil em pesquisas empíricas porque não depende da adoção de determinada teoria que pode revelar-se, na opinião de outros pesquisadores, indevidamente restritiva. Nesse sentido, é preciso adotar um conceito que não se identifique nem com o sistema de civil law nem como o sistema de common law, mas que possa abranger elementos presentes em ambos. (CUNHA, no prelo: 16)

orientações jurisprudenciais a todos indistintamente, sem se valer do livre convencimento nas instâncias ordinárias. (...) A Súmula Vinculante, por sua vez, embora não seja uma decisão judicial propriamente dita, baseia-se em um conjunto de decisões, podendo, portanto, incluí-la também dentro do tema geral de precedentes, ainda mais considerando que tem por objetivo impor uma orientação jurisprudencial, isto é, um coletivo de decisões judiciais, orientando novas decisões. (CUNHA, no prelo: 16)

Nessa esteira, Glezer (2011) também reforça essa perspectiva quando afirma que as Súmulas Vinculantes se inserem nos debates sobre precedentes judiciais. O autor aponta que dada a necessidade de os ministros observarem o cumprimento do requisito de "reiteradas decisões" antes de editar uma Súmula, a racionalidade para a formação dessas reiteradas decisões necessariamente precisava se conformar a um modelo de precedentes judiciais (GLEZER, 2011:64)

Glezer aponta ainda que as Súmulas Vinculantes vinham como resposta a um problema: "a dificuldade de o Supremo Tribunal Federal impor suas decisões tomadas fora do âmbito do controle concentrado de constitucionalidade" (GLEZER, 2011:16)

Além do objetivo de uniformização que abre espaço para uma lógica pautada em respeito a precedentes judiciais trazida pela Emenda 45/2004, outro objetivo também atribuído à Reforma foi o de diminuir o número de processos no Poder Judiciário; mais especificamente no Supremo Tribunal Federal (STF). Essa característica pode ser alocada na chave "racionalizante" da Reforma do Judiciário, apontada por Cunha e Almeida (2012).

Os debates sobre a Reforma do Judiciário levantaram medidas como: "racionalização da gestão do Poder Judiciário (...), simplificação processual e formas consensuais para aumentar a rapidez da tramitação, reduzir custos e diminuir o número de processos" (KOENER, INATOMI e BARREIRA, 2015: 328-329) Esses objetivos para Reforma podem ser alocados como mais próximos a debates que discutem formas de administração de Justiça baseados em gestão de demanda e redução de número de processo.

Se olharmos para alguns autores que estudaram o processo de reformulação da Justiça cristalizado pela tramitação da Emenda 45/2004, os objetivos de uniformização de jurisprudência e diminuição de demanda são recorrentemente apontados como valores que deveriam ser alcançados com a promulgação da Reforma do Judiciário.

Autores como Maria Tereza Sadek (2004), Luciana Gross Cunha (no prelo), Amando Castelar Pinheiro (2004), Joaquim Falcão (2005), e os próprios papers produzidos pelo Banco Mundial na década de 90, apontam que a Reforma do Judiciário deveria ter, no caso do Banco Mundial, e efetivamente teve, em relação aos outros autores, o objetivo de diminuir a carga de processos dos Tribunais Superiores e de uniformizar sua jurisprudência.

Algumas doutrinas também apontam a natureza uniformizadora e racionalizante das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral: Nelson Nery Junior (2014:392) indica que a intenção da instituição da Repercussão Geral foi reduzir a carga de trabalho do STF, por se constituir como filtro recursal que impede o amplo acesso ao Supremo, o que o aloca ao modelo de Reforma voltado à gestão de demanda. Marinoni e Mitidiero (2012), por outro lado, ressaltam o caráter uniformizador dos instrumentos quando afirmam que a Repercussão Geral é uma espécie de “expediente de compatibilização vertical das decisões judiciais”, no qual as Súmulas Vinculantes estão inseridas. Os autores reconhecem uma relativa vinculação vertical do instituto, uma vez que os Tribunais Inferiores “ficam impedidos de remeter ao Supremo recursos cujas as controvérsias já foram examinadas e tidas como despidas de Repercussão Geral” (2012:26).³

³ Além disso, ao julgar em sede de Recurso Extraordinário com Repercussão Gera reconhecida o STF estará “proferindo uma decisão paradigma a respeito do direito federal, a fim de que ela possa ser em seguida aplicada como precedente dotado de eficácia especial (ainda que não vinculante), aos recursos sobrestados e aos casos sucessivos”. (GALDIANO, 2014, P.38.)

Nesse sentido, reforço que os ideais de implementar um sistema de uniformização de jurisprudência e reduzir a carga de processos que chega aos Tribunais Superiores, em especial, ao STF, são valores comumente atribuídos à Reforma do Judiciário.

Esse trabalho, no entanto, parte de uma inquietação a respeito da **compatibilização** desses ideais, pois apesar de entender que teoricamente valores como diminuição de demanda e uniformização de jurisprudência podem coexistir e foram pensados como eixos da Reforma do Judiciário, na prática, a conjugação desses objetivos pode ser problemática. Em suma, embora pareçam coincidentes e compatíveis, tem finalidades distintas, que por vezes podem ser até contraditórias.

A depender de qual seja a lógica predominante adotada pelo judiciário, com base nesses dois ideais, a consequência para o sistema poderá ser diversa, pois são linhas paralelas. Isto é, retas que embora possam estar próximas, não se cruzam, e, assim, não levam ao mesmo ponto. Pois, um sistema que se preocupa com a uniformização de jurisprudência privilegia a qualidade das decisões judiciais produzidas e a coerência dessas decisões dentro do sistema. Por outro lado, um sistema que elege a diminuição de demanda como valor principal, tem outras preocupações, como gestão de processos de modo a promover a redução de seu acervo, o que mitiga a preocupação com a qualidade das decisões proferidas.

Além disso, essa pesquisa tem como hipótese de que, no contexto das discussões sobre a Emenda 45/2004, razões ligadas à diminuição de demanda foram **predominantes** para promulgação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral.

Desta forma, esse estudo adota esses dois ideais, uniformização de jurisprudência e diminuição de demanda, como dois modelos diferentes de Reforma.

A lente que traz os dois ideais de Reforma de forma polarizada surgiu quando analisava os motivos que a imprensa externou por meio de seus artigos para promulgação da Reforma do Judiciário, no meu projeto de

iniciação científica “A Reforma do Judiciário e seus discursos”. Na pesquisa citada, analisei os discursos dos jornais Folha e Estado de S. Paulo, produzidos durante 1999 a 2004, sobre o processo de tramitação da EC 45/2004, de forma a apresentar o posicionamento do veículo a respeito dos institutos trazidos pelo marco legal e subsidiariamente delimitar quais atores promoveram ou obstaculizaram a conclusão da Reforma.

Esse estudo concluiu que os atores⁴que impulsionaram a tramitação das Súmulas e da Repercussão Geral no Congresso exprimiram uma preocupação maior, segundo matérias da Folha e do Estado de S. Paulo, com a diminuição do número de processos que chegavam às instâncias superiores, do que com a necessidade de se instituir um sistema de uniformização de jurisprudência. As justificativas se concentraram nos argumentos de redução de número de processos.

Assim, a pergunta que guiou essa pesquisa foi: os atores que ativamente participaram da aprovação e elaboração da Reforma do Judiciário declaravam o objetivo de adotar um sistema de uniformização de jurisprudência? Ou sua intenção principal foi diminuir o número de processos que chegam às cortes superiores?

Para entender isso, é necessário olhar para o momento de produção da Reforma do Judiciário, isto é, seu processo legislativo. Olhar para o processo legislativo da Emenda é uma oportunidade de estudar os sentidos que os atores que a produziram traçaram para ela e também uma chance de observar as principais discussões que a informaram, com a finalidade de descobrir se os motivos que foram apontados para a sua criação são de fato as razões pensadas por aqueles que conduziram a sua produção e quais são

⁴ Essa perspectiva foi retirada da análise dos discursos produzidos pelos jornais Folha de S. Paulo e Estado de S. Paulo, entre 1999 a 2004, sobre a Reforma do Judiciário, com enfoque nos institutos trazidos pela Emenda nº45 e seu processo de tramitação (LANA, 2016)

os interesses declarados dos atores envolvidos no processo de emendamento constitucional.

Para atingir essa finalidade, analisei as Notas Taquigráficas das sessões do congresso e as das Audiências Públicas realizadas. Isso porque o debate legislativo desses instrumentos foi permeado por muitos interesses e os atores que seriam afetados por eles, como os membros do Judiciário, os quais não falaram com unicidade, e os do executivo, que também foram ouvidos. A construção dos múltiplos significados desses instrumentos foi feita por muitas vozes.

Neste sentido, reitero que o objetivo desta pesquisa é delinear quais foram as razões declaradas como justificativa para a promulgação da EC 45/2004, por meio dos debates legislativos que a informaram. Busco, portanto, descobrir se as justificativas que nortearam o processo de elaboração desses instrumentos estão mais ligadas à agenda de uniformização de jurisprudência, ou se o que impulsionou sua produção foi uma tentativa de reduzir o número de processos no STF que não teve como enredo principal a preocupação de uniformizar a produção de sentenças judiciais.

Para responder essa pergunta, este trabalho foi dividido em três partes. Na primeira parte, delinheiro os dois objetivos da Reforma e trago no item 1, os motivos pelos quais a minha análise considera esses objetivos como incompatíveis, em alguns contextos, apesar de ambos terem sido pautados como pilares da Reforma do Judiciário. Na segunda parte, no item 2, apresentarei a metodologia de coleta e de análise. Na terceira parte, no item 3, que está subdividido em três partes, está a análise dos debates legislativos, na qual, apresentarei por *locus* de discussão quais foram as razões predominantes que informaram a criação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral.

1. Uniformização de Jurisprudência e diminuição de demanda: por que olhar para esses objetivos como dois modelos de Reforma paralelos?

Apesar da diminuição de demanda e da uniformização de jurisprudência serem frequentemente valores pensados em conjunto tanto por quem estuda a Reforma do Judiciário, como no discurso dos atores que a produziram, acredito que os ideais, embora coexistam teoricamente, quando pensados como valores a serem atingidos pela reforma dão panoramas e uma racionalidade diferente ao sistema.

Isso porque, a racionalidade de um sistema judicial pautado em diminuição de demanda de casos repetitivos e um sistema fundamentado em precedentes, e conseqüentemente, em uniformização de jurisprudência, privilegia desenhos institucionais diferentes.

Como já mencionei, um sistema preocupado com uniformização de jurisprudência é construído para produzir decisões iguais para casos semelhantes, no qual seus atores - juízes, desembargadores, e principalmente, ministros das cortes superiores - se empenham em dar respostas com qualidade que assegurem a segurança jurídica e a consonância aos precedentes já estabelecidos.

No entanto, um sistema pautado em diminuição de demanda é baseado na lógica de administração da justiça, na qual gestão processual, eficiência e redução de processos são sua finalidade primeira. Isto é, aqui preocupações com a qualidade da resposta e consonância com a jurisprudência produzida não são priorizadas.

Na Reforma do Judiciário, um desses sistemas saiu vencedor, apesar do discurso produzido até então ter cristalizado a vitória de ambos. O que proponho com esse trabalho é: (i) os dois sistemas são diferentes e a priorização de um deles traz conseqüências distintas para quem aciona o Poder Judiciário; (ii) entender a preponderância é importante, pois podemos aferir em qual tentativa de construção de sistema de justiça fomos inseridos com a Reforma do Judiciário.

Nesse sentido, para ilustrar, trago alguns dados sobre a Repercussão que exemplificam o motivo desses dois objetivos poderem ser enxergados como incompatíveis quando usados como critérios para avaliar a eficiência do instituto.

Esses dados foram retirados do Relatório de Pesquisa do Núcleo de Justiça e Constituição da FGV Direito SP "Um balanço geral da Reforma do Judiciário: os efeitos práticos das reclamações constitucionais e da repercussão geral no STF e no TJSP". Nessa pesquisa estudamos as projeções dos institutos da Repercussão Geral e da Reclamação Constitucional após um pouco mais de uma década da promulgação da Emenda 45/2004.

A respeito da Repercussão Geral um dos principais objetivos do Relatório foi entender por meio de acórdãos selecionados do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) "a postura do STF perante a centralização imposta pela reforma do judiciário e sucessivas mudanças legais em caso de retratação ou não retratação" (CUNHA, NO PRELO: 46)

Vale lembrar que quando o Recurso Extraordinário em sede de Repercussão Geral é decidido o STF produz uma tese a respeito da matéria apreciada. Essa tese deve orientar os recursos sobrestados em razão do reconhecimento da Repercussão Geral. Assim, quando a orientação do Supremo é exteriorizada, os Tribunais, Turmas de Uniformização ou Turmas Recursais devem rediscutir seus julgados à luz das orientações fixadas em Repercussão Geral, tendo como primeira finalidade adequar o seu entendimento àquele externado pelo Supremo. No entanto, a Repercussão Geral, ao contrário das Súmulas Vinculantes, não é considerada um precedente vinculante⁵, o que deixa margem para não retratação das instâncias

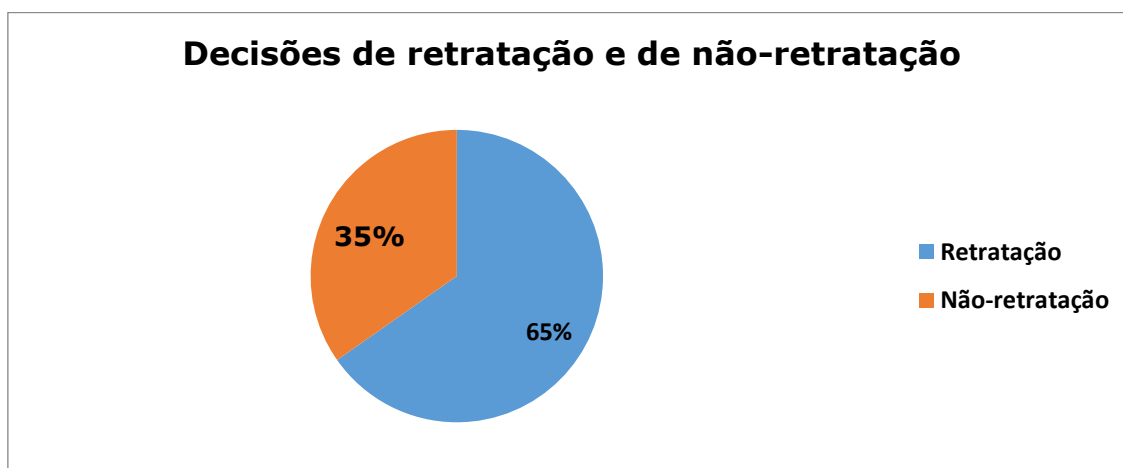
⁵ Vale lembrar que a decisão em sede de Repercussão Geral não se constitui como um precedente vinculante, sendo considerada um precedente persuasivo. Neste sentido, veja dois excertos sobre a divisão entre precedentes persuasivos e vinculantes e sobre o caráter persuasivo da Repercussão Geral: "poder-se-ia utilizar da conhecida divisão entre precedentes *vinculantes* e precedentes meramente *persuasivos*. No primeiro, o decidido é de seguimento obrigatório, sendo vedado ao juiz de um determinado caso optar por não aplicá-lo a outros casos similares. Para assegurar o cumprimento dessas decisões existe uma ação específica –

inferiores, isto é, tribunais de primeira instância, por vezes, não conformam suas decisões às do STF, contrariando as decisões cristalizadas na Repercussão Geral.

É sobre a dinâmica de retratação e não retratação que a pesquisa se concentra, pois, ela verifica na jurisprudência do TJ-SP quais são os números retratação e não retratação dos julgados emitidos pelas Turmas do Tribunal.

A seguir trago o gráfico que sintetiza os dados de retratação e não retratação encontrados:

Gráfico 1.



(“Um balanço da Reforma do Judiciário”)

a Reclamação Constitucional – ou algum tipo de sanção para o juiz. No segundo, contudo, o precedente se sustenta exclusivamente em razão de seus próprios argumentos ou por alguns incentivos de ordem institucional, não havendo qualquer obrigação jurídica de se seguir o precedente firmado.” (...) “Decisões em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida: por força do art. 52, X da Constituição Federal, as decisões em controle difuso de constitucionalidade – e aqui aplica-se, em princípio, também as interpretações das normas a partir da Constituição – se submetem à resolução do Senado Federal para que produzam efeito *erga omnes* e vinculem para além das partes daquele processo. Contudo, deve ser levado em consideração que o CPC/73 traz a possibilidade do Tribunal *a quo* exercer juízo de retratação para adequar sua decisão à do STF, para evitar que a Corte Suprema se debruce reiteradamente sobre uma mesma questão constitucional. Assim, pode-se afirmar que, embora essas decisões não apresentem efeito vinculante (obrigatório) – não cabe Reclamação contra ato que as contrariar – a possibilidade de retratação expressamente prevista pela legislação indica que há incentivos de ordem institucional para seguimento do precedente. Por isso, a decisão apresenta força persuasiva, que, contudo, é mais intensa do que nas demais decisões em processos subjetivos. (GROSS, no prelo:17-19)

Como pode ser visto, após analisarmos uma amostra de 357 decisões, concluímos que em 65% dos casos, as Turmas do TJ-SP se conformavam com a decisão do STF em sede de Repercussão Geral e reformaram seus julgados, no entanto, 35%, não seguiam a orientação cristalizada em Repercussão Geral e mantinham suas decisões, contrariando o entendimento do Supremo.

Esses números de retratação e não retratação levantaram algumas divergências durante a construção do Relatório, pois um dos objetivos da pesquisa era analisar as projeções do instituto da Repercussão Geral sob a perspectiva dos objetivos da Reforma.

Como já mencionei no item anterior, a Reforma do Judiciário teve duas diretrizes claras: a promoção da uniformização de jurisprudência e a redução de diminuição de demanda, conforme a chave de análise que os dados foram olhados, foi possível deduzir racionalidades diferentes de avaliação da Repercussão Geral que geraram disputas sobre a análise dos impactos causados pelo instrumento.

Para quem olhava para a Repercussão Geral sob a lente de diminuição de demanda, o instrumento não tinha sido eficiente, uma vez que 35% de não retratação era um percentual muito elevado, lembrando que esses números são os de não retratação dentro das Turmas do TJ-SP.

Os pesquisadores que insistiam nessa chave de análise levantaram ainda que os números gerais de processos que chegavam ao Supremo reforçavam essa sensação de insuficiência do instrumento, o trecho a seguir demonstra isso:

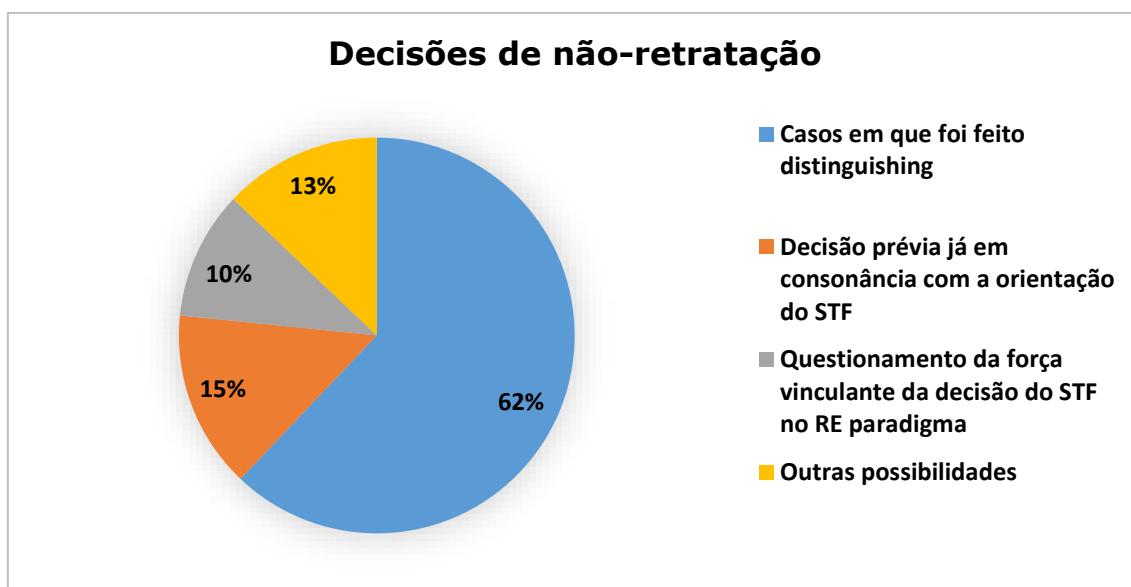
Verifica-se, então, que a Repercussão Geral foi um dos filtros instalados pelo STF com a finalidade de racionalizar o processo decisório e reduzir o número de processos. Porém, quando se analisa a quantidade de recursos extraordinário recebidos pelo STF nos últimos anos, esse mecanismo não parece ter sido eficaz. De acordo com dados do STF, a quantidade de processos diminuiu em 2006, quando foram submetidos ao STF 116.216 processos; em 2007, o número diminuiu para 112.938 e, em 2008, diminuiu drasticamente para 59.314, reduzindo ainda mais em 2009 para 32.649 e seguindo em uma contagem decrescente até 2011 quando foram propostos 29.576 RREE. A partir de 2012, os números voltaram a aumentar, subindo para 38.075 chegando, em 2014, a 57.799 RREE. Esses números demonstram que a Repercussão geral, em um momento, conseguiu reduzir o número de processos submetidos ao STF, mas, a

partir de 2012, percebem-se alguns sinais de aumento, o que indica a ineficiência do atual sistema processual.

Como pode ser observado, pela chave de análise de diminuição de demanda, o aumento do número de processos no STF e o percentual elevado de não retratação dos julgados no TJ-SP foram avaliados como indícios da ineficiência do instrumento em relação aos objetivos estabelecidos pela Reforma do Judiciário.

No entanto, o dissenso foi consolidado quando outro grupo de pesquisadores, que privilegiaram o viés de uniformização de jurisprudência e o caráter do instrumento de ser um precursor da implementação da lógica de um sistema de precedentes no Brasil, junto com as Súmulas Vinculantes, trabalhou com os dados. Esse grupo, do qual fiz parte, estudou as razões explicitadas pelas Turmas do TJ-SP para justificar a não retratação. As motivações que justificavam os 35% de não retratação foram ilustradas nesse gráfico:

Gráfico 2.



(“um balanço da reforma do Judiciário”)

O gráfico acima traz as razões levantadas pelos desembargadores do TJ-SP para não se conformarem à decisão cristalizada em Repercussão Geral emitida pelo Supremo.

Analisamos, portanto, as 125 decisões (35%) das 357 da amostra, na qual identificamos a não retratação. Dentre essas 125, em 62% dos casos, as Turmas alegavam estar fazendo o *distinguishing* do caso decido em Repercussão Geral. O *distinguishing* é uma técnica comum em sistemas judiciais pautados em precedentes judiciais. Ela se define como a expressão da:

Distinção entre os casos para efeito de se subordinar, ou não, o caso sob julgamento ao precedente. Assim, é necessário delimitar a *ratio decidendi*, considerando os fatos matérias do primeiro caso, ou seja, os fatos que foram tomados em consideração no raciocínio judicial como relevantes ao encontro da decisão. [Desta forma], o *distinguishing* revela a demonstração entre as diferenças fáticas entre os casos ou a demonstração de que a *ratio* do precedente não se amolda ao caso sob julgamento, uma vez que os fatos de um e de outro são diversos. (MARINONI, 2015:230)

Portanto, quando as Turmas não reformavam suas decisões alegando o *distinguishing*, elas não estavam desobedecendo o precedente judicial construído a partir da decisão em Repercussão Geral. Elas estavam se valendo da técnica comum em um sistema pautado em precedentes judiciais, no qual é permitido não seguir uma orientação jurisprudencial, se o caso sob análise for diferente do cristalizado pelo precedente, seja porque são diferentes faticamente, seja porque a *ratio*⁶ do caso não se amolda a do caso paradigma.

Alinhando esse dado a outra motivação mais frequente, qual seja, a não conformação à decisão em Repercussão Geral pela consonância entre o

⁶ Cf.: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/94/edicao-1/ratio-decidenti>.

decido pelo STF e o julgado anterior, constatamos que a Repercussão Geral, sob a ótica da uniformização de jurisprudência, tinha sido relativamente eficiente em relação aos objetivos da Reforma. Neste sentido, concluímos:

A análise realizada nesta parte da pesquisa permitiu verificar que o regime da repercussão geral tem sido efetivo no sentido de promover a uniformização da jurisprudência. (...)Esse aparente sucesso da uniformização de jurisprudência promovida pela reforma de 2004 pode ser observado nas decisões de retratação, mas também nas decisões de não retratação, em que se poderia cogitar não haver alinhamento da jurisprudência do TJSP à jurisprudência do STF. (...) Isso se vê pelo fato de apenas um número muito reduzido de acórdãos desta categoria efetivamente apresentarem algum tipo de contestação à força das decisões do STF ou à obrigatoriedade de retratação em caso de orientações contraditórias. Na maior parte dos casos, ao contrário, o que parece haver é uma confirmação da força obrigatória das decisões tomadas pelo STF no julgamento dos RREE paradigmas. Os *distinguings*, por exemplo, realizados em parcela significativa dos casos, parecem demonstrar não um desrespeito aos precedentes, mas, ao contrário, uma observância desses precedentes, materializada no esforço argumentativo de demonstrar a distinção

Quando analisamos os dados, conforme ilustrado no excerto, consideramos que o número de não retratação não representava em si um problema. Pois como olhávamos com a perspectiva de uniformização de jurisprudência, consideramos que as justificativas para a não retratação mais frequentes, isto é, o uso do (i) *distinguishing* e (ii) a não conformação à decisão em Repercussão Geral pela consonância entre o decido pelo STF e o julgado anterior, eram movimentações próprias de um sistema pautado em precedentes judiciais.

Sob essa perspectiva, concluímos que a Repercussão Geral tinha sido um mecanismo importante no sistema, pois não apenas uniformizou de forma direta as decisões do TJ-SP, expressa pelo 65% de retratação, como também trouxe para as Turmas uma construção de uma lógica de precedentes judiciais, uma vez que as justificativas mais frequentes para a não retratação se valiam de técnicas próprias desse sistema.

No entanto, ao confrontar as duas análises, a dos pesquisadores que observaram o baixo grau de sucesso do instrumento, alegando o insuficiente percentual de diminuição de demanda, com a dos pesquisadores que fizeram uma leitura diversa, reputando o considerável êxito pela chave de uniformização de jurisprudência, percebi, que em certos aspectos, esses dois ideais não são compatíveis.

Pois, quando os valores diminuição de demanda e uniformização de jurisprudência são usados em conjunto para medir a efetividade dos instrumentos, por vezes, eles se demonstraram inconciliáveis, como tentei ilustrar no exemplo.

Tendo como base resultado desse relatório, no qual tivemos dificuldade de analisar o instrumento da Repercussão Geral quando usamos como parâmetro os dois objetivos, busco, por meio da análise dos debates que informaram as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral, entender qual dos dois objetivos foi o catalizador para a promulgação dos instrumentos, para, partindo do resultado dessa pesquisa, construir uma métrica mais clara em relação à finalidade da Reforma do Judiciário para as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral.

Entender os objetivos da Reforma do Judiciário após mais de uma década de sua tramitação se mostra relevante, pois a Emenda 45/2004 inaugurou uma agenda que inseriu debates de reformulação do sistema judiciário no Brasil.

Após a promulgação da Reforma um dos pontos mais discutidos foi a necessidade de alteração dos códigos de processo, em especial, a do código de processo civil.⁷

⁷ Cf. reportagens da época da promulgação da Emenda nas quais alguns atores da Reforma reforçam a necessidade de promover a reforma nos códigos de processo: <http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,o-judiciario-e-sua-reforma-permanente,278271>; <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2810200309.htm>; <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2712200411.htm>

Essas discussões apresentavam a mesma tônica da Reforma do Judiciário, isto é, mudar o código de processo civil para (i) padronizar as decisões e (ii) diminuir o número de processos. O que responde as mesmas demandas da Reforma: promoção de segurança jurídica e celeridade processual.

A questão que levanto com essa pesquisa é: que se por vezes os objetivos de uniformizar jurisprudência e diminuição demanda podem ser incompatíveis, e admitindo que um desses objetivos se sobrepôs ao outro no processo de tramitação da emenda – hipótese confirmada por essa pesquisa e que será exposta nos próximos itens – será que esse mesmo quadro não pode ser verificado na tramitação do novo código de processo civil promulgado em 2015?

Concluindo, olhar para os objetivos da Reforma à luz dos debates legislativos podem nos trazer lentes de análise mais claras para estudar outros marcos legais frutos da Emenda 45/2004.

No próximo item, apresento a metodologia de análise e coleta dos debates legislativos que instruíram a Reforma do Judiciário.

2. Metodologia

2.1 Metodologia de coleta

Para cumprir o objetivo da pesquisa, estudei os debates legislativos que informaram a produção da Emenda 45 de 2004, bem como as audiências públicas que ocorreram durante esse processo de tramitação da Emenda.

Os debates legislativos são transcritos nas notas taquigráficas produzidas pelo Congresso Nacional. Desta forma, as notas taquigráficas da Emenda 45 de 2004, produzidas pelo Senado e pela Câmara no período de sua tramitação, serão a fonte primária desta pesquisa. Este tipo de

http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/reforma-do-judiciario/artigos/art_reformapossivel.pdf

documento condensa as falas dos congressistas responsáveis pela produção deste projeto, o que atende a finalidade do estudo que é mapear as falas produzidas durante a construção da Reforma do Judiciário.

As notas taquigráficas são disponibilizadas pelo site da Câmara⁸ e do Senado Federal⁹, através das comissões pelas as quais passam um projeto de lei. Para coletá-las, o caminho percorrido seria verificar em qual dia o projeto de lei, objeto do estudo, foi debatido por elas e depois acessar os registros da sessão da comissão escolhida.

No Senado, a PEC da Emenda 45 de 2004 tramitou como PEC n.29 de 2000. Assim, para coletar as Notas Taquigráficas primeiro busquei por sua ficha de tramitação. No site da Casa acessei a aba de "Atividade Legislativa", depois a aba de "Projeto e Matérias" e por fim a de "Pesquisa", nesta seção o número da proposta de emenda foi colocado e se teve acesso à sua ficha de tramitação.¹⁰ Tendo em vista o objetivo desta pesquisa, na ficha de tramitação identifiquei por quais canais seria possível mapear os discursos objeto desse estudo.

A ficha de tramitação apresenta todas as etapas de discussão das leis. Ela indica, por exemplo, por quais comissões aquele projeto passou e se houve audiência pública ou não. Ao analisar a tramitação de PEC, decidi estudar também as Audiências Públicas¹¹ que a informaram e as sessões do Plenário nas quais ela foi discutida porque identifiquei informações relevantes não apenas as falas dos congressistas, como também na de outros atores

⁸ Cf.: <http://www2.camara.leg.br/>

⁹ Cf.: [://www12.senado.leg.br/hpsenado](http://www12.senado.leg.br/hpsenado)

¹⁰ Cf. <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/44577>

¹¹ Após a escolha do momento que se iria estudar, isto é, as audiências públicas e as sessões do plenário, buscou-se pelas Notas Taquigráficas dessas etapas. Sua coleta foi feita manualmente, e foi realizada por meio das sessões e audiências públicas realizadas pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Assim, pelo site do Senado se acessou a aba de "comissões"¹¹, depois "Comissão de Constituição e Justiça"¹¹. Na página da Comissão de Constituição e Justiça as datas foram procuradas na seção de "reuniões anteriores a 2012", e o material foi selecionado por meio da opção "Atas e Notas Taquigráficas

participantes do processo de emendamento constitucional. Incluí também em minha análise as sessões do Plenário já que a partir delas é possível observar as discussões entre os Senadores e Deputados a respeito da emenda. Ressalvo que apenas o Senado promoveu Audiências Públicas para discutir a Reforma do Judiciário.

Para coletar o material disponibilizado pela Câmara foi necessário utilizar de duas vias. A primeira via, já descrita sem detalhes no item 1, foi acessar o site da Câmara, ir para aba "Deputados", selecionar o item "Discurso". Dentro da seção "Discurso e Notas taquigráficas" há várias opções de busca disponíveis em "Pesquisa no Banco de Discursos", como "orador", "texto integral", "período" ou "assunto", a escolhida foi a chave de busca por data, que é identificada como "período". Nessa chave de busca foi selecionado de forma manual cada uma das datas das sessões do plenário informadas pela ficha tramitação da PEC 96 de 1992¹² coletei as Notas Taquigráficas de cada sessão.

No entanto, a PEC 96 de 1992, que gerou a Reforma do Judiciário, foi discutida também em comissões especiais. Os debates ali realizados ficam disponíveis no site das casas legislativas após a finalização dos trabalhos realizados por essas comissões. Sendo assim, para acessar esses arquivos foi preciso ligar para os canais de atendimento ao Cidadão¹³ da Câmara e solicitá-los à Casa, com respaldo na lei de acesso à informação (Lei 12.527 de 2011). Os materiais enviados pela Casa foram 12 volumes que continham toda tramitação da Emenda.

2.1 Metodologia de Análise e categorização dos dados.

A análise do material foi feita por meio da categorização das falas dos congressistas e outros atores que participaram da elaboração da Emenda 45 de 2004. Essas categorias foram construídas de forma indutiva, isto é, elas

¹² <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14373>

¹³ Os números desses canais são: Câmara (0800-619-619); Senado: (0800 6122110).

não foram criadas previamente à análise baseadas em um referencial teórico, mas surgiram a partir da leitura do texto. A cada vez que encontrava uma nova declaração de motivação para instituição das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral, criava uma categoria. As categorias foram criadas tendo em vista apenas a hipótese de pesquisa, ou seja, se os institutos supracitados foram pensados sob uma lógica de uniformização de jurisprudências ou se as motivações para sua instituição estavam mais próximas à diminuição de demanda. Dessa forma, argumentos que levavam em conta outras questões não foram categorizados¹⁴. Esse processo será descrito abaixo:

Por meio da leitura das Notas Taquigráficas (NT) procurei mapear os motivos trazidos pelos deputados/senadores para instituição ou não dos instrumentos objetos do estudo. As categorias foram construídas por meio da codificação natural, isto é, a partir do excerto das falas desses atores. Esse processo reduz a subjetividade da categorização, uma vez que cada categoria representa um argumento que de fato foi citado por algum ator que participou do processo legislativo da EC 45/2004. E quando outro ator citava o mesmo motivo, sua fala também era atribuída àquela categoria, ressalvadas quaisquer distinções feitas.

Vale ressaltar que considerei como “manifestação” toda vez que um ator falava em uma sessão ou na Audiência Pública. Assim, caso em uma sessão houvesse dez falas que mencionavam as Súmulas ou a Repercussão Geral, computei que naquela sessão houve dez manifestações. Se naquela sessão o mesmo ator falou mais de uma vez, por exemplo, ator “x” falou três vezes, então computei três manifestações, mesmo que tenham sido de um mesmo ator, pois ele falava em momentos distintos, sessões diferentes ou em dias da Audiência Pública distintos.

¹⁴ Mesmo a construção de categorias de forma indutiva enseja certo subjetivismo do olhar do pesquisador. Isto porque a partir de variadas lentes de análise podemos retirar informações diferentes de um mesmo material. Todavia, tentei dirimir quaisquer vieses ao me concentrar na hipótese de pesquisa para construir a classificação. Ao final, acredito que a forma como a classificação foi realizada foi útil para as conclusões de pesquisa.

Como debates legislativos são textos imersos em contextos políticos diversos e cada sessão traz uma multiplicidade de assuntos, resalto que o mapeamento dos motivos trazidos pelos congressistas a respeito dos institutos supracitados se restringe a um olhar direcionado: motivações que explicitem se esses atores declararam os institutos de Súmulas Vinculantes e Repercussão Geral como meios de uniformizar jurisprudência.

Como essas categorias imergem da leitura dos documentos, as categorias das notas taquigráficas da Câmara e do Senado foram diferentes, pois cada Casa apresentou características próprias na tramitação desse diploma, que justificam essa diferença.

A tabela da Câmara apresentou as seguintes categorias:

Categorias de Análise – Câmara dos Deputados	
CATEGORIAS	SIGNIFICADO DAS CATEGORIAS
(1) Acesso à Justiça/ Democratização Do Poder Judiciário	Os instrumentos viabilizam ou obstaculizam o acesso à Justiça.
(2) Mitiga Direitos e Garantias Fundamentais	Os instrumentos mitigam garantias fundamentais.
(3) Centralização De Poder Instâncias Superiores	Os instrumentos promovem a centralizam do poder nas instâncias superiores.
(4) Instrumento fere a Independência das Instâncias Inferiores	Os instrumentos ferem a independência das instâncias inferiores por tirar da sua esfera a possibilidade de decidir, dada a necessidade de uniformização de acordo com as decisões proferidas pelo STF.
(5) Engessa o Direito	Os instrumentos engessam o direito em razão da uniformização obrigatória.

(6) Diminuir Demanda STF	Os instrumentos diminuem demanda de recursos do STF, dada a sua natureza de filtro.
(7) Instrumento dá ao Judiciário Poder de Legislar	Os instrumentos conferem ao Judiciário poder de legislar por estabelecer uma linha de interpretação.
(8) Instrumento promove o STF à Corte Constitucional	O instrumento promove o STF à Corte Constitucional por estabelecer critérios de seleção de recursos.
(9) Reforma Corporativista	A Reforma foi feita para atender a demandas dos Tribunais Superiores em detrimento de outros campos sociais.
(10) Instituto Criado Para Atender Demandas Do Governo	Os institutos foram criados para atender a demandas do Governo. ¹⁵
(11) Instrumento Confere Poder Discricionário	Os instrumentos conferem ao STF poderes discricionários, já que sua edição, como por exemplo, o das Súmulas, ficará a seu cargo
(12) Enfraquecimento Do Controle Difuso	A Repercussão Geral enfraquece o controle difuso por centralizar as decisões de seleção de casos no STF.
(13) Celeridade Processual	Instrumentos promovem a celeridade processual

As categorias sinalizadas acima representam todos os pontos tratados pelos deputados na discussão da Reforma do Judiciário, sobre as Súmulas Vinculante e a Repercussão Geral, que relacionavam de alguma forma esses instrumentos ou a um ideal de uniformização ou de diminuição de demanda.

¹⁵ Como a tramitação na Câmara foi até 2000, o governo que os deputados de oposição se referiam era o governo do então presidente, Fernando Henrique Cardoso.

As categorias foram tabeladas de forma a demonstrar o posicionamento dos deputados, explicitando se os deputados eram favoráveis ou contrários àquele argumento. Por exemplo, na categoria "Acesso à Justiça/ democratização do Poder Judiciário" foram marcadas todas as falas dos deputados que citaram esse argumento, diferenciando apenas se eles concordavam ou não com ele. Para continuar no exemplo, o deputado Fernando Coruja (PDT), na sessão do dia 1 jun. 2000, se manifestou da seguinte maneira:

A influência das grandes corporações nos Tribunais Superiores é muito grande. Isso porque a igualdade jurídica no nosso País é apenas formal. Não temos igualdade fática, de verdade. Os grandes empreendimentos têm escritórios de advogados. Entretanto, lá na ponta da linha, no pequeno Município, muitas vezes, o sujeito é defendido por um advogado dativo. Modificar o eixo de controle de constitucionalidade, fazendo com que os tribunais Superiores e o STF tenham mais poder, fará com que, nos embates com grandes bancos, grandes multinacionais ou transnacionais, as decisões possam ser tomadas de maneira a vinculá-las fundamentalmente nos Tribunais Superiores e no STF. O poder do juiz singular vai diminuir. A população mais pobre terá menos acesso à Justiça

Como se pode perceber, sua fala demonstra que na sua perspectiva a Reforma do Judiciário não contribuiria com o ideal de acesso à justiça, essa fala além de revelar outras possibilidades de categorias¹⁶, ainda exemplifica como as falas foram categorizadas. Pois a partir da fala do ator social, se construiu as categorias.

As do Senado foram feitas no mesmo molde, apresentando as seguintes categorias:

Categorias de Análise – Senado, sessões do Plenário	
CATEGORIAS	SIGNIFICADO DAS CATEGORIAS

¹⁶ Como as falas dos congressistas não apresentam apenas uma justificativa para instituição ou não dos instrumentos, cada excerto pode ter sido enquadrado em mais de uma categoria, quando apresentava múltiplas razões para tanto. Na fala do deputado apresentada, por exemplo, as categorias de "enfraquecimento do controle difuso" e "centralização de poder nas instâncias superiores" também foram sinalizadas.

(1) Acesso à Justiça	Os instrumentos viabilizam ou obstaculizam o acesso à Justiça
(2) Mitiga Direitos e Garantias Fundamentais	Os instrumentos mitigam garantias fundamentais.
(3) Instrumento uniformiza o entendimento de lei/ jurisprudência	Instrumento promove a uniformização da interpretação de leis e assim uniformiza a forma de decidir dos Tribunais Inferiores.
(4) Instrumento fere a Independência das Instâncias Inferiores	Os instrumentos ferem a independência das instâncias inferiores por tirar da sua esfera a possibilidade de decidir, dada a necessidade de uniformização de acordo com as decisões proferidas pelo STF.
(5) Engessa o Direito	Os instrumentos engessam o direito em razão da uniformização obrigatória.
(6) Diminuir Demanda STF	Os instrumentos diminuem demanda de recursos do STF, dada a sua natureza de filtro.
(7) Instrumento dá ao Judiciário Poder de Legislar	Os instrumentos conferem ao Judiciário poder de legislar.
(8) Instrumento promove o STF à Corte Constitucional	O instrumento promove o STF à Corte Constitucional por estabelecer critérios de seleção de recursos.
(9) Instrumentos combatem a procrastinação no processo	Instrumentos combatem a procrastinação no processo, porque uniformizam decisões, impedindo com que demandas repetitivas que não se adequem aos moldes do julgamento dos Tribunais Superiores sejam propostas.
(10) Reforma constitucional precisa acompanhar reformas nos códigos de processo	Apenas os instrumentos de Súmulas e Repercussão Geral não seriam capazes de atingir o objetivo de celeridade processual.
(11) Instrumento direcionado a demandas repetitivas	Os instrumentos não estão sendo criados com o objetivo de resolver demandas complexas, mas sim casos de massa.

(12) Natureza restrita do instituto/ só pode versar sobre determinada matéria	O instituto só pode versar sobre matéria que acarreta grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questões idênticas.
(13) Celeridade Processual	Instrumentos promovem a celeridade processual
(14) Instrumento permite que o Tribunal se concentre em casos importantes a serem decididos	O instrumento permite com que o Tribunal resolva casos importantes, tendo em vista que demandas repetitivas seriam barradas por eles.

Como é possível observar, algumas das categorias, que representam os motivos trazidos pelos deputados na Câmara para instituição ou não da SEV e da RG foram repetidas no Senado.

Para cumprir com os objetivos desse trabalho, ainda categorizei um terceiro tipo de documento: as Audiências Públicas realizadas no Senado, pois a Câmara não as promoveu. Mapeei-as com o intuito de identificar as falas dos atores externos ao congresso, como os membros do Judiciário e do Executivo, que influenciaram o processo de deliberação da EC 45/2004. As categorias foram feitas nos mesmo moldes das NT das sessões do Congresso, as apresento a seguir:

Categorias De Análise – Senado, Audiências Públicas.	
Categorias	Significado das categorias
(1) Reforma constitucional precisa acompanhar reforma nos códigos de processo	Reforma Constitucional promovida pela EC 45/2004 não resolvera sozinha o problema de celeridade processual, seriam necessárias reformas nos códigos processuais.
(2) Adoção de mecanismo de contenção de recursos	A Repercussão Geral seria um instrumento de contenção de recursos.

(3) Estender instrumentos para outros tribunais superiores	Estender as Súmulas Vinculantes para os demais Tribunais Superiores seria importante para promover a racionalidade no sistema judicial.
(4) Diminuir demandas dos tribunais superiores	Os instrumentos seriam capazes de diminuir o número de ações que chegam aos Tribunais Superiores, em especial, ao STF.
(5) Combate à litigância de má-fé	A aplicação da multa de litigância de má-fé seria o suficiente para conter recursos protelatórios. Não sendo necessário a instituição de Súmulas ou Repercussão Geral.
(6) Instrumento uniformiza entendimento de lei/jurisprudência	Matérias decididas pelo STF não poderão ser rediscutidas nos tribunais inferiores, o que uniformiza a jurisprudência.
(7) Súmula destinada a casos de massa	As Súmulas Vinculantes não seriam direcionadas para qualquer demanda, mas sim àquelas repetitivas e que causassem grave insegurança jurídica.
(8) Súmula destinada à administração pública	As Súmulas Vinculantes não são dirigidas fundamentalmente aos juízes, mas sim à Administração Pública.
(9) Instrumento confere poder discricionário ao tribunal	A Repercussão Geral, por ser reconhecida pelo STF, seria discricionária. Uma vez que seus critérios não seriam objetivos.
(10) Celeridade processual	O número excessivo de recursos protelatórios diminuiria com os mecanismos de Súmulas Vinculantes e Repercussão Geral o que corroboraria com a celeridade processual

<p>(11) Engessa o direito</p>	<p>Tanto as Súmulas Vinculantes quanto a Repercussão Geral seriam um meio de engessar o direito por tirar a liberdade de decidir do juiz de primeira instância, se constituindo assim como mecanismos antidemocráticos.</p>
<p>(12) Fere independência das instâncias inferiores</p>	<p>O instituto só pode versar sobre matéria que acarreta grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questões idênticas.</p>
<p>(13) Acesso à justiça</p>	<p>O acesso irrestrito às instâncias superiores não significa acesso à justiça, mas sim banalização desta.</p>
<p>(14) Natureza do instrumento: regra de interpretação</p>	<p>O instrumento permite com que o tribunal resolva casos importantes, tendo em vista que demandas repetitivas seriam barradas por eles.</p>
<p>(15) Limites do instituto</p>	<p>As Súmulas Vinculantes são regras de interpretação, sobre a validade e eficácia de alguma norma. Além disso, não são sobre qualquer norma, são sobre aquelas que acarretem em grave insegurança jurídica e multiplicação de processos em causas idênticas.</p>
<p>(16) Instrumentos se vincula ao texto da lei</p>	<p>As Súmulas Vinculantes se vinculam ao texto legal, isto é, alterando a lei, cai a súmula.</p>
<p>(17) Instrumento permite com que o tribunal se concrete em casos importante</p>	<p>Por filtrar as demandas repetitivas, a Repercussão Geral (ou as Súmulas Vinculantes) permite com que os Tribunais Superiores decidam casos importantes.</p>
<p>(18) Instrumento é um precedente judicial</p>	<p>As Súmulas Vinculantes estão na lógica de precedentes judiciais.</p>
<p>(19) Centralização de poder no STF</p>	<p>Os instrumentos significariam uma concentração indevida de poder no STF, e seriam antidemocráticos</p>

(20) Instrumento dá ao STF poder de legislar	As Súmulas Vinculantes dão ao STF poder de legislar por se tratarem de normas gerais e abstratas.
(21) Instrumento promove segurança jurídica	As Súmulas Vinculantes promovem segurança jurídica por trazer uma interpretação única a respeito de casos repetitivos que traziam insegurança jurídica.
(22) Reforma corporativista	A reforma não visa atender apenas interesses corporativistas, pois instrumentos como as Súmulas Vinculantes que visam acelerar o andamento dos processos também são pleiteados pelos Tribunais Superiores

Como pode ser observado, nas Audiências Públicas foi identificado um número maior de motivações do que nos outros *Loci* de discussão. Essas razões, além de mais técnicas, uma vez que exploravam mais os instrumentos e seus possíveis efeitos¹⁷, ainda trouxeram motivos diferentes dos anteriormente apontadas pelos deputados e senadores nas Casas.

As motivações destacadas pelo sombreamento cinza escuro são aquelas que não foram mencionadas pelos legisladores.

As discussões sobre o instituto foram tão intensas que projetos alternativos às Súmulas Vinculantes foram propostos nas casas. Esses projetos iam de ampliar as Súmulas Vinculantes para os demais Tribunais Superiores a uma proposta alternativa ao instituto chamada de Súmulas Impeditivas de recursos. Essa proposta tinha como eixo ser um mecanismo

¹⁷ Esses argumentos podem ser considerados mais técnicos, pois tratam de forma mais específica os possíveis efeitos dos institutos e até onde se daria sua extensão. Alguns argumentos que podem ilustrar isso são os referentes às Súmulas Vinculantes, nos quais os atores tentaram delinear melhor o instituto ao esclarecer que elas seriam destinadas a casos de massa, e à administração pública. Ou quando estabeleceram que as Súmulas teriam como objeto a interpretação de uma lei, desta forma não seria uma maneira dos Tribunais Superiores legislarem sobre as matérias, mas sim apontar uma interpretação vinculante.

de contenção de recursos que chegavam às Instâncias Superiores. Indico que o escopo do trabalho se restringiu ao projeto final, isto é, às Súmulas Vinculantes. Essa restrição se deu, pois o objetivo dessa pesquisa é olhar para os institutos promulgados pela Reforma do Judiciário considerados como mecanismos de uniformização de jurisprudência para ver quais as principais razões para sua instituição. Olhar para os outros projetos que envolveram a construção desses institutos, como as Súmulas Impeditivas de recurso, não responderia a pergunta dessa pesquisa, por isso, os debates sobre esses projetos não foram incluídos.

Outro aspecto importante dessa pesquisa é que ao longo dos itens aloco os argumentos encontrados nas casas e nas audiências públicas, já apresentados nesse item, ora na chave de diminuição de demanda, ora na chave de uniformização de jurisprudência.

Essa divisão é feita não apenas levando em considerando a motivação em si, mas principalmente observando o contexto no qual ela foi referida. No item 3.1.2.1, Análise dos argumentos trazidos na Câmara, elucidado de forma mais detalhada a maneira como as motivações foram distribuídas nas chaves de análise (i) uniformização de jurisprudência, (ii) diminuição de demanda, usando como base a divisão feita na Câmara, divisão esta que foi estendida aos outros *loci*.

3. Análise dos debates legislativos

A análise das motivações mencionadas pelos atores que produziram a EC 45/2004 demonstrou que tanto razões ligadas à implementação de um sistema de uniformização de jurisprudência quanto àquelas vinculadas à necessidade de diminuir o número de processos nos Tribunais Superiores foram pautas comuns nos debates sobre os institutos estudados.

Foi possível perceber também algumas diferenças na abordagem dos institutos entre a Câmara e o Senado. Para apresentar o mapeamento feito de forma a explicitar as características próprias da tramitação dos institutos

optei por organizar o trabalho por *locus* de discussão. Assim, primeiro apresentarei os debates na Câmara, em seguida apresentarei os resultados das discussões no Senado, dividindo entre as discussões realizadas no plenário da Casa e as formalizadas em sede de Audiência Pública.

Nesses tópicos a tramitação que privilegia um aspecto mais formal do processo legislativo será apenas um pano de fundo do trabalho, que se centra, como já foi apontado em outros itens, na temática de uniformização de jurisprudência x diminuição de demanda. Na tentativa de encontrar um argumento preponderante neste processo por meio das motivações trazidas pelos atores.

3.1 Tramitação na Câmara das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral.

As Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral, assim como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), não foram instrumentos previstos pelo criador da PEC 96/92, que originou a EC 45/2004, deputado Hélio Bicudo, (PT).

Assim, apesar da PEC que deu início à Reforma do Judiciário ter sido proposta em 1992, as discussões sobre as Súmulas Vinculantes só se iniciaram em 1993, quando o então deputado Nelson Jobim (PMDB), assumiu a relatoria da matéria. (PAIVA, 2012:66). Desde então, embora as Súmulas Vinculantes só serem mencionadas por meio de “um registro simples no relatório final, [elas passaram] a compor a agenda de debates [da Reforma] a partir de então”. (PAIVA, 2012:66).

Formalmente, as Súmulas Vinculantes tornaram-se parte dos debates em 1995, sob a relatoria do deputado Jairo Carneiro (PFL). (PAIVA, 2012:66). Como aponta Paiva¹⁸ (2012:67), a proposta apresentada por Jairo Carneiro

¹⁸ A autora faz referência a Audiências Públicas realizadas na Câmara (PAIVA, 2012, p.67) como, todavia, no processo de tramitação da Emenda na Câmara não há menção dessas

foi duramente criticada e chegou a ser arquivada em 1999, mas depois de 20 dias foi desarquivada e sob a relatoria do então deputado Aloysio Nunes (PSDB), as Súmulas Vinculantes, assim como outros institutos, como o CNJ e a própria Repercussão Geral voltaram ao centro do debate.

É nesse contexto que os debates sobre os mecanismos se iniciaram, os desenhos desses institutos começaram a ser efetivamente abordados entre 1999 a 2000, quando a primeira discussão na Casa se encerrou e a PEC passou a tramitar no Senado. Ressalto que na Câmara, assim como no Senado, os debates sobre as Súmulas Vinculantes foram mais frequentes do que sobre a Repercussão Geral.

3.1.1 Perfil de discussão na Câmara

Na Câmara, as falas mais preponderantes foram a dos deputados de oposição ao governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), que embora enfrentasse a oposição na Casa ao projeto da Reforma do Judiciário, tinha em 1999 como relator da Reforma, o deputado Aloysio Nunes e depois a deputada Zulaiê Cobra, ambos do PSDB.

Nesse período da tramitação, os deputados de oposição se alinhavam fortemente ao discurso que atribuía à Reforma do Judiciário um viés democratizante, no qual um judiciário mais acessível era visto como principal objetivo da Reforma. Esses deputados, com uma representação mais expressiva dos congressistas do PT e do PDT, declaravam que tanto as Súmulas Vinculantes quanto a Repercussão Geral seriam obstáculos a essa visão da Reforma, o que culminou em uma pressão contrária a esses institutos.

Isso porque, apesar da Reforma do Judiciário ter sido proposta pelo então deputado Hélio Bicudo, à época filiado ao PT, o projeto trazido por ele

audiências, elas não foram analisadas. Cf.
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14373>

nada guardava em comum com o conteúdo que foi promulgado pela EC 45/2004. Segundo Gross Cunha e Almeida (2012:365), a proposta apresentada por Hélio Bicudo se aproximava mais de um projeto que buscava construir uma justiça mais democrática, “enfrentando questões como a gratuidade da justiça, pluralismo jurídico [e] equidade e imparcialidade das decisões judiciais”. Ideal que segundo esses deputados de oposição¹⁹ não estava sendo resguardado, ao contrário, estaria sendo ferido pela instituição das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral.

Se olharmos para a maneira como as discussões se deram na casa, tanto o protagonismo desses deputados como as suas posições contrárias aos mecanismos são reforçadas.

Neste sentido, ao todo foram realizadas trinta e nove sessões no plenário da Câmara sobre a Reforma do Judiciário²⁰. Dessas, treze efetivamente discutiram sobre as Súmulas Vinculantes e Repercussão Geral. Nessas treze sessões²¹ identifiquei quarenta e duas vezes nas quais algum deputado se manifestou²² em relação às Súmulas Vinculantes e Repercussão Geral, as manifestações se deram da seguinte forma:

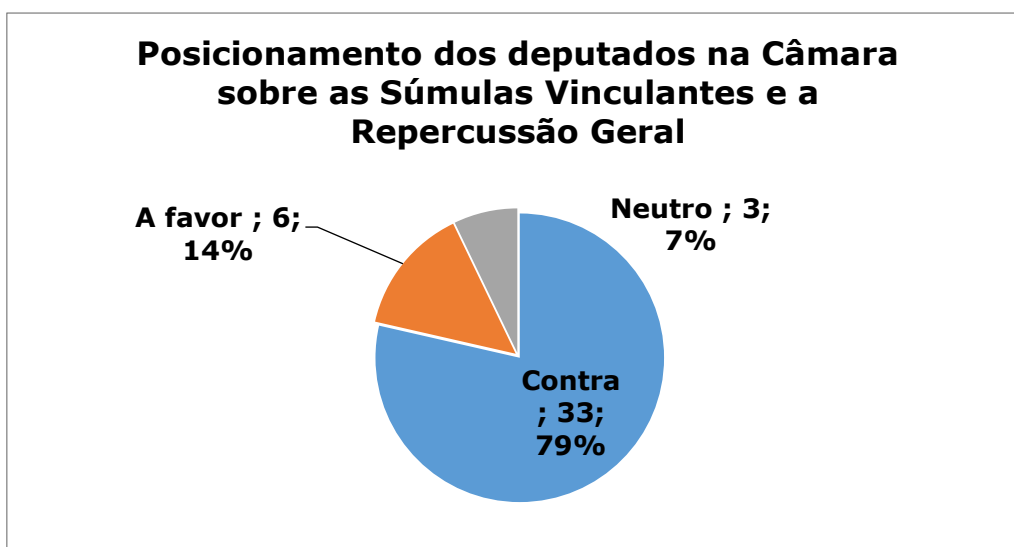
Gráfico 3.

¹⁹ Os principais opositores aos institutos supracitados eram filiados ao PT, PC do B e PDT.

²⁰CF. <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14373>>

²¹ Sessões dos dias: 29 jan. 97, 19 nov. 99, 1 dez. 99, 8 dez. 99, 19 jan. 00, 25 jan. 00, 2 fev. 00, 3 fev. 00, 9 fev. 00, 28, mar. 00, 31 abr. 00, 1 jun. 00, 7 jun.00.

²² Considerei como “manifestação” toda vez que um deputado falava em uma sessão. Assim se caso em uma sessão houvesse dez falas que mencionavam as Súmulas ou a Repercussão Geral, computei que naquela sessão houve dez manifestações. Se naquela sessão o mesmo deputado falou mais de uma vez, por exemplo, deputado “x” falou três vezes, então computei três manifestações, mesmo que tenham sido de um mesmo deputado.



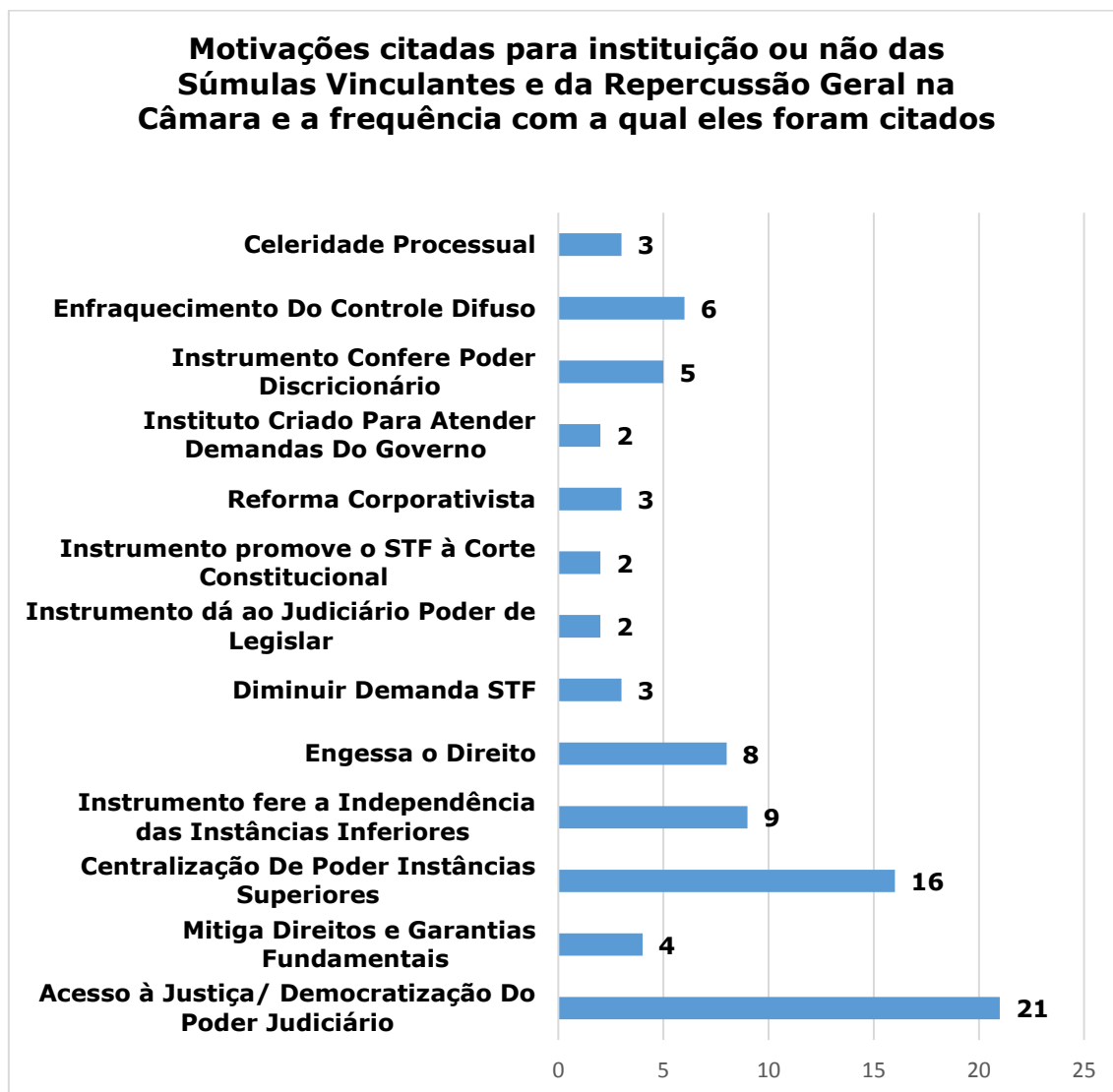
(Elaboração própria)

Como aponta o gráfico, na Câmara a maioria das manifestações dos deputados a respeito das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral era contra a sua instituição. Ressalto ainda que das quarenta e duas manifestações identificadas, vinte e sete vieram de parlamentares de oposição que declaravam ser contra ao projeto da Reforma. Eles pertenciam ao PT, PDT, PPB e PC do B.

3.1.2. As motivações trazidas pelos deputados para instituição ou não das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral.

Durante a tramitação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral na Câmara, treze motivações foram identificadas como razões para instituição ou não dos instrumentos. No gráfico abaixo é possível ver os argumentos trazidos pelos deputados e a frequência com que foram citados.

Gráfico 4.



(Elaboração própria)

O gráfico 4, apresenta todos os argumentos citados pelos deputados durante o processo legislativo dos institutos. Como é possível notar dois argumentos se destacaram, o argumento de "Acesso à Justiça" e o de "centralização de poder nas instâncias superiores".

A análise feita nesta pesquisa privilegiou uma abordagem qualitativa das motivações, dando destaque aos argumentos mais citados na Casa. Isto é, a frequência dos argumentos será importante para situar os discursos, no entanto, é a análise qualificada dessas motivações que norteou o trabalho.

3.1.2.1 Análise dos argumentos trazidos na Câmara.

Na Câmara as manifestações declaradas pelos deputados demonstraram uma preocupação com os dois interesses identificados por esse trabalho: uniformização de jurisprudência e diminuição de processos no judiciário. Como aponto no quadro a seguir, ao dividir as razões trazidas sob esses dois enfoques:

Quadro 1 – Argumentos vinculados à Uniformização de Jurisprudência X Diminuição de processos.

Uniformização de Jurisprudência	Diminuição de demanda
<ul style="list-style-type: none">• Acesso à Justiça• Mitiga direitos e garantias fundamentais• Centralização de Poder nas Instâncias superiores• Engessa o Direito• Instrumento fere a independência das instâncias inferiores• Instrumento dá ao Judiciário Poder de Legislar• Instrumento promove o STF à Corte Constitucional• Enfraquecimento do Controle Difuso• Reforma corporativista	<ul style="list-style-type: none">• Celeridade processual• Diminuição de demanda• Instituto criado para atender demandas do governo• Instrumento confere poder discricionário ao STF

A divisão dos argumentos nessas duas chaves se deu, pois ao mencioná-los os deputados se referiam a essas motivações dando um enfoque mais próximo ora a uniformização, ora a diminuição de demanda. Há argumentos que de forma mais intuitiva são ligados a um desses dois ideais de Reforma, como o de “diminuição de demanda” e “celeridade processual”, que sem dificuldade podem ser vinculados ao ideal de diminuição de demanda. Todavia, há argumentos que fora do contexto dos debates não se

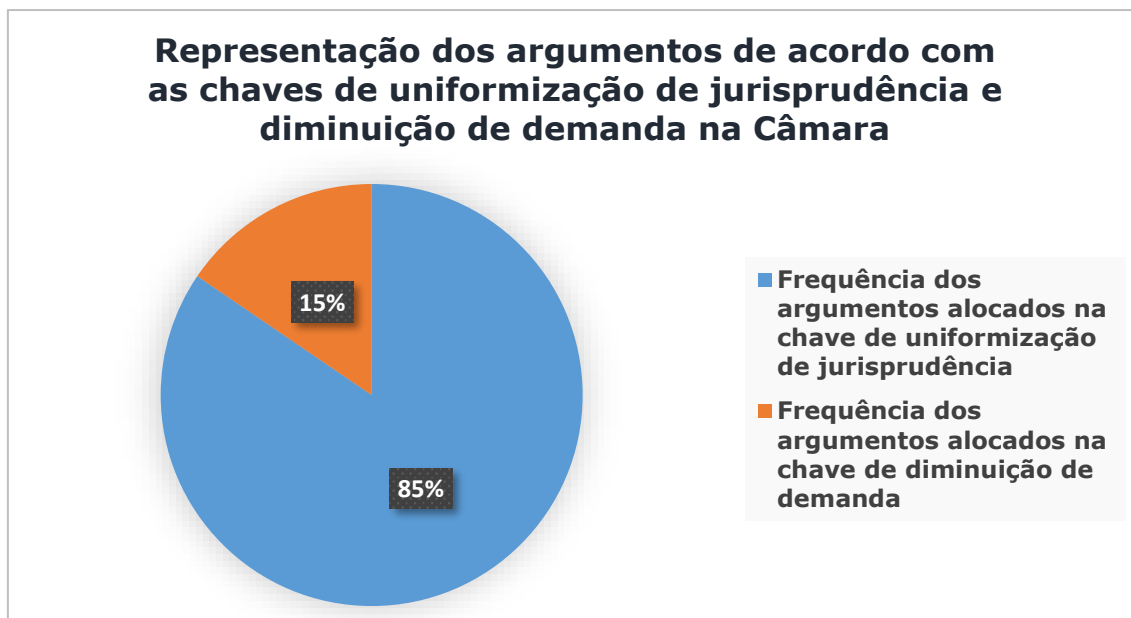
mostram de maneira tão intuitiva alocados em um desses modelos de Reforma.

Para elucidar essa fala, trago o argumento de “acesso à justiça”, que por ser um dos mais citados, será destrinchado nesse item. A identificação de “acesso à justiça” como argumento próximo à uniformização não é facilmente deduzível sem o contexto do debate, no entanto ele foi identificado nessa chave, pois quando mencionado os deputados ressaltavam como a uniformização causada pelas Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral iria dirimir o acesso à justiça. Isto é, como as decisões dadas pelo STF vinculariam as demais instâncias, quando litigantes quisessem discutir questões já decididas pela Corte teriam suas demandas barradas. O que segundo o entendimento desses deputados, deputados estes de oposição, seria uma forma de obstar o acesso ao judiciário, já que qualquer julgado já decidido pelo STF não teria margem para ser rediscutida em outras instâncias ou no próprio STF. Com isso, resalto que os argumentos foram alocados em uma das chaves dado o contexto em que foram mencionados.

Para além disso, embora as motivações trazidas pelos deputados apresentarem preocupações pertinentes a esses dois modelos possíveis de Reforma – uma centrada na diminuição de processo, e, portanto preocupada com a gestão processual e outra efetivamente ligada a projeções de uniformização e racionalização da jurisprudência – com a análise representativa desses argumentos é possível notar que pelo critério de predominância a Casa basicamente discutiu as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral como instrumentos uniformizadores de jurisprudência, ainda que essa discussão tenha se centrado nos aspectos negativos dessa modelo.

O Gráfico 5, que traz a representação dos argumentos indicados no gráfico 4 e divididos na tabela 1, explicita essa preponderância:

Gráfico 5.



(Elaboração Própria)

O gráfico 5, aponta a predominância dos argumentos pro uniformização de jurisprudência na Casa, no entanto, o interessante na utilização desse argumento pela Câmara é que ele não foi o vencedor²³ e quando mencionado era usado para dissuadir os demais deputados a aprovarem os instrumentos. Isto é, quando a uniformização de jurisprudência foi trazida pela Casa como motivação dentro da discussão ela foi utilizada como uma razão para a rejeição das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral.

Nesse sentido, dos quatorze argumentos mapeados, quatro se destacaram: (i) acesso à justiça, citado vinte e uma vezes, (ii) centralização

²³ Digo que esse argumento não venceu, pois ele foi utilizado pelos deputados de oposição para impedir com que os instrumentos fossem aprovados. Dado que o projeto final da Câmara trouxe as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral, podemos concluir que a tentativa dos deputados de oposição de levantar os aspectos negativos do potencial efeito uniformizador desses mecanismos para barrá-los na Reforma do Judiciário foi infrutífera.

de poder nas instâncias Superiores, mencionado dezesseis vezes, (iii) instrumento fere independência das instâncias inferiores, presente em nove manifestações e (iv) engessa o direito, citada oito vezes.

Os argumentos declarados revelam a preocupação com o efeito desses instrumentos no Judiciário no tocante ao acesso a esse Poder. Quando se referiam a esta motivação, a temática geral das falas desses deputados expressava a contrariedade dos instrumentos com o ideal de acesso à justiça que envolvia a democratização do Judiciário com a ampliação de seus serviços e canais de entrada ao jurisdicionado.

Nesse sentido, esses congressistas declaravam que o desenho das Súmulas e da Repercussão Geral não cooperava com o objetivo da Reforma (visão democratizante) de justiça ampliativa, além de se constituírem como um obstáculo para o acesso à justiça.

Aqui ressalto que ao mapear um argumento mais amplo como o de “acesso à justiça”, procurei delimitar as possíveis discrepâncias dentro dessa motivação, como, por exemplo, se ao citá-lo o ator indicava que as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral contribuíram ou não com esse ideal. Fiz uma diferenciação em todos argumentos se eles se tratavam de uma posição contrária ou favorável. No argumento em questão, “acesso à justiça” não houve nenhuma variação. Todos os deputados que citavam esse argumento viam os instrumentos como um óbice ao acesso à justiça.

Isso porque, segundo esses deputados de oposição as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral seriam formas de impedir com que novas demandas chegassem à Corte, por se constituírem como uma barreira de entrada.

Para explicar esse ponto, trago um exemplo: se uma matéria já tivesse sido sumulada, e por meio desse enunciado a posição do STF já tiver sido exteriorizada, outras demandas que versem sobre aquele assunto não poderiam ser apreciadas pelos juízes de primeira instância, o que segundo eles, seriam um óbice à justiça. As manifestações que mais ilustram essa

posição são as da bancada do PT e do PDT. A fala do deputado do Miro Teixeira (PDT)²⁴ é uma síntese desse posicionamento:

Nós, da Oposição, que ganhamos ações no primeiro grau de jurisdição e liminares quando discutimos a contribuição de aposentados e pensionistas ou a privatização da Vale do Rio Doce, teremos a perda do controle difuso da constitucionalidade. Os juízes de primeiro grau passarão a ser homologadores nas circunstâncias descritas, que poderão ser sempre atingidas por esses pressupostos. Os juízes serão homologadores das decisões dos Tribunais Superiores, em especial do Supremo Tribunal Federal. A história de que será sempre sobre constitucionalidade não nos abala, porque sempre foi a preliminar da constitucionalidade que nos levou a ganhar essas liminares no primeiro grau de jurisdição

A motivação declarada pelo deputado Miro Teixeira (PDT), como já mencionei, é um exemplo da postura da Casa em relação aos institutos. Pois, mesmo por meio de uma crítica, os deputados de oposição, que dominaram o debate, reconheciam o efeito uniformizador das decisões do STF em sede de Súmulas Vinculantes e Repercussão Geral; reconheciam de tal forma esse potencial efeito que já criticavam os reflexos dessas decisões que irradiassem a racionalidade de julgar: o não ingresso de ações que contrariassem o entendimento cristalizado em enunciados vinculantes exteriorizados pelo STF.

Esse argumento pode ser explorado por outro aspecto ainda, quando o deputado falou “nós da oposição, que ganhamos ações no primeiro grau de jurisdição (...)” é possível notar como ele se coloca como um dos litigantes que possivelmente seriam afetados com o efeito de uniformização de jurisprudência. Aqui destaco que os deputados de oposição não apenas apoiavam um ideal de Reforma mais democratizante, mas também defendiam suas posições como atores interessados. Eles se sentiam afetados com o efeito vinculante das decisões do STF, pois como atores litigantes viam nas Cortes Superiores uma oportunidade de discutir (ou rediscutir) suas agendas quando o legislativo se mostrara infrutífero.

²⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 19 jan. 01.

Outra fala exemplifica dessa postura é a do deputado Inácio Arruda (PC do B):

Penso que é preciso refletir. Alguns dizem: "ora, mas o efeito vinculante ficará só no STF " O desejo da dita reforma era ampliar esse efeito vinculante para todos os Tribunais Superiores. Já é um desastre a vinculação ao STF, porque é exatamente ali que o cidadão comum, os partidos políticos e o Ministério Público buscam algum amparo em defesa dos seus direitos e da Constituição Federal. Com a aprovação do efeito vinculante, o cidadão comum, os partidos políticos e as entidades de representação nacional serão prejudicados, porque os juízes de todo Brasil serão obrigados a demarcar sua posição obrigatoriamente em função de uma posição prévia do STF - e desejam que o efeito vinculante fosse ampliado para todos os tribunais.²⁵

Se explorarmos os outros argumentos que apareceram com mais frequência na Câmara, a visão do poder uniformizador desses institutos construída pelos congressistas de oposição é evidenciada. Os argumentos "engessa o direito", "centralização de poder nas instâncias superiores e "fere a independência das instâncias inferiores" também refletem preocupações com relação ao potencial caráter uniformizador das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral. Neles essa preocupação apresenta outra faceta: qual seria o papel dos juízes das instâncias inferiores caso os referidos instrumentos fossem promulgados? E como a jurisprudência ia ser construída de forma democrática e a permitir a renovação do entendimento sobre as matérias, se ela seria construída de cima para baixo, isto é, a partir dos Tribunais Superiores para os Inferiores?

Para esses deputados, a figura do magistrado de primeira instância seria depreciada, pois ao ser obrigado a se conformar às decisões dadas pelo STF esse juiz perderia sua capacidade criativa em decidir com base em suas próprias convicções. Fala que retrata essa perspectiva é a da Relatora do

²⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 31 abr. 00.

projeto à época, deputada Zulaiê Cobra (PSDB), que apesar de ser de situação era contra as Súmulas Vinculantes:

“ (...) sei que o Governo é a favor. Sou contra, porque vamos ser contra o juízo de primeira instância. O juiz de primeira instância, que é o que vai julgar, que vai inovar, é a única coisa boa que temos na nossa vida”²⁶

Assim como ela, outros deputados reforçaram esse modelo de discurso. O deputado Nelson Pellegrino (PT), em sua manifestação declarou que além das Súmulas e da Repercussão Geral ferirem vários princípios constitucionais, como o princípio do juiz natural e o duplo grau de jurisdição, ainda “concentravam a justiça nas mãos dos tribunais” e retiravam toda “riqueza do sistema judiciário, que [era] a construção da jurisprudência de baixo para cima”²⁷. Nesse sentido, o deputado Fernando Coruja (PDT) aponta também, de acordo com a sua visão, como esses mecanismos ao concentrar poder nas instâncias superiores estariam enfraquecendo o controle difuso e desta forma tirando autoridade dos juízes de primeiro grau.²⁸ Na mesma esteira, o deputado Arnaldo de Faria Sá, na sessão do plenário do dia 31 abr. 2000, alertou aos demais congressistas sobre “os riscos” que os juízes de primeiro grau corriam por não observarem as Súmulas:

Quando falo do art. 103-A, que trata da Súmulas Vinculantes, quero chamar atenção para seu §3º (a decisão judicial reclamada poderá ser cassada e determinará que outra seja proferida, com ou sem a aplicação da Súmulas Vinculantes conforme o caso) isso é uma camisa de força. O juiz de primeira instância terá de decidir como previsto na Súmulas

²⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 19 nov. 99.

²⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 1 dez. 99.

²⁸ “A Fala do deputado que expressa sua opinião, proferida na sessão do dia 31 abr. 2000:” Mas o grande retrocesso nessa reforma, no entendimento do PDT, é a criação da súmula vinculante. No Brasil, o controle de constitucionalidade das leis é misto: há um concentrado e outro difuso. Nessa reforma, estamos tirando o controle difuso, o do juízo natural, aquele que possibilita a cada cidadão exigir o seu direito, transferindo-o para o controle concentrado. Ora, no controle concentrado já existem mecanismos que permitem ao Governo, ao partido político ou a quem quer que pedir a declaração de inconstitucionalidade de uma lei. Uma vez declarada inconstitucional, a lei sai do mundo jurídico, tem efeito erga omnes. Por isso não entendemos o porquê da introdução da súmula nessa reforma”.

Vinculantes, pois poderá o STF cassar a decisão que contrariá-la.

Vale mencionar, que a única manifestação favorável que enfrentou os problemas trazidos pelos deputados de oposição foi a do deputado Ney Lopes (PFL). O deputado que foi relator das Súmulas Vinculantes na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) apresentou argumentos que rebatiam as críticas trazidas pelos deputados de oposição a esses institutos. Para se opor a eles o deputado explicou a maneira da construção do instrumento no seu relatório:

Agora, vem a questão da súmula vinculante. Quando relatei a súmula vinculante na Comissão de Justiça, delimitei a matéria constitucional porque não podia entrar no mérito. No caso, já entro no mérito e dou uma sugestão além daquela que é de mérito. Antes de passar à minha sugestão propriamente dita, deve-se dizer de passagem que anteriormente já sabemos que há uma lei que disporá sobre edição, revisão e cancelamento, portanto, não é um dispositivo que vá engessar. Trata-se do seguinte: o Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, o Superior Tribunal de Justiça e os Tribunais Superiores, em matéria infra-constitucional, poderão evitar, mediante voto de dois terços dos seus membros, súmula com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Judiciário, submetidas à sua jurisdição, à Administração Pública etc. Então, a súmula teria a eficácia de normas em casos controversos.²⁹

Como visto, o deputado rebate que as Súmulas Vinculantes não provocariam o engessamento das decisões, principal crítica no plenário da Câmara ao instituto, pois ela poderia ser modificada por meio de sua revisão ou cancelamento.

Para além dessas questões, na análise dos argumentos foi possível notar que na Câmara as motivações estavam polarizadas no potencial efeito uniformizador desses instrumentos. Apesar disso, argumentos que podem ser ligados a um ideal de reforma mais voltado para diminuição de processos também foram detectados.

²⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 19 nov. 99

No entanto, a questão que a análise desses argumentos após o seu mapeamento trouxe é que mesmo quando indicavam possíveis motivos ligados a esse ideal de gestão de processos, os deputados ainda estavam dialogando com o efeito que acreditavam que seria gerado pelos mecanismos: uniformização das decisões judiciais. Os argumentos que podem ser ligados a essa faceta da reforma relacionada à diminuição do número de processos foram: (i) Celeridade processual, (ii) Diminuição de demanda, (iii) Instituto criado para atender demandas do governo, (iv) Instrumento confere poder discricionário ao STF.³⁰

O argumento central da base governista para a instituição das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral foi no sentido de que esses mecanismos diminuiriam o número de demandas e assim promoveriam uma maior celeridade ao processo. Nesse sentido, temos as manifestações dos deputados Ney Lopes (PFL)³¹ e do deputado Jutany Junior (PSDB)³², que visando afastar as críticas em relação ao possível engessamento, se posicionaram de maneira a ressaltar os efeitos positivos gerados pelos instrumentos.

O deputado Ney Lopes (PFL), como já citado, salientou a previsão de revisão e cancelamento das Súmulas Vinculantes, como meios de impedir com que o instrumento enrijecesse a jurisprudência. Enquanto o deputado Jutany Junior (PSDB) declarou que as Súmulas Vinculantes viriam como um avanço para agilização dos processos, dado que essa seria uma maneira de

³⁰ A conexão dos dois primeiros argumentos com a chave “diminuição de demanda” é mais intuitiva, pois quando os deputados se referiam à celeridade processual ou a diminuição de demanda basicamente respondiam a falas que acreditavam que tanto as Súmulas Vinculantes quanto a Repercussão Geral poderiam reduzir a carga de trabalho do STF por se constituírem como possível filtro recursal. Os outros argumentos, pelo contexto no qual foram citados, também denotam esse ideal, pois ambos tratam sobre como os instrumentos serviriam apenas para responder a demandas do STF. Segundo esses deputados, essas demandas estariam ligadas a dois principais objetivos, reduzir o número de ações que chegavam à Corte e ascender seu papel como instituição, deslocando o Poder de decidir para o Tribunal.

³¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara .19 nov 99

³² CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 7 jun. 00

conferir um maior *enforcement* para as decisões do STF e também contribuiria para um fortalecimento do controle concentrado no Brasil. Tendência já vista em outras cortes constitucionais, segundo o deputado. As motivações trazidas pelo deputado

Aqui é interessante pontuar que na Câmara quando as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral foram defendidas, os argumentos de diminuição de demanda eram as principais razões para a promulgação dos institutos. No entanto, quando esses mecanismos foram criticados pela oposição, as motivações trazidas para não instituição das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral se relacionavam ao seu potencial efeito uniformizador, visto como um óbice ao acesso à justiça por esse extrato de deputados.

Como visto, apesar da celeridade e da diminuição de processos terem sido citadas como argumentos favoráveis à instituição das Súmulas Vinculantes, o contexto de suas falas ainda se remetia a questões mais ligadas à uniformização. Justamente pela principal crítica feita a esses institutos estar ligada ao seu efeito vinculante e, portanto, uniformizador. Como, por exemplo, a postura desses deputados na qual eles apresentaram justificativas e uma possível resposta ao que seria o resultado negativo da uniformização das decisões (engessamento) e a preocupação com o papel do STF como corte constitucional.

Além disso, as motivações concernentes à diminuição de demanda também foram citadas com o intuito de desconstruir o potencial efeito positivo das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral pelos deputados de oposição. Como o ponto de redução da carga de trabalho dos Tribunais Superiores foi uma demanda relevante para o prosseguimento do projeto das Súmulas e da Repercussão Geral, alguns deputados se empenharam em demonstrar que esse resultado não seria alcançado.

O deputado Gerson Peres³³ (PPB), ao questionar o deputado Ney Lopes (PFL), defensor dos resultados positivos gerados pela Súmula, ilustra bem esse quadro. O deputado, na sua fala, estressou a capacidade de reduzir o número de processos da Repercussão Geral. Quando o deputado Ney Lopes apresentou a Repercussão como filtro recursal capaz de levar apenas questões constitucionalmente relevantes ao STF, o deputado Gerson Peres (PPB) afirmou que o instrumento não seria capaz de cumprir com esse objetivo, tendo em vista que ao litigar os advogados suscitariam questões constitucionais apenas para fazer com que seus recursos fossem apreciados pelo STF. E desta maneira, a característica de filtro recursal da Repercussão Geral seria facilmente balizada pelos atores que atuam no judiciário.

Antes de apresentar a conclusão da discussão a respeito dos instrumentos na Casa, é importante mencionar que a Repercussão Geral foi tratada de forma secundária na Câmara. Muitas vezes houve inclusive uma confusão de nomenclatura envolvendo o instituto. Em diversas vezes os deputados se referiam à Arguição de Relevância como se fosse um sinônimo de Repercussão Geral. A fala do deputado Marcelo Déda (PT) exemplifica bem essa postura:

Ademais, Sr. Presidente, avançamos significativamente em outro instrumento que iria ser ressuscitado, o do argumento de relevância, rebatizado com o título de "repercussão geral da matéria constitucional". Aprovado como estava no relatório que saiu da Comissão, o cidadão teria um quase que intransponível obstáculo para buscar o Supremo Tribunal Federal, para ver realizada a justiça e ver o seu direito examinado pela a maior das Cortes do País. E o pior: a regulamentação desse instrumento ficaria por conta do Regimento Interno do Supremo, desprezando-se o princípio da reserva legal e usurpando-se competência do Congresso Nacional. Conseguimos alterar o texto e nele deixamos claro que lei. Aprovada pelo Congresso Nacional é que vai estabelecer os pressupostos, os, critérios e mesmo os

³³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 19 nov. 99

procedimentos que o Supremo Tribunal adotará para apreciar a relevância da matéria constitucional.³⁴

No momento da tramitação no qual essa fala está contextualizada, a Repercussão Geral tinha sido retirada do projeto pelo esforço dos deputados de oposição. E o deputado Marcelo Déda (PT) manifestava o apoio da oposição à retirada da Repercussão Geral do projeto, que segundo ele, e de acordo com uma postura também mantida em outros momentos pelos deputados de oposição, a Repercussão Geral representaria um grande óbice ao acesso à justiça, além de simbolizar uma retirada de competência do Congresso, uma vez que a regulamentação do instituto até aquele momento ficaria a cargo do STF.

Ainda sobre a tramitação da Repercussão Geral na Casa, das sete vezes que um deputado se referiu a ela, em cinco delas esses atores se posicionavam contrariamente à sua instituição. As manifestações contrárias traziam as críticas pontuadas na fala do deputado Marcelo Déda.

Apesar da pressão da oposição para a retirada das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral, por meio de um acordo o projeto das Súmulas Vinculantes restritas à matéria constitucional e da Repercussão Geral foi aprovado pela Casa. A postura do deputado Ayrton Xêrez do PPS resume o que foi o fim da tramitação na Câmara:

(...) não é que o PPS seja adepto da hipótese da súmula vinculante. Também não é verdade que defendemos que esse dispositivo venha a ser inserido no texto constitucional; muito pelo contrário, o PPS não esposa, não defende esses dispositivos. É contra. Contudo, fizemos parte de um acordo em que mitigamos, limitamos a ação e a eficácia do processo da súmula vinculante, hoje adstrita ao Supremo Tribunal Federal, mediante decisão de dois terços, depois de reiteradas decisões sobre a matéria. Feitas essas ressalvas (...) o PPS vota sim.

³⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 19 nov. 99.

O acordo com a oposição³⁵, com base no registro das sessões do plenário da Câmara, envolvia uma troca com a base aliada. A oposição, em especial a exercida pelos congressistas do PT³⁶, se empenhou durante a Reforma para não aprovar as Súmulas Vinculantes. No entanto, quando percebeu a inserção de um projeto mais ampliativo das Súmulas Vinculantes, que envolvia sua implementação em outros tribunais superiores e um aumento na matéria na qual ela poderia tratar, ela redirecionou sua postura. Esse movimento foi capitaneado pelo deputado José Genoíno e objetivava aprovar as Súmulas da forma mais restritiva possível. O que por meio desse grande acordo entre os partidos foi possível. O projeto que saiu da Câmara restringiu tanto as Súmulas Vinculantes quanto a Repercussão Geral ao Supremo Tribunal Federal.³⁷

³⁵ Vale ressaltar que esse acordo entra a base governista e a oposição também envolveu o apoio do Governo a inclusão do CNJ no texto da Reforma. Uma bandeira levantada pelo partido dos trabalhadores que influenciou em sua aceitação às Súmulas Vinculantes.

³⁶ CF: “No mérito (...) combatemos a aprovação da súmula vinculante, desde que a ideia nasceu e prosperou nos debates parlamentares. Entretanto, sentamo-nos à mesa de negociação, celebramos um acordo e vamos cumpri-lo, até para recuperar nesta Casa a confiança na palavra empenhada, que esteve seriamente ameaçada em episódios recentes. Essa é a contribuição do Partido dos Trabalhadores a este fundamental instituto da convivência parlamentar: o respeito aos acordos aqui celebrados. Temos posição histórica sobre o mérito da Súmulas Vinculantes. Porém, dentro do acordo que celebramos, temos o dever de cumprir a palavra e votar pela manutenção do texto. O PT vota "sim". Deputado Marcelo Dedá (PT). Sessão 7 jun. 00.; Outra fala que ilustra esse momento é a da deputada Zulaiê Cobra, que ao tentar convencer o PDT a votar a favor das Súmulas Vinculantes, lembrou do grande acordo com o PT que foi feito: “O destaque da bancada do PDT é contrário ao grande acordo feito nessa casa. Conseguimos, atendendo inclusive a apelos do PT e do deputado José Genoíno, fazer um grande acordo entre os partidos, e conseguimos importante vitória na reforma do Judiciário com a súmula que está no meu texto. Retirá-la seria uma derrota da Reforma. O PMDB, o PSDB, o PFL, o PSB, o PPS, o PT, todos enfim foram favoráveis. Apenas o PDT foi contra” CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara.7 jun. 00.

3.1.3 Considerações finais a respeito da Tramitação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão geral na Câmara.

Como visto, a tramitação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral na Câmara evidenciou uma tendência dos deputados de oposição a enxergarem esses instrumentos como meios de uniformização de jurisprudência. Por meio de uma postura crítica, estes deputados ressaltaram o potencial caráter uniformizador desses instrumentos quando apontavam que eles provocariam engessamento na jurisprudência e a centralização das decisões na Corte.

A crítica sobre o cerceamento do papel do juiz de primeira instância também revela isso, já que desta forma eles atribuíam a esses instrumentos o efeito de centralizar as decisões no STF e enxergavam que as decisões da Corte poderiam informar todo o sistema judicial de forma a garantir uma força vinculante aos seus entendimentos. Objetivos alocados na chave de uniformização de jurisprudência.

A postura crítica desses deputados ao caráter uniformizador dos instrumentos tinha como um aspecto o fato de que esse efeito vinculante pudesse obstar o acesso do jurisdicionado à justiça. Tendo em vista que esses litigantes não poderiam entrar com ações que claramente fossem contrárias aos entendimentos exteriorizados pelo STF em sede de Repercussão Geral ou por meio de enunciados nas Súmulas Vinculantes. No entanto, apesar da menção ao óbice ao acesso à justiça como motivo para a não promulgação dos institutos, foi possível extrair de suas falas outras preocupações.

Os deputados de oposição, representados pelas falas dos deputados Miro Teixeira (PDT) e Inácio Arruda (PC do B), enxergavam o Judiciário como um novo momento de disputada das suas demandas. Fez-se menção clara a essa expectativa quando ao defender a retirada das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral no Congresso o deputado Inácio Arruda disse:

Penso que é preciso refletir. Alguns dizem: "ora, mas o efeito vinculante ficará só no STF " O desejo da dita reforma era ampliar esse efeito vinculante para todos os Tribunais Superiores. Já é um desastre a vinculação ao STF, porque é exatamente ali que o cidadão comum, os partidos políticos e o Ministério Público buscam algum amparo em defesa dos seus direitos e da Constituição Federal. Com a aprovação do efeito vinculante, o cidadão comum, os partidos políticos e as entidades de representação nacional serão prejudicados, porque os juízes de todo Brasil serão obrigados a demarcar sua posição obrigatoriamente em função de uma posição prévia do STF - e desejam que o efeito vinculante fosse ampliado para todos os tribunais.³⁸

Nessa fala o deputado Inácio Arruda (PC do B) evidencia como o efeito vinculante poderia afetar "o cidadão comum, os **Partidos Políticos** e o Ministério Público" na busca de seus direitos e interesses frente ao Judiciário. Preocupação que não revela apenas a identificação da oposição com um ideal de justiça mais democratizante, como também explicita a apreensão desses atores com a defesa de seus próprios interesses, quais sejam, ter o Judiciário como um novo palanque de disputa, quando a discussão do legislativo fosse encerrada.

Apesar da predominância dessa posição chamo a atenção para as últimas manifestações dos deputados da base aliada no dia de votação dos mecanismos na Casa. Nelas eles reforçavam a importância da aprovação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral para a desobstrução da pauta do STF.³⁹ Objetivo identificado nesse trabalho como mais próximo a um ideal

³⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 31 abr. 00.

³⁹ Cf: "O bloco vota pela manutenção do texto, tendo em vista que a Súmulas Vinculantes dará mecanismos ao STF para desobstruir sua pauta de tantos processos" DEP. BISPO RODRIGUEZ (PL), sessão 7 jun. 00; "A sev, da maneira que está, ficou restrita, porque atinge apenas o STF em repetidas decisões já prolatadas em matéria constitucional. É mais do que isso, vai permitir que se desafogue a Corte Constitucional de nosso país. Nos EUA, a Suprema Corte recebe cerca de 600 processos por ano, enquanto no Brasil o STF recebe mais 30 mil. A maior parte desses processos é sobre a mesma questão. É importante que, em relação a esses processos repetidos, o Supremo tome uma decisão que sirva de Súmula Vinculante para todas os outros sobre a mesma matéria. Além do mais permite recurso que só pode ser aceito por 3/4 de seus membros. Trata-se de restrição ainda maior, porque, dos onze ministros do STF, é necessário que oito votem a favor da SEV, para que ela seja devidamente aprovada e permita recurso, o caso de decisão que contrarie matéria administrativa ou matéria que não seja fruto

de Reforma que privilegiava a gestão dos processos do que a uniformização de jurisprudência.

A postura da oposição ao defender os instrumentos como meio de diminuição da carga dos Tribunais Superiores ou como forma de conferir celeridade ao processo chama a atenção para outra questão: para a defesa das Súmulas e da Repercussão Geral seu efeito de diminuição de demanda foi a principal motivação arguida. Argumento suscitado pelos deputados governistas. Agora, para incitar sua retirada do projeto da Reforma do Judiciário foi o possível caráter uniformizador dos instrumentos que era ressaltado pelos deputados de oposição.

Dada essa conclusão, sempre é importante ressaltar que na Câmara os deputados que mais se manifestaram foram os da oposição. Conforme o gráfico 3, das quarenta e duas manifestações feitas na Câmara sobre os institutos, trinta e três delas foram contra a promulgação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral. E dessas quarenta e duas falas, vinte e sete delas eram de parlamentares que se declaravam de oposição, pertencentes aos partidos do PT, PDT, PPB e PC do B. Por meio da análise dessas falas foi possível notar que quando a manifestação era contrária aos instrumentos geralmente ela suscitava os aspectos negativos do seu potencial efeito uniformizador.

Por meio da análise dos documentos não foi possível apontar concretamente o motivo da predominância dos deputados de oposição nos debates sobre as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral na Casa. Mas é possível pontuar prováveis razões para isso. Como já foi citado, os deputados

desta súmula que estamos votando. Por tudo isso, sem levar em consideração até mesmo o acordo feito, respeitando a posição de cada um, do modo que ficou, a Relatora está de parabéns, porque fez, uma vez mais, o fundamental para o país, para corte constitucional brasileira, a fim de que ela possa funcionar como guardiã da nossa Constitucional e desafogar os trabalhos em matérias repetidas em dezenas de decisões já prolatadas. Nesse sentido, o PFL recomenda o voto "sim", para manutenção do texto". DEP. INOCÊNCIO OLIVEIRA (PFL). CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 7 nov. 00.

de oposição tinham uma agenda voltada a um ideal de Reforma mais democratizante, não obstante a isso, eles ainda se sentiam afetados pelo efeito vinculante dos instrumentos que poderiam barrar suas discussões no Judiciário. Como a promulgação de uma lei envolve disputa, seja entre os congressistas, seja entre os congressistas e outros atores, um dos meios que esses deputados tinham para defender seus posicionamentos era por meio de suas manifestações no plenário. O que fizeram de forma perceptível dada a sua participação ativa na discussão.

Apesar disso, tanto as Súmulas Vinculantes, quanto a Repercussão Geral foram aprovadas na Câmara. Os debates na Casa revelaram um acordo entre a oposição e os deputados que eram favoráveis aos institutos que culminou nesse resultado. De acordo com os motivos declarados, em troca do voto favorável da oposição aos institutos os deputados que apoiavam os instrumentos juntamente com os relatores do projeto na Casa se comprometeram a fazer uma versão das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral mais restritiva. Na qual as Súmulas só poderiam versar sobre matéria constitucional e os dois institutos seriam atribuídos apenas ao STF.

Outra característica das discussões da Casa que deve ser pontuada é que nos debates o instituto das Súmulas Vinculantes foi uma pauta bem mais recorrente do que a Repercussão Geral. Uma hipótese para isso é que como o efeito vinculante era a principal crítica dos deputados de oposição e como o instrumento que trazia esse efeito era o das Súmulas Vinculantes, talvez por isso elas fossem o maior alvo nas discussões sobre a Reforma.

De qualquer modo, apesar da oposição sofrida, os dois instrumentos passaram na Câmara e o projeto aprovado das Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral foi:

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 e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§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 a administração pública que acarretem grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

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

§3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contraria a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação 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 aplicação da súmula, conforme o caso.⁴⁰

A regulamentação da Repercussão Geral:

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 admissão do recurso, somente podendo recusá-la pela manifestação de dois terços de seus membros.⁴¹

3.2 Tramitação das Súmulas e da Repercussão Geral no Senado – Sessões do plenário

A Reforma do Judiciário chegou no Senado como PEC 29/2000, a tramitação na Casa foi menos conflituosa e demonstrou uma fala geral entre os senadores: deveria haver um esforço da casa para aprovar a Reforma possível, isto é, aquela que gerasse menos ônus para ser aprovada.

Joaquim Falcão (2005:14) aponta essa tentativa de conciliação política no Senado quando relata a postura do relator da Reforma do Judiciário na

⁴⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 7 jun. 00.

⁴¹ Idem.

Casa, senador José Jorge, que segundo Falcão “foi sábio o bastante para não propor um novo projeto – um “Parecer José Jorge” – que poderia ter remetido tudo à estaca zero”. De acordo com Falcão o relator do projeto “se restringiu a ser uma espécie de *clearing house* dos possíveis pontos de consenso entre as principais forças políticas relevantes”.

Nesse sentido, as sessões que discutiram efetivamente sobre as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral foram menos frequentes do que na Câmara. Entre 2000 a 2004, apenas oito sessões apresentaram discussões a respeito dos institutos. Nessas oito sessões, dezesseis vezes algum Senador se manifestou de forma contrária ou favorável aos mecanismos. Dessas manifestações, doze apoiaram a promulgação desses institutos e quatro foram contrárias.

Vale mencionar que das oitos sessões que efetivamente discutiram os instrumentos, sete delas foram em 2004, no ano de promulgação da Reforma. E diferentemente da Câmara, não foi possível identificar um movimento partidário ou de coligações próximas à base aliada ou à oposição que capitanearam as discussões no Senado. Também vale lembrar que em 2004 a base aliada era composta pelo PT e partidos coligados ao partido.

O Governo Lula, eleito em 2002, tinha como discurso declarado ser a gestão que promoveria as reformas dentro do Estado, como apontou os discursos veiculados pelos jornais Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo:

Ambos os veículos deram especial atenção à ascensão de Lula à presidência e ao seu discurso que priorizava as reformas institucionais como bandeira de seu governo. A Reforma do Judiciário foi um projeto amplamente defendido pelo governo petista. Nesse período os jornais também retrataram temas como (i) a criação da Secretaria da Reforma do Judiciário ligada ao Ministério da Justiça, a nomeação de Márcio Thomaz Bastos como ministro (ii) a intensa promoção da Reforma do Judiciário que visava implantar um sistema de controle na Justiça (iii) todos os desentendimentos causados por essa postura combativa do governo Lula e os presidentes dos Tribunais Superiores e seus pares. (LANA, 2016:8).

A reforma do Judiciário foi uma pauta defendida pelo governo petista, em especial pelo Secretário da Reforma do Judiciário, Márcio Thomaz Bastos,

que assim como o governo, era contra a instituição das Súmulas Vinculantes e favorável à criação do CNJ, grande bandeira do partido dentro da Reforma.

O interessante é que essa movimentação do PT não pôde ser detectada de forma clara nas falas dos senadores do partido, como foi possível identificar na Câmara.⁴²

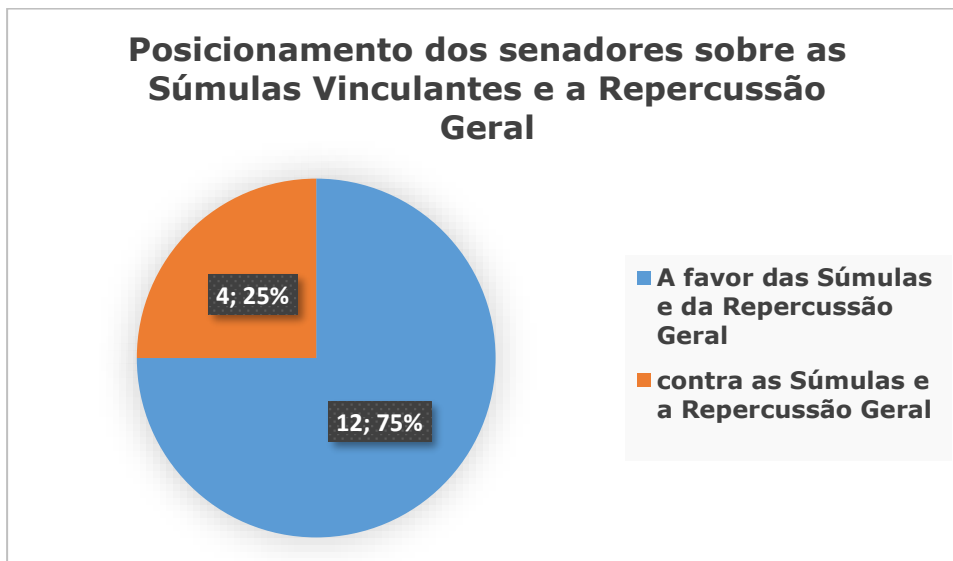
3.2.1 Perfil da discussão na Senado

Como indiquei no item anterior, as discussões no Senado foram bem menos conflituosas do que na Câmara. Nos debates foi possível notar uma tentativa de construção de consensos sobre a Reforma, conforme apontado por Falcão (2005). Tentativa não vista na Câmara, uma vez que a força predominante na Casa era a dos deputados de oposição que se contrapunham ao governo. Isto é, de um lado tínhamos os deputados de oposição contrários aos instrumentos, levantando o argumento de uniformização como motivo para a não instituição dos mecanismos. E do outro, a base governista, que tentava contornar os óbices postos pela oposição para aprovar as Súmulas Vinculantes e Repercussão Geral sob o argumento de diminuição de demanda.

No Senado, no entanto, foi diferente, não foi possível identificar um grupo em específico que liderou os debates sobre a Reforma na Casa como foi possível perceber na Câmara e nem disputas entre as forças estabelecidas no debate. A falta de grandes dissensos nessa etapa e a tentativa de promulgar a Reforma como estava culminou em um percentual alto de aprovação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão geral, como pode ser visto no gráfico:

⁴² Aponto aqui que paralelamente às discussões a respeito das Súmulas Vinculantes corria a proposta das Súmulas Impeditivas de Recurso, os discursos a respeito dessa última não foram mapeados uma vez que o objetivo desse trabalho é de entender quais as razões que informaram os instrumentos efetivamente promulgados pela Reforma do Judiciário, quais sejam, o projeto aprovado das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral.

Gráfico 6.



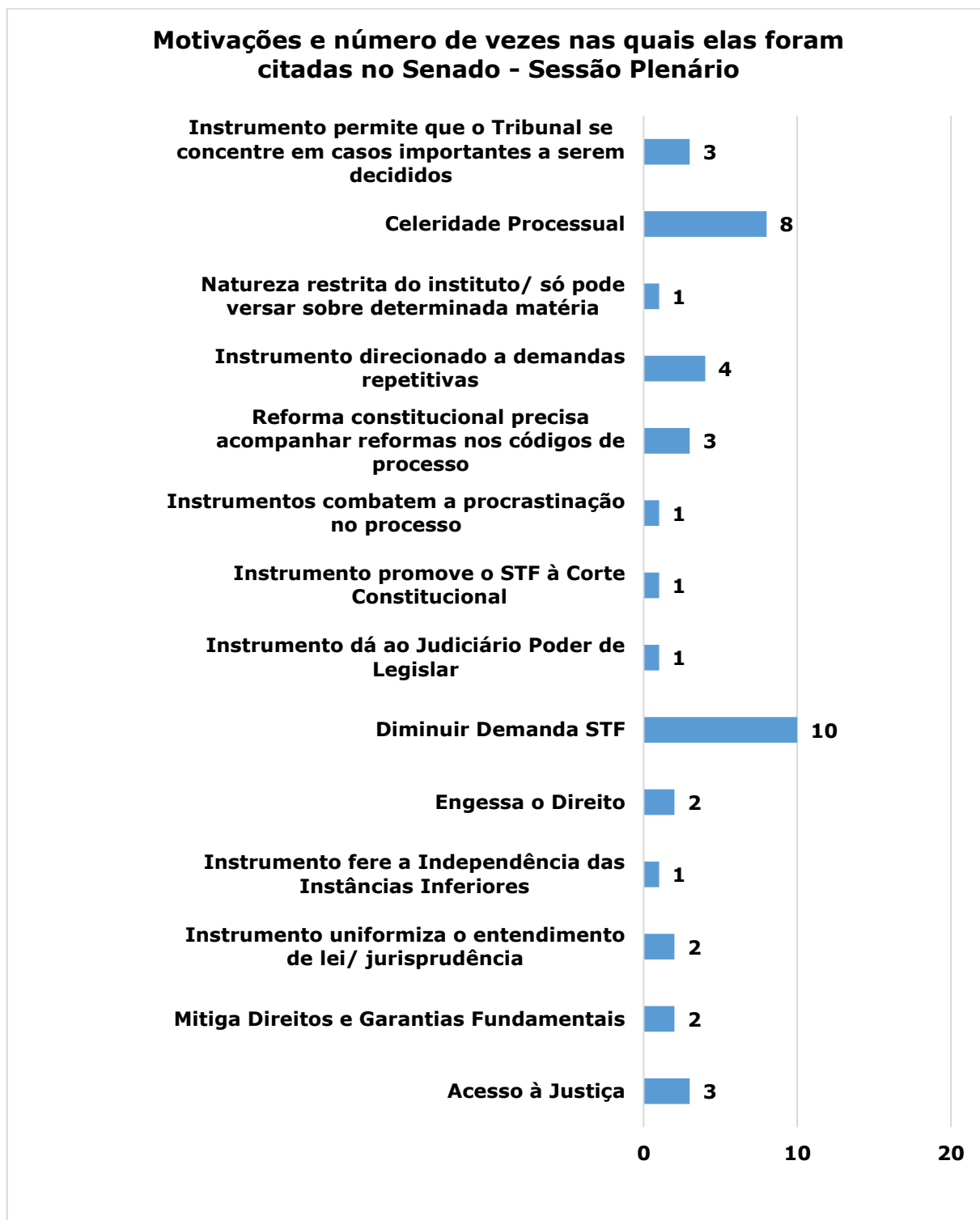
(Elaboração própria)

Portanto, das dezesseis manifestações identificadas no Senado, doze, traduziam discursos favoráveis à promulgação dos instrumentos, o que representa 75% de aprovação às Súmulas Vinculantes e à Repercussão Geral no debates do Senado. Apenas quatro falas, isto é, 25%, se posicionavam contrariamente aos instrumentos.

3.2.2 Motivações trazidas pelos Senadores para instituição ou não das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral nas Sessões do Plenário.

Nas sessões do plenário do Senado dezesseis motivações foram detectadas na fala dos parlamentares para instituição ou não dos instrumentos. Assim como na Câmara, também foi possível perceber argumentos que predominaram na Casa. No Senado os argumentos que tiveram mais ocorrência foram “diminuição de demanda” e “celeridade processual”. A análise desses argumentos será explorada no próximo item. A forma como os argumentos se distribuíram no Senado pode ser observada no gráfico a seguir:

Gráfico 7.



(Elaboração própria)

3.2.2.1 Análise das motivações trazidas no Senado – Sessões do Plenário.

Os argumentos trazidos pela Casa, alocados segundo a lógica que permeou esse trabalho podem ser organizados da seguinte forma:

Quadro 2 - Argumentos vinculados à Uniformização de Jurisprudência X Diminuição de processos.

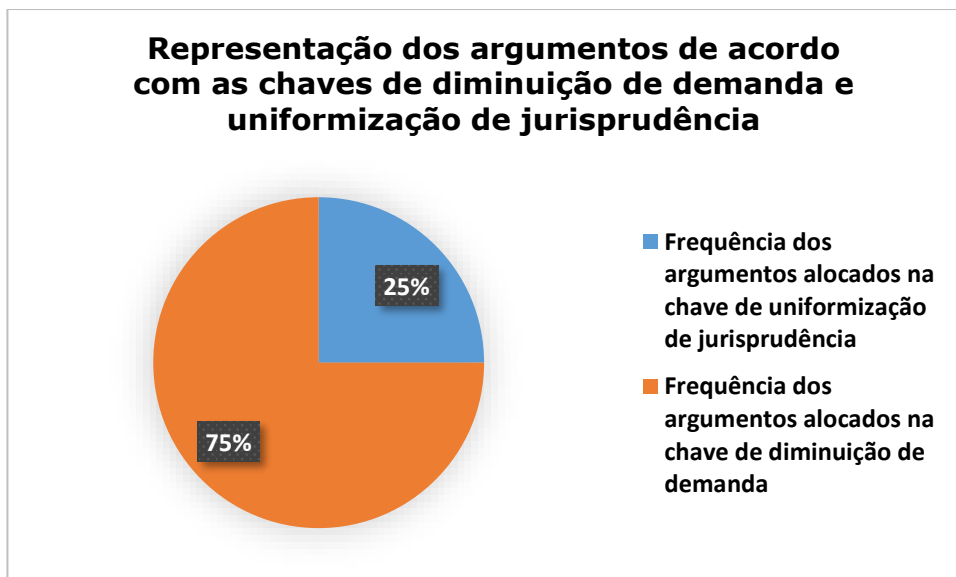
Uniformização de Jurisprudência	Diminuição de demanda
<ul style="list-style-type: none">• Acesso à Justiça• Instrumento uniformiza entendimento de lei/ jurisprudência• Engessa o direito• Mitiga/ resguarda direitos fundamentais• Instrumento promove o STF à Corte Constitucional• Instrumento fere a independência das instâncias inferiores• Instrumento dá ao STF poder de legislar	<ul style="list-style-type: none">• Diminui demanda dos Tribunais Superiores• Reforma constitucional precisa acompanhar reformas nos códigos de processo• Instituto direcionado a demandas repetitivas• Natureza restrita do instituto/ só pode versar sobre determinada matéria• Celeridade processual• Instrumento permite com que o STF selecione casos importantes a serem decididos• Combate a procrastinação no processo

Como é possível observar, assim como nos debates na Câmara, as razões pertinentes aos dois modelos de reforma identificados nesse trabalho foram elencadas pelos senadores.

No entanto, assim como na Câmara, as razões vinculadas a um desses modelos de Reforma se destacaram. No Senado os argumentos mais frequentes estão ligados ao modelo de Reforma que se preocupava com a celeridade e com a diminuição de demanda dos Tribunais Superiores, como

aponta o Gráfico 8, que traz a representação das motivações de acordo com as razões elencadas pelo Gráfico 7 e a divisão dos argumentos nas duas chaves propostas por esta pesquisa apresentadas pelo quadro 2.

Gráfico 8.



(Elaboração Própria)

As motivações mais citadas pelos senadores para instituição dos instrumentos foram (i) celeridade processual, citada oito vezes, e (ii) diminuição de demanda dos tribunais superiores, mencionada dez vezes.

A frequência desses argumentos aumenta a potencial vinculação da Casa a uma agenda de gestão de processos se considerarmos a frequência com que os outros argumentos foram citados.

As outras motivações tiveram uma média de uma a três ocorrências. E mesmo dentre as razões citadas três vezes, apenas uma delas foi identificada por esse trabalho como própria ao modelo de uniformização de jurisprudência, sendo esta, a de "acesso à justiça". As demais, (i) reforma constitucional precisa acompanhar reforma nos códigos de processo, (ii) instituto direcionado a demandas repetitivas/ ou em razão dessas, (iii) instrumento permite com que o Tribunal selecione casos importantes a serem

decididos, foram alocadas como mais próximas ao ideal de diminuição de demanda.

Como apontado, os argumentos de celeridade processual e diminuição de demanda foram os mais frequentes motivos apontados pelos Senadores para a instituição das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral.

No entanto, essas duas motivações trazem especificidades em si que merecem ser apontadas. O argumento da potencial promoção de celeridade processual provocado pelos institutos teve três desdobramentos na Casa: (i) os instrumentos promoveriam a celeridade processual, (ii) os instrumentos não promoveriam a celeridade processual que só seria alcançada com a reforma nos códigos de processo⁴³ e (iii) os instrumentos auxiliariam a esse objetivo, mas não seriam uma resposta imediata a ele⁴⁴.

Mas entre as oito vezes que esse argumento mais amplo foi citado, em cinco delas os senadores declararam que os instrumentos seriam capazes de promover a celeridade no âmbito processual.

A preocupação de aumentar a rapidez com que os processos são julgados andava paralela à de desafogar os tribunais superiores, em especial ao STF. Nesse sentido, temos a fala do senador João Paulo Cunha (PT):

⁴³ Uma fala exemplificativa desse argumento é a da senadora Heloisa Helena (PSOL): A súmula vinculante tem sido um dos principais instrumentos com que se disputam mentes e corações no País. Dizem que é um instrumento fundamental para garantir a agilidade da Justiça brasileira, quando sabemos que a agilidade da Justiça dar-se-á não com esta reforma do Judiciário, mas com a reforma que certamente virá depois: a reforma infraconstitucional quando serão discutidos os processos, a alteração da legislação. Não será aqui objetivamente que se dará a agilidade. Sessão 17 nov. 2004.

⁴⁴Cf. Ao votarmos os pontos capitais da reforma do Judiciário, urge esclarecer à opinião pública que isso não vai operar um milagre da noite para o dia, mas vai, sem dúvida nenhuma, melhorar a atuação do Poder Judiciário, vai facilitar, quem sabe, a aprovação da súmula vinculante, tal qual está proposta aqui e que devemos aprovar. Tem aquele condão, Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores, de diminuir a morosidade da justiça, que é causada, como ouvimos aqui ao longo dos debates que se travaram e ainda se travam em torno da reforma do Judiciário, pelo próprio Poder Público, que recorre de todas as decisões, até das que buscam favorecer os mais humildes" Senador Ramez Tebet (PMDB), sessão 16 nov. 2001.

Outra inovação importante é a súmula vinculante, mecanismo pelo qual o Supremo Tribunal Federal poderá responder ao número de feitos que todos os anos chegam àquela Corte, sobrecarregando sua pauta e retardando a entrega da prestação jurisdicional pela mais alta Corte brasileira. Mostram as estatísticas um número extraordinário de julgamentos e decisões por parte do Supremo Tribunal Federal, a reclamar providências proporcionais à relevante missão constitucional do nosso Supremo Tribunal Federal. Assim sendo, o Congresso Nacional não se furtou ao desafio de encontrar solução para o problema. A adoção da súmula vinculante foi exaustivamente debatida com a sociedade e com todos os atores envolvidos no processo jurisdicional, de forma a delinear um instituto que permita ao Tribunal desempenhar com maior eficiência sua função precípua de intérprete da Constituição, ao mesmo tempo em que assegure as garantias constitucionais dadas aos litigantes no processo. Nesse contexto destacamos também a nova exigência de demonstra se há repercussão geral das questões trazidas ao Supremo Tribunal Federal em sede de recurso extraordinário. O novo instituto, muito importante, igualmente fruto de intenso debate, com diversos exemplos encontrados no Direito Comparado, permitirá ao Tribunal centrar sua atuação nos casos de maior interesse para a vida nacional, proporcionando rápido e eficaz julgamento para temas que mereçam a mais pronta e ponderada solução. A preocupação com a celeridade não se centra apenas nos estratos mais altos do nosso sistema judiciário, alcançando também diversos outros aspectos da atividade jurisdicional. Numa inovação extremamente relevante, o direito à razoável duração dos processos judiciais e administrativos é acrescido ao elenco de direitos fundamentais do art. 5º da Carta Magna. Além disso, a atividade jurisdicional passa a ser ininterrupta, vedando-se férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau.⁴⁵

Assim como o Senador João Paulo Cunha (PT), outros senadores também declararam motivações semelhantes. O senador Augusto Botelho (PDT) disse que a instituição das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral seriam capazes de “aliviar a pressão dos tribunais superiores”⁴⁶, bem como trazer maior “coerência e consistência ao sistema como um todo”, o que segundo a fala do senador refletiria na eficiência e eficácia da Corte.

⁴⁵ SENADO FEDERAL. Diário do Congresso Nacional. 8 dez. 04

⁴⁶ Idem

O senador Antônio Carlos Valadares (PSD), na mesma esteira, apontou que os dois instrumentos seriam capazes de desafogar e equilibrar a pauta do Supremo, o que refletiria na celeridade com que as demandas do Tribunal seriam julgadas. Além disso, ele também declarou que esse possível efeito de provocar a celeridade processual nos processos também favoreceria aqueles que não poderiam contratar grandes escritórios, já que as ações repetitivas seriam barradas com esses instrumentos, abrindo a agenda do STF para causas relevantes.⁴⁷

As falas dos senadores Antônio Carlos Valadares (PSD) e do Senador Augusto Botelho (PDT) merecem ser pontuadas por outra questão. As suas declarações tocaram nos dois possíveis objetivos da Reforma apontadas por esse trabalho, pois quando um cita a necessidade de trazer coerência para as decisões do STF e o outro menciona pequenos litigantes como atores também favorecidos no processo da Reforma, esses pontos tocam em duas motivações ligados à uniformização: (i) promover maior racionalidade no processo de decisão do Supremo e (ii) acesso à justiça, que nos debates na Câmara apareceram como pertinentes a este objetivo. Uma vez que segundo os deputados de oposição, a vinculação das decisões do Supremo poderia levar a diminuição de acesso à Corte.

No entanto, destaco que mesmo quando esses senadores se referiam a esses objetivos potencialmente ligados a um sistema de uniformização de jurisprudência, seus argumentos centrais ainda estavam mais próximos à necessidade de gerir as demandas dos Tribunais Superiores. Por isso foram identificados como mais conectados a um ideal de diminuição de número de processos.

Se olharmos para o outro argumento predominante na Casa sobre os institutos, “diminuição de demanda dos Tribunais Superiores”, nota-se um maior consenso entre os senadores a respeito da eficácia dos instrumentos

⁴⁷ SENADO FEDERAL. Diário do Congresso Nacional. 17 nov. 04.

para alcançar esse objetivo. Das dez manifestações que citaram essa motivação como uma razão para a promulgação dos mecanismos, nove delas afirmaram que as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral seriam capazes de desafogar a demanda dos Tribunais Superiores.

Os senadores que defenderam essa razão para promoção das Súmulas e da Repercussão Geral declararam que por meio dos instrumentos demandas repetitivas seriam tiradas das pautas dos Tribunais Superiores, o que diminuiria o seu trabalho e abriria espaço para a Corte decidir causas relevantes. As manifestações dos Senadores Jose Jorge (PFL)⁴⁸, Edison Lobão (PFL)⁴⁹ e José Sarney (PMDB)⁵⁰ foram nesse sentido. O senador Edison Lobão chegou a afirmar que tinha esperança que as Súmulas Vinculantes extinguiriam 80% dos processos no Supremo.

A única fala que não identificava esse potencial efeito de reduzir demandas dos Tribunais pelos institutos foi a do senador Geraldo Mesquita Júnior (PSB)⁵¹. Na sua declaração o senador afirmou que a Súmula Vinculante não seria capaz de aliviar a carga dos Tribunais Superiores, e que a quantidade de demanda desses Tribunais era apenas um dos muitos problemas enfrentados pela Justiça. Problemas esses que a reforma não atacaria como a melhora ao acesso das populações mais pobres aos tribunais.

⁴⁸ Cf: “ (...) tão correta quanto à criação do Conselho Nacional de Justiça é a instituição da súmula vinculante para o Supremo Tribunal Federal e a exigência de arguição de relevância para que os recursos extraordinários sejam admitidos pela Corte Suprema. É indispensável, Sr. Presidente, reduzir a imensa quantidade de feitos repetitivos que inflacionam os tribunais, especialmente o Supremo Tribunal Federal. Menos assoberbado por trabalhos repetidos, o Supremo poderá ater-se ao julgamento das questões efetivamente constitucionais e daquelas de maior relevância para a sociedade. ” Senador José Jorge. SENADO FEDERAL. Diário do Congresso Nacional. 8 dez. 2004.

⁴⁹ Veja: “(...) com a súmula vinculante, temos nós a esperança de que 80% dos processos possam ser extintos. A súmula impeditiva de recursos a ela se assemelha muito e ajudará, portanto, a resolver esses graves problemas”. Senador Edison Lobão, sessão

⁵⁰ Cf.: “A chamada súmula vinculante, por sua vez, será responsável por desafogar os tribunais e garantir a uniformidade das decisões proferidas pelo órgão máximo do Judiciário sem que se impeça a natural evolução do Direito.” Senador José Sarney, presidente do Senado à época. SENADO FEDERAL. Diário do Congresso Nacional. 8 dez. 2004.

⁵¹ SENADO FEDERAL. Diário do Congresso Nacional. 7 ago. 2004.

3.2.3 Considerações finais a respeito da Tramitação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão geral no Senado nas sessões do plenário.

No senado as discussões sobre as Súmulas Vinculantes e sobre a Repercussão Geral apesar de bem reduzidas, se compararmos com os debates na Câmara, trouxeram um conteúdo perceptível para o preenchimento do significado dos mecanismos na Reforma.

Talvez a forma sucinta como os debates foram realizados pode ser explicada, pois quando a PEC que discutia a Reforma chegou no Senado a discussão já estava mais pacificada.

Pelos argumentos mais utilizados pelos senadores os instrumentos estariam mais próximos à chave de diminuição de demanda, uma vez que as motivações que envolviam celeridade processual e diminuição de demanda dos tribunais superiores foram as mais citadas no Senado.

Além disso, a preocupação com agilidade no processo, desobstrução da pauta das instâncias superiores retirando principalmente demandas repetitivas e menos complexos dessa agenda reflete uma ligação intrínseca a ideias mais próximas à administração da Justiça do que à uniformização de jurisprudência. Isso porque, preocupações com a administração da Justiça exteriorizam motivações como gestão de processos, diminuição no número de recursos - que resvala na reforma dos códigos de processo, argumento identificado no Senado - implementação de informatização nos Tribunais, valores que não são centrais na visão de uniformização das decisões judiciais. Argumentos típicos da chave de uniformização de jurisprudência privilegiam motivos como a promoção da racionalização das decisões judiciais, previsibilidade e coerência das decisões.

A identificação da preponderância de um deles nos revela muito sobre quais eram as razões identificadas para a promulgação desses instrumentos e como seria o desenho institucional no qual eles estariam inseridos.

O que impacta em seus resultados, pois se inseridos em um sistema que privilegia a uniformização de jurisprudência as expectativas para esses instrumentos seriam guiadas pela valorização de precedentes e a qualidade da resposta dada pelo Judiciário.

No entanto, se observados a partir da chave de diminuição de demanda, o sistema estaria direcionado para pautas como gestão processual e redução de números processuais, o que nem sempre pode proporcionar qualidade às decisões exteriorizadas pelos tribunais e a coerência desses julgados com a jurisprudência construída.

3.3 Tramitação das Súmulas e da Repercussão Geral no Senado – Audiências Públicas

3.3.1 Perfil das discussões nas Audiências Públicas

A Reforma do Judiciário foi permeada por interesses de diversos setores da justiça e por atores de outros segmentos. Joaquim Falcão (2005:18) apontou bem essa multiplicidade de interesses ao explicitar os grupos de pressão que discutiram a EC 45/2004, que segundo o autor poderiam ser divididos em quatro frentes:

- 1) Frente legislativa, cujo *locus* privilegiado é o Congresso Nacional e cujos atores principais são deputados e senadores.
- 2) Frente administrativa, que tem como *locus* principal o Poder Judiciário e, como protagonistas, juízes, serventuários e tribunais.
- 3) A frente do passivo contencioso da Administração Pública, cujo *locus* privilegiado é o Poder Executivo e tem como atores principais os procuradores (sobretudo do INSS e da Receita Federal) e advogados da União.
- 4) Finalmente, a frente da crescente da demanda social, que tem seu *locus* preferencialmente nos interesses em conflito – empresariais, individuais, trabalhistas, comunitários, por exemplo – cujos representantes legais – advogados, procuradores, peritos etc – são também protagonistas da Reforma.

Esse trabalho cobre, de acordo com a classificação trazida por Falcão, principalmente dois desses *loci*. A frente legislativa, de forma primária, abordada nos itens anteriores, e a frente administrativa, pois os atores desse segmento participaram de forma ativa nas Audiências Públicas.

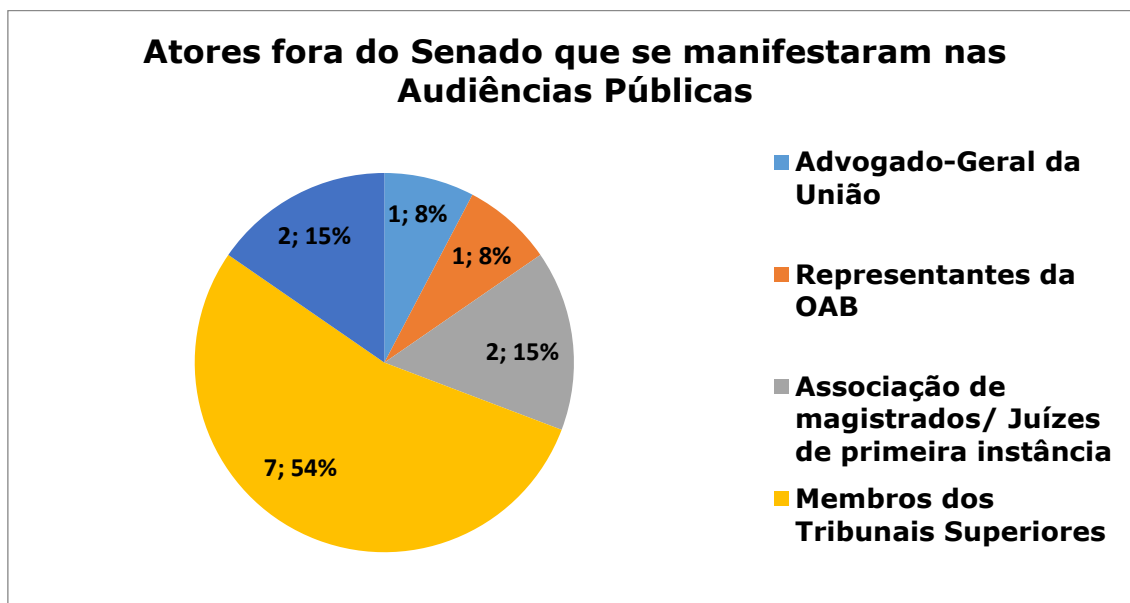
No entanto, apesar da frente administrativa abarcar o Poder Judiciário nessa expressão que denota certa unicidade, o próprio autor alerta que o Judiciário se caracteriza principalmente por sua fragmentação. Neste sentido ele aponta que a Reforma foi capaz de estressar essa multiplicidade de interesses expondo que “o que era integração aparece como fragmentação. O que era Poder Judiciário, surge como vários “poderes judiciários”. (FALCÃO, 2005:25)

Além dos variados interesses encontrados no próprio Poder Judiciário, dissonâncias que serão evidenciadas com a análise das Audiências Públicas que informaram o processo, ainda temos os outros atores que participaram da Reforma.

Nas Audiências Públicas o perfil de quem a compôs será uma interessante chave de análise dos discursos identificados, uma vez que essas tensões serão apresentadas e os atores que participaram desse momento serão evidenciados. Aqui destaco que tanto as Audiências analisadas como os atores identificados foram aqueles que expressamente se referiram às Súmulas Vinculantes e à Repercussão Geral em suas falas. Desse modo, ficaram excluídas da análise, tanto as Audiências como as falas que não mencionaram os instrumentos. Além disso, as falas dos senadores, apesar de mapeadas, não foram contabilizadas nesse gráfico, uma vez que ele visa explorar os atores alheios ao Congresso Nacional. Porém, reforço, as manifestações dos senadores foram analisadas, apenas não estão identificadas nesse gráfico, pois ele busca mostrar o perfil dos atores convidados para participarem das Audiências.

O gráfico a seguir mostra a composição entre os atores identificados:

Gráfico 8.



Como observado, a maioria dos convidados pelo Senado que mencionaram as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral em suas falas pertenciam aos Tribunais Superiores, o que pode explicar o contorno das motivações trazidas nesse *locus*.

Representando esse extrato do Judiciário estavam: Ministro Paulo Roberto Costa Leite (Presidente do STJ), Ministro Carlos Velloso (STF), Ministro Vantuil Abdala (Presidente do TST), Ministro Nilson Naves (Presidente do STJ), Ministro Edson Vidigal (STF), Ministro Maurício Correa (Presidente do STF), Ministro Nelson Jobim (STF). As Audiências Públicas foram realizadas entre 2000 a 2004, assim, elas foram promovidas no período em que houve trocas de presidência destes Tribunais. Para mencionar alguns participantes que foram inclusos nas outras chaves temos: O presidente da Ajufe, Flávio Dino de Castro e Costa, o presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Cláudio Maciel, o advogado geral da união à época, Gilmar Mendes e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Rubens Approbato Machado.

Por meio das falas nas Audiências Públicas é possível apontar que os Tribunais Superiores durante as discussões sobre a Reforma estavam alinhados para a manutenção das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral no processo de tramitação da EC 45/2004. As associações de magistrados, o Poder Executivo, representado pelo Secretário da Reforma do Judiciário, Márcio Thomaz Bastos, e a OAB, no entanto se posicionaram contrariamente a esses institutos.⁵²

Quando olhamos para o perfil dos argumentos trazidos por esses atores, essas posturas são evidenciadas.

Nas Audiências Públicas os membros das Instâncias Superiores trouxeram nos debates os argumentos de “celeridade processual”, “diminuição de demanda dos Tribunais Superiores”, “Instrumentos promovem a segurança jurídica”, “Súmulas destinadas a casos de massa”, entre outros. Essas motivações majoritariamente privilegiaram a redução da carga do STF com principal razão para promulgação dos institutos, quando não reforçavam a necessidade de extensão desses instrumentos para os outros Tribunais. Para esses atores o modelo de Reforma que privilegiava a

⁵² Veja algumas notícias que retratam a oposição da OAB à instituição das Súmulas Vinculantes. OAB critica MPs e a reforma do judiciário. **Folha de São Paulo**. 28 nov. 2004; OAB Santa Catarina. OAB, Ajufe e Anamatra criticam a súmula vinculante. Disponível: <http://www.oab-sc.org.br/noticias/oab-ajufe-e-anamatra-criticam-sumula-vinculante/4117>. Acesso em: 6 abr. 2016. Veja: Folha de São Paulo. Súmula vinculante criaria “ditadura do STF”, diz Thomaz Bastos. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u58025.shtml>. Acesso em: 6 abr. 2017. Jornal do Senado. Thomaz Bastos condena a súmula vinculante na Justiça. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u58025.shtml>. Acesso em: 6 abr. 2017. Algumas notícias publicadas no momento da produção da emenda demonstram a contrariedade de das associações de classe da magistratura às sumulas vinculantes: AMB. **Súmula Vinculante: um retrocesso institucional. Disponível em:** http://www.amb.com.br/index2014.asp?secao=mostranoticia&mat_id=584. Acesso em: 06 abr. 2017.; GECOM – TJAC. Presidente da AMB critica súmula vinculante e teto salarial de juízes. Disponível em: <http://www.tjac.jus.br/noticias/presidente-da-amb-critica-sumula-vinculante-e-teto-salarial-de-juizes/>. Acesso em: 06 abr. 2017.; OAB Mato Grosso do Sul. Anamatra quer mudar pontos da reforma do judiciário. Disponível em: <http://www.oabms.org.br/novo/noticias.php?id=1942>. Acesso em: 6 abr. 2017.

OAB Santa Catarina. OAB, Ajufe e Anamatra criticam a súmula vinculante. Disponível: <http://www.oab-sc.org.br/noticias/oab-ajufe-e-anamatra-criticam-sumula-vinculante/4117>. Acesso em: 6 abr. 2016

diminuição de demanda era o que impulsionava as razões para a promulgação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral.

Os outros atores, aqueles que se sentiam afetados pelos instrumentos de forma negativa, o Poder Executivo, representado por Márcio Thomaz Bastos, os representantes das associações de magistratura, e os representantes da OAB, no entanto, se utilizaram de argumentos de forma a privilegiar o efeito uniformizador dos instrumentos. Não com uma conotação positiva, reconhecendo a importância da racionalização das decisões judiciais, mas sim atacando o efeito vinculante. Segundo esses atores, o efeito vinculante seria responsável pelo cerceamento da liberdade do juiz de primeira instância, pelo engessamento da jurisprudência, impedindo sua construção “natural”, isto é, das instâncias inferiores para instâncias superiores, além de apontarem como a centralidade do STF nesse modelo de Reforma iria reforçar demasiadamente o papel institucional da Corte.

Esses atores se utilizaram de dois principais argumentos para a defesa de sua posição, sendo estes, “engessa o direito” e “fere a independência das instâncias inferiores”.

O que chama a atenção nessa polarização é que assim como na Câmara que também apresentou uma discussão mais dividida, os argumentos em prol dos instrumentos se alocavam na chave “diminuição de demanda”, enquanto as motivações contrárias à sua promulgação se alinhavam com a chave “uniformização de jurisprudência”.

Sobre os outros atores, aqueles enquadrados nas categorias de Advogado-Geral da União (AGU) e Procurador-Geral da República (PGR), suas participações foram pontuais nas discussões nas Audiências Públicas e menos acaloradas também.

Gilmar Mendes, à época AGU, em sua manifestação trouxe o argumento de “engessa o direito”, mas não com uma conotação tão crítica quanto a dos outros participantes. Na sua fala, na Audiência Pública realizada no dia 15 abr. 2002, ele apontou que as Súmulas deveriam ter um mecanismo de revisão, como aquele já previsto no projeto da Câmara, para não causar

o enrijecimento da jurisprudência. Além disso ressaltou que o entendimento que construísse um enunciado a ser sumulado deveria ser fruto de “um amplo debate” no qual a Corte “[chegasse] a um entendimento depois de uma ampla discussão em que se [conhecessem] todas as posições”.⁵³

O então PGR, Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, se manifestou contrariamente à Repercussão Geral. Em sua participação ele mencionou o efeito desejado do instrumento, dirimir a morosidade do judiciário, mas não achava que esse objetivo deveria ser alcançado por via de emenda constitucional, mas sim por meio de reforma nos códigos de processo. Além disso apontou como esse efeito uniformizador iria prejudicar o acesso à Justiça.⁵⁴ O também PGR, Cláudio Fonteles, se manifestou favoravelmente ao

⁵³ “...por vias transversas, tanto é que alguns juristas eminentes, como o Professor Barbosa Moreira, dizem que o Congresso Nacional, pela legislação, já vem atribuindo efeito vinculante às decisões dos Tribunais Superiores quando impede o recurso contra matéria já sumulada ou já pacificada. A rigor, este é um entendimento razoável, a não ser que surja uma motivação clara para rever aquela posição. Isso tem sido ressaltado, porque, se houver súmula vinculante, tem que haver uma modalidade expedida de revisão. Do contrário, correremos risco, de fato, de criarmos um engessamento, o que não é bom para o sistema e constitui uma ameaça à independência. O importante é que o entendimento se consolide a partir de um amplo debate, que a Corte Superior chegue a um entendimento depois de uma ampla discussão em que se conheçam todas as posições variadas. E, nisso, o Congresso Nacional tem dado um exemplo enorme, fazendo leis modernas que permitem até a participação dos amicus curi, daqueles que, de fato, podem trazer informações importantes para que se aceite aquela decisão, uma hermenêutica constitucional democrática.” SENADO FEDERAL. Audiência Pública. 15 abr. 2002.

⁵⁴ “A instituição de um filtro poderosíssimo de acesso aos tribunais superiores, como é a arguição de repercussão geral, significará, na prática, retirar da apreciação do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça importantes demandas e significará também, na prática, fragmentar, fracionar o papel constitucional conferido a essas Cortes Superiores, no que se refere à preservação da supremacia da norma constitucional no plano do Supremo e no que se refere à preservação da inteireza positiva do direito federal no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Se vingar essa proposta de instituição da arguição de repercussão geral, que nada mais é do que falecida arguição de relevância da questão federal, serão retiradas da apreciação dos tribunais superiores causas que têm uma importância ínsita pelo fato de se discutir a supremacia da norma constitucional. Toda a decisão judicial que viola a Constituição, todo o afastamento da norma constitucional tem uma relevância íntima, tem uma relevância intrínseca e não pode ser desprezada, sob pena de termos um sistema da Federação com um Estado e a Constituição valendo para determinados cidadãos; e, para outros, essa Constituição sem nenhum tipo de aplicabilidade. Em razão disso, somos contrários à adoção da chamada arguição de repercussão geral no que se refere ao cabimento dos recursos extraordinário e especial.” SENADO FEDERAL. Audiência Pública. 20 ago. 2003.

efeito vinculante para o STF, mas foi contra sua extensão para as decisões dos demais Tribunais Superiores.⁵⁵

Destaco que tanto razões pertinentes à diminuição da demanda, quanto àquelas próprias a uniformização de jurisprudência foram mapeadas nesse nicho da discussão. A seguir apresento o gráfico 9, que traz todos os argumentos citados pelos participantes das Audiências Públicas no Senado. Conforme pode ser observado, assim como na Câmara e nas sessões do plenário no Senado, nas Audiências Públicas alguns argumentos também ganharam destaque. Os motivos “fere independência das instâncias inferiores”, “engessa o direito” e “diminui demanda dos tribunais superiores” foram os mais citados, o que apenas estressa os dois ideais apresentados nesse trabalho. No próximo item será exposta a análise qualitativa desses argumentos, privilegiando os mais citados.

⁵⁵ “O SR. CLÁUDIO FONTELES: O segundo ponto são as súmulas vinculantes. Ora, se não me falha a memória, o art. 102 da Constituição, diz que o Supremo Tribunal Federal é o guardião – a palavra é essa – da constitucionalidade das leis. Então, o legislador constituinte erigiu a Suprema Corte numa Corte Constitucional. Ela, hoje, está com muito processo, evidentemente – é outro problema também. O Senador Jefferson Péres viu que o excesso de recursos convida a isso: embargos de embargos de embargos. Mas a Suprema Corte tem que entender, neste País, que ela tem que ter a missão, efetivamente, de Corte Constitucional. A meu juízo, é assim. Essa é a leitura que faço. E, se ela é Corte Constitucional, o que ela diz está dito. Uma expressão latina marca bem isso: stare decisis, ou seja, o que a Suprema Corte diz está dito. Eu defendo que, em relação à Suprema Corte... Então, ela não tem alçada constitucional. O que ela diz está dito. Não gostamos? Provoque. Hoje, temos algo muito importante, Senador José Jorge. Na ação direta de constitucionalidade, criamos a figura dos amicus curie. O que é um amicus curie? É a sociedade vindo. Vamos ter um julgado agora muito bonito lá, que é o problema da cota para o acesso da comunidade negra aos cursos vestibulares. Isso vai ser muito bonito, porque, além das tradicionais partes em debate, podem se fazer presentes – e já ingressaram na lide, apresentando sua fundamentação – as comunidades negras, por seus advogados. Então, o possível medo de o Supremo engessar ou inviabilizar a nova discussão do tema, Senador, não é razão para adotarmos para o Supremo Tribunal Federal, não para os demais Tribunais Superiores. Para o Supremo Tribunal Federal, sustento que suas decisões vinculam, dentro do princípio stare decisis. As outras Cortes cuidarão da uniformização da jurisprudência. Pode até ser uma questão constitucional a ser levada ao Supremo. Não me animaria, em relação às Cortes – ainda que superiores, mas não suprema –, conceder efeito vinculante.

O SR. JOSÉ JORGE (PFL – PE) – Quanto à questão do Supremo, V. Ex^a é pelo efeito vinculante?

O SR. CLÁUDIO FONTELES – Sou. Para o Supremo Tribunal Federal, sou, Senador. Para as outras Cortes, não. Eu deixaria em aberto a provocação à Suprema Corte, mas naqueles casos de constitucionalidade estrita.” SENADO FEDERAL. Audiência Pública. 20 jul. 2003.

Gráfico 9.



3.3.2 Análise das motivações trazidas no Senado – Audiências Públicas.

Encontrar unicidade nas falas de variados atores que expressavam múltiplos interesses traz uma dificuldade a mais na análise dos argumentos. Dessa forma, as motivações serão apresentadas de modo a explicitar quais atores as trouxeram.

Os argumentos que apareceram nas Audiências Públicas podem ser divididos da seguinte maneira, de acordo com a chave de análise desse trabalho:

Quadro 3. Uniformização de jurisprudência x diminuição de demanda.

Uniformização de Jurisprudência	Diminuição de demanda
<ul style="list-style-type: none">• Instrumento uniformiza entendimento de lei/jurisprudência• Fere independência das instâncias inferiores• Acesso à Justiça• Natureza do instrumento: regra de interpretação• Instrumentos se vinculam ao texto de lei• Instrumento é um precedente judicial• Centralização de Poder no STF• Instrumento promove segurança jurídica	<ul style="list-style-type: none">• Adoção de mecanismo de contenção de recursos• Diminuição de demanda dos tribunais superiores• Estender os instrumentos para os tribunais superiores• Combate à litigância de má-fé• Súmula destinada a casos de massa• Súmula destinada à administração pública• Instrumento confere poder discricionário ao tribunal• Celeridade processual• Limites do instituto• Instrumentos permitem com que os tribunais se concentrem em casos importantes• Reforma corporativista

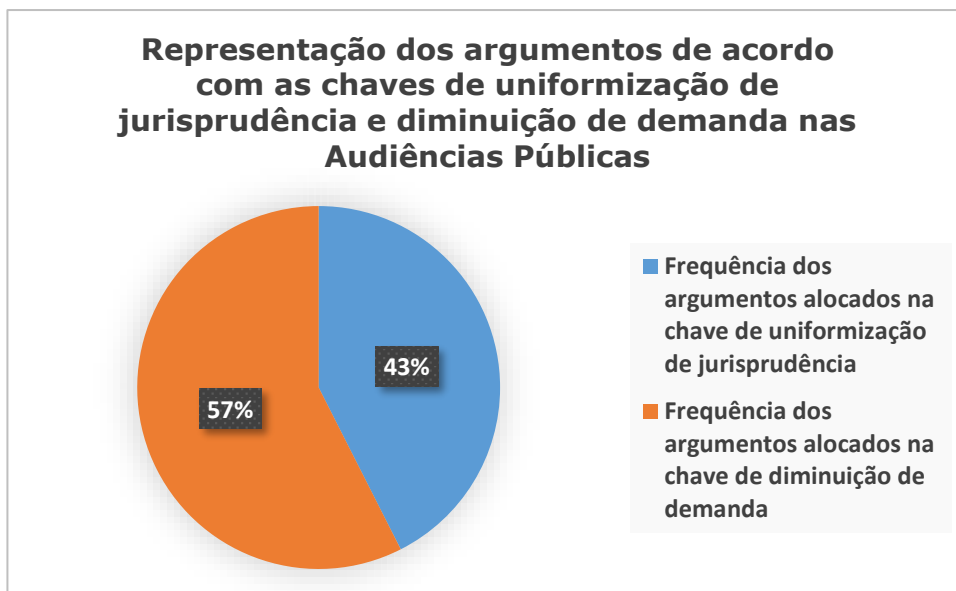
Assim como em outras arenas de debate da Reforma, as Audiências Públicas apresentaram motivações tanto que privilegiaram aspectos como uniformização das decisões judiciais e a centralidade das Cortes Superiores – vinculados ao ideal de uniformização – como aqueles ligados à administração da Justiça, que envolvem contenção de recursos e diminuição de demanda dos Tribunais Superiores.

Talvez pelas diferentes opiniões expressas nas Audiências Públicas, olhar para frequência dos argumentos para indicar em qual faceta da Reforma elas se enquadraram não será suficiente para determinar esse dado. Uma análise qualitativa trará informações mais relevantes para a pesquisa, assim como em todo resto.

Para contextualizar essa frequência é necessário dizer que foram identificadas trinta e três manifestações dentro das dezessete Audiência Públicas analisadas. Neste sentido, as quatro motivações mais citadas foram: (i) diminuição de demanda dos tribunais superiores, citada dezesseis vezes (ii) Súmulas destinadas a casos repetitivos, mencionada nove vezes (iii) engessa o direito, referenciada dez vezes (iv) fere a independência dos tribunais inferiores, citada também dez vezes. Argumentos ligados às duas frentes propostas nesta pesquisa. Os outros argumentos foram citados em média de uma a três vezes.

O gráfico 10, mostra a divisão dos argumentos do gráfico 9, nas chaves de diminuição de demanda e uniformização de jurisprudência apresentadas no quadro 3:

Gráfico 10.



(Elaboração Própria)

O gráfico acima mostra que as razões para a diminuição de demanda foram mais frequentes do que para uniformização de jurisprudência nas Audiências Públicas.

Os argumentos mais frequentes, aqueles vinculados ao objetivo de diminuição de demanda, não tiveram um sentido único, sofrendo algumas variações quando citados.

A motivação de “diminuição de demanda” como grande argumento abrigou cinco significados possíveis: (i) Instrumentos efetivamente seriam capazes de diminuir a demanda dos Tribunais Superiores, (ii) a Repercussão Geral seria o suficiente para a diminuição da demanda, tornando desnecessário a instituição das Súmulas Vinculantes, que caso fossem instituídas não reduziriam a carga do STF por ser passível de “recurso” (reclamação constitucional), (iii) As Súmulas Vinculantes seriam capazes de reduzir a demanda e as manifestações contrárias derivavam da diminuição de mercado que isso geraria (diminuição de mercado para os advogados), (iv) Os institutos teriam o potencial de diminuição demanda, mas fariam isso

a um custo alto: tolheriam a independência dos tribunais inferiores e (v) os instrumentos não seriam capazes de reduzir a demanda dos Tribunais Superiores.

Nas Audiências Públicas os argumentos foram mais trabalhados, uma vez que os atores não apenas citavam os motivos de forma mais ampla, mas também destrinchavam o argumento. Esta classificação vista na chave de diminuição demanda, por exemplo, pode demonstrar que estes atores compreendiam mais as especificidades dos instrumentos do que os deputados e senadores que discutiram a questão.

Nesse sentido, apesar da variação de significado da motivação “diminuição de demanda”, das dezesseis vezes que o argumento mais amplo foi citado, em dez delas o sentido empregado foi o primeiro, isto é, os instrumentos efetivamente promoveriam a diminuição da demanda das instâncias superiores.

Os atores que apontaram esse efeito para os institutos foram: ministro Carlos Velloso (STF), o senador Jeferson Péres (PDT), Ives Granda Martins, o presidente do STJ, Paulo Roberto Costa Leite, o senador José Eduardo Dutra (PT), o senador Demóstenes Torres (PFL), o procurador-geral da República, Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, o presidente do STJ, Nilson Naves, o Ministro Edson Vidigal (STF) e o senador Ramez Tebet (PMDB). Esses atores basicamente eram membros do senado que ratificaram esse objetivo ou membros dos tribunais superiores, que por suas manifestações exteriorizaram como razão principal que justificava a instituição dos mecanismos a redução da carga de trabalho daqueles tribunais.

Outra motivação que também impulsionou a promulgação dos instrumentos estava ligada à finalidade deles, isto é, a qual tipo de demanda eles responderiam. Segundo os atores que os promoviam, esses instrumentos, em especial as Súmulas Vinculantes, não seriam utilizados em qualquer demanda, se restringiram dessa forma a causas repetitivas, o que ligava esse argumento ao de diminuição de demanda, uma vez que de acordo com esses atores eram as demandas repetitivas que inflacionavam a pauta

dos Tribunais Superiores, em especial a do STF, e seriam as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral os instrumentos próprios para combatê-las.

A motivação de “Súmulas são destinadas a casos repetitivos” foi mencionada de forma a expor três sentidos possíveis: (i) As súmulas vinculantes efetivamente seriam destinadas a casos de massa; (ii) por serem destinadas a casos repetitivos ao desafogar os tribunais dariam margem para as instâncias superiores se dedicarem a casos relevantes; (iii) apesar de serem destinadas a casos de massa, elas ainda tolheriam a independência dos juízes de primeira instância, o que nem a redução dos processos justificaria.

A variação dos sentidos, no entanto, não foi substancial, pois nas nove vezes que a motivação foi citada em sete delas o significado dela se ligava ao primeiro sentido, isto é, as súmulas efetivamente seriam destinadas a casos de massa. Os responsáveis por atribuírem essa visão às Súmulas foram os ministros do STF, Edson Vidigal e Nelson Jobim, ministros do STJ – que buscavam a extensão desse instrumento para o Tribunal – Paulo Roberto Costa Leite e Nilson Naves, e o senador Demóstenes Torres (PFL).

A segunda variação identificada, que via nas Súmulas Vinculantes uma maneira dos Tribunais Superiores se concentrarem em casos relevantes, dado seu caráter de barreira por fixar entendimento sobre matérias repetitivas, foi o também Ministro do STF, Ministro Carlos Velloso.

Fala que bem expressa essa visão sobre o instrumento foi a do à época Presidente do STJ, ministro Paulo Roberto Costa Leite:

Eu tenho defendido, em certa medida, a adoção da súmula vinculante, mas com temperamento. Em primeiro lugar, súmula vinculante é para causas repetitivas, é para causas de massa. Não vamos pensar em súmula vinculante para questões de direito tributário, para questões de direito civil; são para causas de massa, como do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – e tenho 50 mil recursos especiais no Superior Tribunal de Justiça, esperando distribuição porque eu não tenho orçamento para pagar hora-extra aos funcionários

para colocar em dia a distribuição no Superior Tribunal de Justiça.⁵⁶

(...)sabemos que a súmula vinculante tem suscitado aceso debate no próprio Poder Judiciário – e tenho um profundo respeito pelas vozes contrárias, até porque sou um homem de formação democrática –, mas considero fundamental que sejam bem definidas as matérias que abrangerá. Súmula vinculante é para causas de massa, para essas causas que se repetem; súmula vinculante não é e não poderá ser jamais para aquelas causas que se situem no plano de Direito Civil, Direito Penal, Direito Comercial; mas sim para essas causas que se repetem na esfera da Administração Pública, no Direito Financeiro, no Direito Econômico. Penso que a súmula vinculante é realmente muito importante⁵⁷

Vale ressaltar que os dois argumentos contrários à instituição das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral iam no sentido de indicar que elas engessariam a formação da jurisprudência e tolheriam a independência dos juízes de primeira instância.

Dessa forma, uma possível forma de analisar essa postura é que esse argumento voltado a indicar que as Súmulas Vinculantes eram destinadas a casos de massa respondiam a essas críticas. Pois ao apresentar a motivação para promulgação dos instrumentos, esses atores enfrentavam essas críticas, pois as súmulas não iriam tolher a independência dos juízes ou engessariam a jurisprudência, uma vez que não seriam utilizadas como forma de resolução de casos difíceis.

Respondendo a essas críticas outros argumentos também desempenharam função similar. Quando motivações como (i) as súmulas são destinadas a administração pública, ou mesmo (i) são regras de interpretação foram utilizados, eles também enfrentavam esses mesmos apontamentos.

O ministro Nelson Jobim (STF), na audiência pública realizada no dia 26 set. 2001, sintetiza essa postura:

⁵⁶ SENADO FEDERAL. Audiência Pública. 20 out. 2000.

⁵⁷ SENADO FEDERAL. Audiência Pública. 8 ago. 2001

Ou seja, o objeto da súmula não é uma tese jurídica, mas uma norma específica produzida pelo Congresso Nacional com a sanção do Presidente da República. A súmula terá por objeto normas determinadas, mas não é qualquer juízo sobre a norma, mas juízo sobre sua validade, sobre a sua interpretação e sobre a sua eficácia. Não são todas as normas, mas, sim, aquelas em que haja controvérsia atual entre os órgãos judiciários ou entre os órgãos judiciários e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

Ao olhar para os outros argumentos que poderiam ser vinculados a um ideal de uniformização, apesar de menos frequentes, temos “engessa o direito” e “fere a independência das instâncias inferiores”. Esses dois grandes argumentos também comportaram variações.

A motivação “engessa o direito” apresentou seis sentidos: (i) As súmulas vinculantes não serviriam para contenção de recursos – o que a Repercussão Geral seria capaz de fazer – e em contrapartida ainda provocariam o engessamento da jurisprudência; (ii) as súmulas vinculantes devem ter saídas claras que apontem os meios de revisão de seus enunciados, caso contrário provocariam o engessamento na jurisprudência; (iii) tanto as Súmulas quanto a Repercussão Geral seriam meios de engessar o direito, pois tirariam a liberdade dos juízes de decidirem, se constituindo como mecanismos antidemocráticos; (iv) as súmulas vinculantes têm o efeito positivo de diminuir demanda do STF e têm o efeito negativo de engessar o direito; (v) as súmulas vinculantes não promoveriam o engessamento do direito; (vi) as súmulas vinculantes não promoveriam o engessamento por sua regulação prever a sua revisão.

O conteúdo dessa categoria, no contexto das Audiências Públicas, como visto, foi bastante disputado. E basicamente refletiam a opinião daqueles atores que declaravam a sua objeção às Súmulas, e eventualmente à Repercussão Geral, por elas terem como resultado o engessamento na construção da jurisprudência. E aqueles atores que não enxergavam esse efeito do instituto.

O sentido mais empregado nas dez vezes em que a motivação foi citada foi o da razão i., citado três vezes. A motivação i., que indicava que as

Súmulas Vinculantes não seriam capazes de conter os recursos, função desempenhada pela Repercussão Geral e que provocaria, ainda, o engessamento na jurisprudência, foi trazida pelo Presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), Flávio Dino de Castro e Costa, e pelo Juiz Federal, Paulo Sérgio Domingues.

Não obstante a proximidade desse tipo de motivação a um modelo de Reforma que privilegiava a uniformização de jurisprudência, o que deve ser ressaltado aqui é que em certa medida ela dialogou com o modelo de reforma que tinha como objetivo último a diminuição de demanda das instâncias inferiores. Tendo em vista que para desqualificar o projeto de Súmulas Vinculantes esses atores atacaram o que para eles seria um possível efeito desejado naquele *locus* de discussão. O que pode nos revelar que esse grande objetivo de desobstruir a pauta dos Tribunais Superiores foi uma pauta importante nas Audiências Públicas, indicando uma tendência nesse momento a atribuir às Súmulas um ideal de diminuição de demanda.

Outro argumento que também à primeira vista poderia ser atribuído a um ideal de uniformização foi o de “fere a independência”, citado dez vezes nas Audiências Públicas. Essa motivação foi a que abrigou a maior quantidade de especificidades quando citada. Nesse sentido, quando mencionada os atores atribuíram a esse grande argumento os seguintes sentidos: (i) as súmulas vinculantes ferem a independência das instâncias inferiores, (ii) as súmulas vinculantes tiram do juiz a discussão da interpretação da lei, não a análise do caso, dessa forma, não feririam a independência das instâncias inferiores, (iii) tanto as Súmulas Vinculantes quanto a Repercussão Geral são instrumentos antidemocráticos que tiram a liberdade de decidir dos juízes de primeira instância, (iv) se as súmulas vinculantes tem o efeito positivo de diminuir a demanda do STF, tem o efeito negativo de ferir a independência das instâncias inferiores, (v) as Súmulas trarão mais prestígio ao Supremo, em contrapartida, desguarneceriam os juízes de primeira instância, (vi) as súmulas vinculantes não feririam a independência das instâncias inferiores, pois poucas matérias serão sumuladas, de 2% a 3%, se os tribunais usarem o instrumento com parcimônia, (vii) as Súmulas Vinculantes não vão ferir a

independência, porque sempre vai caber “recurso” (reclamação constitucional).

As variações apresentadas tratam basicamente sobre as Súmulas Vinculantes e trazem a disputa entre aqueles que acreditavam que elas seriam um fator de tolher a independência das instâncias inferiores ou não.

Os dois sentidos mais empregados foram o (i) as súmulas vinculantes ferem a independência das instâncias inferiores e o (vi) as súmulas vinculantes não feririam a independência das instâncias inferiores, pois poucas matérias serão sumulados, de 2% a 3%, se os tribunais usarem o instrumento com parcimônia, o que apenas explicitou essa polarização. O primeiro afirmava que as Súmulas Vinculantes feririam a independência das demais instâncias, e o segundo já não identificava esse efeito, caso as Súmulas fossem usados com moderação. Ambos os sentidos foram mencionados duas vezes, sendo o primeiro trazido na discussão pelo presidente da AJUFE, Flávio Dino de Castro e Costa e pelo presidente da OAB, Rubens Approbato Machado. E o segundo levantado pelo presidente do STJ, Nilson Naves e pelo vice-presidente do TST, Vantuil Abdala.

3.3.3 Considerações finais a respeito da Tramitação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão geral nas Audiências Públicas.

Tirar uma conclusão sobre qual significado empregado para as Súmulas Vinculantes e para Repercussão Geral nas Audiências Pública talvez seja uma tarefa difícil. Pois a pergunta que fica para esse momento é: qual sentido foi empregado a depender do grupo de interesse que se manifestou?

Dessa maneira, imputar uma percepção única, talvez não seja o mais prudente. No entanto, se atribuirmos o peso de predominância utilizado nos outros *loci*, é possível afirmar que nas Audiências Públicas as razões que privilegiavam um modelo de diminuição de demanda foram mais frequentes do que as de uniformização de jurisprudência. Uma vez que o argumento

mais citado foi (i) diminuição de demanda dos tribunais superiores, mencionado dezesseis vezes pelos atores.

Todavia, duas considerações devem ser feitas. A primeira é que a participação dos atores nas Audiências Públicas no Senado não foi igualitária, se pensarmos em grupos de interesse. A maioria dos convidados que citaram os instrumentos eram membros dos Tribunais Superiores.

A segunda é que os outros argumentos, sendo dois deles ligados ao ideal de uniformização, tiveram uma frequência muito próxima. Sendo citados de nove a dez vezes.⁵⁸

O substrato geral que pode ser tirado da discussão é que para os atores que se sentiam afetados pelos instrumentos, como os juízes de primeira instância e os representantes da OAB, por exemplo, os mecanismos ganharam contornos de uniformização de jurisprudência. Dado que as razões que eles mencionaram se concentraram no potencial efeito engessador das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral.

Já para os atores que se enxergavam como possíveis controladores desses mecanismos, dado que as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral só poderiam ser exteriorizadas pelo STF, e caso o projeto fosse ampliado, para os demais tribunais inferiores, esses instrumentos se alinhavam mais ao ideal de diminuição de demanda. Uma vez que as motivações declaradas por esses atores foram que as Súmulas Vinculantes e Repercussão Geral seriam capazes de reduzir a carga de trabalho dos tribunais superiores e que as Súmulas Vinculantes seriam destinadas a casos de massa.

⁵⁸ (i) Súmulas destinadas a casos repetitivos, mencionada nove vezes (ii) engessa o direito, referenciada dez vezes (iii) fere a independência dos tribunais inferiores, citada também dez vezes.

Ao olhar para esses dois segmentos de atores, membros dos Tribunais Superiores como um grupo identificável, e aqueles que eram contra a instituição dos instrumentos – representantes da OAB, representantes da associação da magistratura/ juízes de primeira instância, Poder Executivo, representado por Marcio Thomaz Bastos – nota-se uma característica já vista em outros *loci* de debate da Reforma. Assim como na Câmara, nas Audiências Públicas os argumentos em defesa da promulgação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral estavam associados à chave de diminuição de demanda. Enquanto as motivações contrárias à sua instituição estavam mais próximas aos efeitos negativos potencialmente provocados pelo caráter uniformizador dos institutos.

Deste modo, aqueles atores que se viam de alguma maneira prejudicados (os membros da OAB nacional e o Poder Executivo, representado pelo Ministro da Justiça, Marcio Thomaz Bastos) trouxeram para o debate as críticas de que o efeito vinculante desses instrumentos causaria enrijecimento na criação da jurisprudência, tolheria o acesso à justiça e conferiria ao STF poderes excessivos frente às demais instâncias. Dentro desse grupo, ainda temos os representantes das Associações da magistratura que foram incisivos quanto a diminuição do papel dos juízes de primeiro grau, que deveria, sob a lente desse sistema, se curvar diante das decisões do Tribunal. O que desprestigiaria as instâncias inferiores e prejudicaria a formação democrática, segundo esses atores, do sentido da jurisprudência.

Talvez essas críticas expliquem a postura dos membros dos Tribunais Superiores, que a todo momento sempre ressaltaram que os instrumentos não causariam esses efeitos. Nessa tentativa eles ressaltaram que a revisão das Súmulas Vinculantes seria um modo de oxigenar a jurisprudência e que as Súmulas Vinculantes eram destinadas a casos de massa, demandas repetitivas, e era com o objetivo de tirar esse tipo de demanda da pauta do STF que esses instrumentos foram criados. Salientaram ainda que as Súmulas Vinculantes eram destinadas à administração pública e que desta forma elas não foram criadas para tolher a independência dos tribunais inferiores.

Não obstante a isso, a conclusão que é possível tirar das Audiências Públicas é que a diminuição de demanda foi o principal motivo citado nesse *locus*. E quando citado era arguido pelos membros dos Tribunais Superiores em especial, o STF, que no limite, seria responsável pela efetivação dos institutos. Uma vez que a Corte teria a prerrogativa de editar as Súmulas Vinculantes e reconhecer a Repercussão Geral, no recurso extraordinário.

Conclusão

O objetivo desse trabalho foi descobrir se quando as Súmulas Vinculantes e a Repercussão geral foram pensadas o enfoque para a criação desses institutos estava mais vinculado a um conceito de uniformização de jurisprudência ou a um ideal de diminuição de demanda.

A pergunta de pesquisa que orientou esse estudo foi: os atores que ativamente participaram da aprovação e elaboração da Reforma do Judiciário declaravam o objetivo de adotar um sistema de uniformização de jurisprudência? Ou sua intenção principal foi diminuir o número de processos que chegam às cortes superiores?

Conforme mencionei na introdução, a Reforma do Judiciário é comumente apontada como um marco legal que privilegiou a “centralização e a racionalização” voltada para a padronização das decisões judiciais. (CUNHA e ALMEIDA, 2012:364). Objetivos que podem ser ligados a um desenho institucional que privilegia a lente de promoção de “uniformização de jurisprudência”.

Não obstante a isso, também ressaltar que a diminuição de demanda também foi uma agenda atribuída à Reforma do Judiciário. (SADEK, 2004), (CUNHA, no prelo), (PINHEIRO, 2004).

Apesar de esses dois objetivos terem sido pontuados como finalidades comuns na Reforma, essa pesquisa foi permeada pela hipótese de que as razões pro diminuição de demanda estariam mais presentes nos debates legislativos que informaram a produção das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral.

Para cumprir com o intuito desse trabalho, olhei para os debates sobre os instrumentos e analisei as motivações elencadas, tentando enquadrá-las por um critério de frequência em um desses dois ideais. No entanto, apesar da variável de frequência ter sido um fator importante para a identificação do discurso predominante nas arenas de debate, ressalto que a pormenorização dessas motivações foi baseada na análise qualitativa das razões trazidas pelos atores, o que trouxe resultados mais relevantes.

Busquei adicionar a isso uma narrativa que imputou os motivos elencados aos atores que ativamente participaram do processo de elaboração das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral. Isto é, procurei identificar os atores que preencheram o conteúdo desses institutos.

Ao estudar cada momento da tramitação, vendo os debates na Câmara e no Senado, dividindo as análises desse último momento em sessões de plenário e Audiências Públicas, foi possível perceber que cada *locus* atribuiu aos instrumentos um significado.

Na Câmara, por meios das críticas apontadas pelos deputados de oposição aos instrumentos foi possível identificar o caráter uniformizador que eles atribuíam à Reforma. Uma vez que ao indicar razões como “engessa o direito”, “centralização de poder nas instâncias superiores”, ou quando apontavam o cerceamento ao “acesso à justiça”, eles sinalizavam para o efeito vinculante das decisões em sede de Súmulas Vinculantes ou de Repercussão Geral que informariam o sistema judicial. Resultados típico de um sistema de uniformização de jurisprudência.

Já no Senado, as motivações que apontavam para a diminuição de demanda e a celeridade processual como razões para a promulgação dos institutos foram mais frequentes. O que nesse trabalho foi identificado como falas que percebiam os instrumentos mais como meios de diminuição de demanda do que de uniformização de jurisprudência.

Das Audiências Públicas, no entanto, não foi possível apontar uma identificação única com as chaves apresentadas nessa análise. Tendo em vista que seu conteúdo foi muito disputado. Apesar disso, a análise das

motivações demonstrou que para um grupo específico, o dos membros dos Tribunais Superiores, razões mais próximas a um ideal de diminuição de demanda foram o que justificaram a promulgação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral.

Apesar dessa pesquisa ter sido dividida em momentos foi possível identificar um movimento em comum entre os *locis* de debate. Os argumentos que se ligavam à uniformização de jurisprudência majoritariamente foram resgatados pelos opositores das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral. E as motivações relacionadas à diminuição de demanda foram levantadas por aqueles que teriam a oportunidade de manejar esses instrumentos.

Por intermédio do primeiro grupo de atores, o efeito vinculante ganhou uma conotação negativa, sendo atribuído a ele a potencial consequência de ferir a independência dos juízes de primeira instância, engessar o direito e obstar o acesso à justiça, seja para os litigantes eventuais, seja para os litigantes habituais. Essas falas podem ser atribuídas aos deputados de oposição, às associações da magistratura, aos representantes da OAB, e a um nicho do Poder Executivo.

Já a diminuição de demanda foi trazida como principal motivo para a instituição dos Instrumentos por aqueles que eram favoráveis aos mecanismos, destacando aqui a presença dos Tribunais Superiores nessa chave. Durante suas manifestações os ministros das Cortes Superiores chegaram a afirmar que as Súmulas Vinculantes seriam instrumentos destinados a resolverem demandas repetitivas, indicando assim que a finalidade dos instrumentos estava mais próxima a um sistema de administração da justiça, no qual demandas repetitivas são geridas do que a ideais de uniformização de jurisprudência.

Portanto, concluo com essa análise que os argumentos para a diminuição de demanda foram os que se destacaram no processo da Reforma do Judiciário. Seja porque foram eles que impulsionaram a promulgação dos instrumentos, uma vez que eram arguidos por aqueles que defendiam sua

instituição. Seja porque se verificarmos por arena de debate - tanto no Senado, em suas sessões do plenário, quanto nas Audiências Públicas - foram as motivações de desobstruir a pauta dos Tribunais Superiores e conferir agilidade ao sistema processual que foram realçadas. Motivações essas que só não estavam presentes como razões para a promulgação dos institutos nos debates realizadas na Câmara dos deputados.

Outros apontamentos

A pergunta que resta dessa análise é: quem define o conteúdo de um mecanismo legal? São os atores que efetivamente foram responsáveis por sua promulgação? São aqueles responsáveis pela implementação desses instrumentos no sistema (Tribunais Superiores)? São os juristas que por meio de sua leitura tentam imprimir um significado a esses mecanismos dentro do desenho institucional no qual eles estão inseridos? Ou são os litigantes que testam o conteúdo desses instrumentos ao tentarem adequá-los às suas demandas?

Se chegarmos à conclusão que a última palavra – ou a construção da última palavra – sobre o significado de um instituto fica a cargo de quem deve efetivá-lo, podemos inferir que as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral para os Tribunais Superiores estariam a serviço de um ideal de Reforma mais voltado à diminuição de demandas repetitivas. Isto é, sua função no sistema de acordo com as razões declaradas pelos membros dos Tribunais Superiores quando da promulgação da Reforma era atender a necessidade de administrar os casos que chegavam às Cortes, em especial ao STF.

Objetivo esse que confere um desenho e uma racionalidade para a forma de decidir das Cortes Superiores, que de acordo com esse discurso estaria baseado em celeridade processual e desobstrução de suas pautas.

Esclarecer as razões que informaram a promulgação desses instrumentos em um momento no qual temos vigente um código de processo civil que se diz basear em um sistema de precedentes é de suma importância.

Ainda mais se pensarmos que as reformas nos códigos de processo não apenas foram cogitadas nos debates da EC 45/2004, mas também foram gestadas durante a promulgação da Reforma do Judiciário.

Neste sentido, Frederico de Almeida aponta que o direito processual civil ganhou contornos “especialmente relevantes para se entender a administração e a reforma da justiça”, uma vez que as questões processuais potencializam “os problemas de acesso à justiça e segurança jurídica” que foram fundamentos da Reforma do Judiciário. (ALMEIDA, 2015:216).

Olhar para o Novo Código de Processo Civil (NCPC) nos leva intuitivamente a olhar para as Súmulas Vinculantes e a Repercussão Geral. Ainda mais se pensarmos que alguns autores atribuíram ao NCPC a mesma racionalidade presente quando dos debates da Súmulas.

Dantas e Wambier (2016:259), nesta esteira afirmam que “(...) os objetivos de se criarem Súmulas Vinculantes estão indissociavelmente ligados àqueles que inspiraram o legislador a criar precedentes vinculantes do Código de Processo Civil de 2015”.

Mas se os objetivos da criação das Súmulas Vinculantes e da Repercussão Geral durante o processo de tramitação da Emenda 45 de 2004 estavam mais alinhados à chave de diminuição de demanda repetitiva, de acordo com os resultados desse trabalho, quais são os verdadeiros objetivos que podemos atribuir ao NCPC?

Será que essa reforma no NCPC se baseou nas razões formalmente atribuídos à Reforma à época, isto é, objetivos de uniformização de jurisprudência? Ou o sistema de precedentes trazidos pelo novo código seria na verdade um mecanismo para gestão de demandas repetitivas?

Essas perguntas talvez possam ser respondidas por meio da mesma metodologia empregada nesse trabalho em pesquisas futuras, qual seja, olhar para o momento da produção do NCPC e inferir o que os atores que produziram o Novo Código de Processo consideram como precedentes judiciais.

Referências

- ARANTES, Rogério. Jurisdição Política Constitucional. IN: SADEK, Maria Tereza. **Reforma do judiciário**. s.l: SciELO Books - Centro Edelstein, 2010.
- BOTTINI, Pierpaolo; RENAULT, Sérgio Rabell Tamm (orgs.) **Reforma do judiciário**. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 2005.
- CALIL, Gabriel, TOMMASINI, Nicola, DIMITRI, Dimoulis. Recurso Extraordinário e Reclamação Constitucional: uma análise da linha jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, v. 34, p. 81-99, 2016.**
- CUNHA, Luciana; et al. Um balanço da Reforma do Judiciário: os efeitos das reclamações constitucionais e da repercussão geral no STF e no TJSP. **Relatório de Pesquisa FAPESP**. (NO PRELO)
- _____; ALMEIDA, Frederico (2012). Justiça e desenvolvimento econômico na Reforma do Judiciário brasileiro. In: SHAPIRO, M. G.; TRUBEK, D. M. **Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS**. São Paulo: Saraiva
- FALCÃO, Joaquim. Estratégias para reforma. In: RENAULT,S.R.T & BOTTINI,P. (orgs.) **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- GALDIANO, José Eduardo Berto. **Técnica de julgamento de recursos repetitivos pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- GLEZER, Rubens E. **Súmula Vinculante e Ratio Decidendi: Uma abordagem empírica a respeito de redesenho institucional e cultura jurídica**. Dissertação de Mestrado. DIREITO GV, São Paulo, Brasil, 2011.
- LANA, Natalia P. **A Reforma do Judiciário e seus discursos**. Relatório (Iniciação Científica). São Paulo, Escola de Direito São Paulo da Fundação Getulio Vargas, 2016
- MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 4. ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. 396 p.
- _____; MITIDIERO, Daniel Francisco. **Repercussão geral no recurso extraordinário**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, c2013. 109 p.
- MEDINA, José Miguel Garcia. **O prequestionamento nos recursos extraordinário e especial: e outras questões relativas a sua admissibilidade e ao seu processamento**. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 462 p. (Recursos no processo civil, 6).
- NERY JUNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. **Direito constitucional brasileiro: curso completo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. 86 p.

PAIVA, Grazielle de Albuquerque Moura. **A Reforma do Judiciário no Brasil: o processo político de tramitação da Emenda 45**. 2012. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade), Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012.

PINHEIRO, Armando Castelar (2004). Reforma do Judiciário: observações de um economista. **Revista do Advogado**, n. 75, pp. 17-22

SADEK, Maria Tereza (2004). Judiciário: mudanças e reformas. **Revista de Estudos Avançados**, v.18, n.51, São Paulo, maio/ago. 2004, pp. 79-101

SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. **Direito processual constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 532 p.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DANTAS, Bruno. **Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores no direito brasileiro**. 3 ed. Rev: Revista dos Tribunais, 2016.

WORLD BANK. **WORD BANK TECHNICAL PAPER N. 280**. Judicial Reform in Latin America and Caribbean. Proceedings of a World Bank. Washington, D.C. June 1995. 15.

_____. **WORD BANK TECHNICAL PAPER N.350**. Judicial Reform in Latin American Courts. The experience in Argentina end Ecuador. Washington, D.C. October, 1999