

## *Eficiência Judiciária e Segurança Jurídica: A Racionalização da Legislação Brasileira e Reforma do Poder Judiciário*

ARNOLDO WALD<sup>(\*)</sup>

*“O ideal da Justiça e o ideal da Segurança – os dois objetivos a que tende o Direito – seriam inatingíveis se o homem em sociedade se encontrasse diante de um conglomerado fragmentário de normas ou comandos, que ele não pudesse pensar de forma unitária, subindo nelas, por generalizações sucessivas, até aqueles poucos princípios básicos que ficam impressos na consciência comum”<sup>(1)</sup>.*

### I. INTRODUÇÃO: DESENVOLVIMENTO, ESTABILIDADE LEGISLATIVA E SEGURANÇA JURÍDICA

1. A polêmica a respeito do falso dilema entre a estabilidade monetária e o desenvolvimento acabou ensejando o consenso do Governo e da opinião pública no sentido de reconhecer que a estabilidade é condição do desenvolvimento, não constituindo, todavia, um fim em si, mas um dos ingredientes necessários e essenciais para o progresso do País.

2. A oportuna e adequada ênfase dada à manutenção do poder aquisitivo da moeda se explica e justifica num país como o nosso, que talvez seja o que, por mais tempo, no mundo, conviveu com a inflação galopante, tendo inclusive criado mecanismos que permitiram um certo nível de desenvolvimento num clima de contínua instabilidade monetária. Ou seja, como já foi afirmado, o Brasil não tendo podido alcançar a virtude, conseguiu neutralizar o vício inevitável<sup>(2)</sup>.

3. Não se deu, todavia, a devida atenção a um outro ingrediente necessário e indispensável ao desenvolvimento que é a segurança jurídica, abrangendo duas vertentes que são, respectivamente, a estabilidade legislativa e a estabilidade judiciária.

---

<sup>(1)</sup> F. C. SAN TIAGO DANTAS, “Nova Dogmática Jurídica”, *Revista Forense*, vol. XCVIII, fascículo 490, abr. 1944, p. 292.

<sup>(2)</sup> ROBERTO CAMPOS, Prefácio ao livro *Correção Monetária* de JULIAN CHACEL, MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN e ARNOLDO WALD, Rio de Janeiro, Apec, 1976, p. 11.

4. Tendo sociólogos e economistas superado sua anterior posição de relativa ignorância do direito e dos seus efeitos sobre a evolução da sociedade, generalizou-se o entendimento de acordo com o qual a aplicação coerente e racional do direito é condição básica para o desenvolvimento. Na medida em que os economistas modernos ultrapassam os estudos meramente quantitativos para, voltando a algumas das suas antigas tradições, examinar as repercussões da ética na economia <sup>(3)</sup>, passam a reconhecer também a importância da prevalência do Estado de Direito. E é possível que, com o decorrer do tempo, admitam que a função do direito consiste justamente em subordinar a economia à ética.

5. Assim, sociólogos, como RAYMOND ARON <sup>(4)</sup>, instituições internacionais, como o Banco Mundial <sup>(5)</sup>, e economistas vinculados ao nosso BNDES, como era o Professor ARMANDO CASTELAR PINHEIRO <sup>(6)</sup>, convergem em suas opiniões quanto à necessidade de considerar a estabilidade e a segurança jurídica como pressuposto do desenvolvimento.

6. Há cerca de trinta anos, publicamos um ensaio fazendo, naquela fase da ditadura militar, a distinção entre o crescimento, que é de natureza econômica e quantitativa, e o desenvolvimento, que é qualitativo e também se caracteriza pelos seus aspectos sociais. Já naquela época, durante a qual alguns governantes entendiam que a economia não deveria ter compromisso com a ética, defendíamos a elaboração de um direito do desenvolvimento que desse ao País uma estrutura jurídica adequada e uma organização racional, dinâmica e equitativa <sup>(7)</sup>.

7. A Constituição de 1988, já no seu preâmbulo, considerou como valores supremos, entre outros, o desenvolvimento e a justiça, havendo, certamente, uma vinculação estreita entre ambos e sendo dever do Estado garantir a sua adequada realização. Com a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, acrescentou-se que, além das suas outras características, a administração pública também deveria ser eficiente, cabendo, pois, à Justiça ser eficiente, obrigação que, por analogia, nos parece também ser aplicável ao Legislador. A

---

<sup>(3)</sup> AMARTYA SEN, *Sobre Ética e Economia*, tradução brasileira, São Paulo, Companhia das Letras, 1999, que condena o caráter "não ético" da economia moderna e lembra que os economistas consideraram, por muito tempo, a economia como "ramificação da ética". (p. 18)

<sup>(4)</sup> "O primeiro tipo de condição para o desenvolvimento é constituído pelo quadro institucional. A atitude do planejador e o seu desejo de inovar exigem uma administração e uma justiça relativamente racionais e previsíveis". (RAYMOND ARON, *Dix-huit Leçons sur La Société Industrielle*, Paris, Gallimard, 1962, p. 204).

<sup>(5)</sup> "O desenvolvimento sustentável, equitativo e capaz de reduzir a pobreza tem cinco ingredientes cruciais: uma base jurídica .....". (O Estado num mundo em transformação, Relatório sobre o desenvolvimento mundial, publicação do Banco Mundial, tradução portuguesa, 1997, p. 43).

<sup>(6)</sup> "... embora haja um consenso geral na percepção de que um sistema legal e judiciário constitui um ingrediente essencial para o sucesso de uma reforma destinada a assegurar o progresso nos países em desenvolvimento, a reforma do Poder Judiciário tem estado atrasada em relação às demais." (ARMANDO CASTELAR PINHEIRO, *Judicial System Performance and Economic Development*, publicação do BNDES, outubro de 1996, p. 5).

<sup>(7)</sup> ARNOLDO WALD, "O Direito do Desenvolvimento", *Revista Jurídica*, nº 103, pp. 669-687, 1968 e anteriormente *Desenvolvimento, revolução e democracia*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1966.

necessidade de o Poder Judiciário ser eficiente foi recentemente reiterada pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que deu nova redação ao art. 5º da nossa Magna Carta, acrescentando-lhe o inciso LXXVIII, de acordo com o qual:

“LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

8. É preciso, entretanto, reconhecer, de um lado, as dificuldades que o legislador tem encontrado e, de outro, a realização de algumas providências oportunas, especialmente por parte do Executivo e, recentemente, também do Poder Legislativo no sentido de consolidar e racionalizar o direito.

## II. O DIAGNÓSTICO

### A. O Caos Legislativo

9. A primeira causa da insegurança jurídica é certamente o relativo caos legislativo no qual vivemos, caracterizando-se tanto pelo excesso de leis, como pela falta de coerência do sistema e, algumas vezes, até pela falta de racionalidade de alguns dos textos legais.

10. Ora, a insegurança jurídica não se coaduna nem com o Estado de Direito, nem com o desenvolvimento nacional. Ao contrário, a incerteza quanto ao direito vigente representa uma incontestável causa do chamado “custo Brasil” ou do “risco Brasil”<sup>(8)</sup>, que onera o País e, conseqüentemente, todos os brasileiros.

11. Já se disse que a inflação legislativa é tão perniciosa quanto a inflação monetária e podemos afirmar que, no Brasil, tivemos até uma inflação de inconstitucionalidades, ao verificar que foram 3.469 ADINs distribuídas ao Supremo Tribunal Federal até 17 de abril de 2005<sup>(9)</sup>.

12. O verdadeiro caos legislativo no qual vivemos é fato notório e público, que não mais necessita de provas. Assim, o Banco Mundial, no seu Relatório, se refere à incerteza jurídica existente no Brasil em virtude do “emaranhado de leis” que tratam de determinadas matérias<sup>(10)</sup>.

13. Efetivamente, temos uma legislação que comporta textos de várias épocas correspondendo às mais diversas fases econômicas e sociais. Basta lembrar que até recentemente estava em vigor o Código Comercial de 1850, algumas disposições do qual ainda não foram revogadas. Por outro lado, determinadas

<sup>(8)</sup> LUCIANO COUTINHO, *Risco Brasil, Risco do Brasil*, in Folha de São Paulo de 10.10.99.

<sup>(9)</sup> Dados do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário – BNDPJ, publicados no site do Supremo Tribunal Federal ([www.stf.gov.br/bndpj/stf/ADIN.asp](http://www.stf.gov.br/bndpj/stf/ADIN.asp)).

<sup>(10)</sup> Relatório do Banco Mundial de 1997, p. 48.

matérias têm sido regulamentadas, no decorrer do tempo, ora por leis, ora por decretos e até por diplomas de nível inferior, devendo ser lembrado o papel que chegaram a desempenhar, em nosso País, as portarias ministeriais.

14. Finalmente, a revogação da legislação anterior nem sempre foi feita com a necessária clareza e amplitude, bastando lembrar que a Lei da Usura (Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933) foi revogada por decreto que, posteriormente, foi anulado no que tocava à matéria, sem que o Dec. nº 23.258/33 fosse expressamente revigorado, ensejando, ao menos, dúvidas para o grande público, senão para alguns juristas. A união estável, por sua vez, possui duas regulamentações legais que não se coadunam em todos os seus termos (Lei nº 8.971, de 29 de dezembro de 1994 e Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996), não se sabendo se são complementares ou se uma parte da primeira deve ser considerada revogada pela segunda. Finalmente, as versões das Medidas Provisórias se têm multiplicado, com variações nem sempre perceptíveis a olho nu. Algumas delas já foram renovadas por várias dezenas de vezes, produzindo os seus efeitos, que nem sempre são suscetíveis de desconstituição.

15. As dúvidas e ambigüidades são de tal ordem que os próprios Códigos publicados pelas empresas especializadas nem sempre refletem o direito vigente.

16. A revisão da legislação vigente está a exigir um trabalho sério e imediato a ser realizado, de modo organizado e sistemático mediante a colaboração dos poderes Legislativo e Executivo, podendo, talvez, ser utilizados, inclusive, os mecanismos da consolidação e até da delegação legislativa, que tem sido usada com sucesso em outros países.

## B. O Caos Judiciário

17. Num depoimento insuspeito, o Ministro FRANCISCO REZEK teve o ensejo de salientar que:

*“Há no Direito brasileiro dois vícios graves pedindo, já faz tempo, remédio urgente. Nossas regras de processo, antes de tudo, parecem não querer que o processo termine. Os recursos possíveis são muitos (creio não haver fora do Brasil trama recursiva tão grande e complicada), e pouca gente hoje crê que isso ajude mesmo a apurar melhor a verdade para melhor fazer justiça.*

Quando a Constituição garante, em qualquer processo, ‘ampla defesa, com todos os recursos a ela inerentes’, o leitor de boa-fé supõe que isso é para que ninguém deixe de provar sua inocência por falta de instrumentos adequados. Não se dá conta de que, em número muito maior de casos, o que essa regra favorece é a eternização do processo civil, quase

sempre em favor da parte mais forte (eventualmente o Estado), e o comprometimento do desfecho, ainda que justo, pela sua demora.

*De outro lado, as regras de direito material que o legislador edita com fartura têm sido a matriz de processos em larga escala, sobretudo quando é o governo que legisla, sem o pressuposto do debate parlamentar. Numa equação simples, toda demanda é o resultado de duas pessoas haverem entendido coisas diferentes ao ler a mesma norma. A simplicidade e a clareza da lei previnem demandas. Mas pouco se tem feito entre nós para isso, para evitar, com a qualidade da lei, que à sua edição sobrevenham processos em cascata.*

.....

*Depuradas com muita coragem as regras de processo, moderada a fecundidade com que se produz o direito material e melhorada sua qualidade (ainda que pela só opção dos caminhos simples), nada mais seria preciso para superar a crise do nosso Direito, de que a da Justiça é mero subproduto. Isso não pede mais que algum trabalho, método e consciência do legislador".<sup>(11)</sup>*

18. Tem-se reiterado a pregação cívica contra a lentidão do processo judiciário e o excesso de recursos. Na realidade, as cortes superiores não têm mais condição de continuar julgando as dezenas de milhares de processos que são distribuídos anualmente ao STF e centenas de milhares distribuídos ao STJ<sup>(12)</sup>.

19. A demora na decisão final e na execução das sentenças, de um lado, e a incerteza quanto ao direito vigente, de outro, são elementos que criam uma insegurança jurídica incompatível com o desenvolvimento econômico e social do País.

20. Questões da mais alta relevância levam mais de dez anos para serem resolvidas e, algumas vezes, quando se firma a jurisprudência, não há mais como voltar atrás e restabelecer a situação anterior. É o que aconteceu com a **Tablita**, cuja constitucionalidade foi discutida desde as primeiras reformas

---

<sup>(11)</sup> FRANCISCO REZEK, "O direito que atormenta", *Folha de São Paulo*, 15.11.1998.

<sup>(12)</sup> Segundo dados do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ, em 2000, foram distribuídos ao STF 90.839 processos; em 2001, 89.574; em 2002, 87.313; em 2003, 109.965; em 2004, 69.171; e em 2005, até o dia 17 de abril, 23.545 ([www.stf.gov.br/bndpj/stf/MovProcessos.asp](http://www.stf.gov.br/bndpj/stf/MovProcessos.asp)). Quanto ao STJ, em 2000, foram distribuídos 150.738 processos; em 2001, 184.487; em 2002, 155.959; e em 2003, 216.493, também segundo dados do BNDPJ ([www.stf.gov.br/bndpj/tribunaissuperiores/STJ3A1.asp](http://www.stf.gov.br/bndpj/tribunaissuperiores/STJ3A1.asp)).

monetárias em 1986, só conseguindo ser definitivamente dirimida a questão em setembro de 2005. Acresce que a interpretação de novas leis enseja dúvidas que, se resolvidas de imediato, poderiam evitar a propositura de numerosas ações.

21. Existe, pois, uma espécie de círculo vicioso em virtude do qual a incerteza em relação ao direito vigente e a procrastinação dos recursos congestionam os tribunais, tendo, outrossim, um efeito realimentador que multiplica os processos, tornando ainda mais precária a distribuição da Justiça.

22. Ocorre que, atualmente, conforme o caso, qualquer processo, considerando-se a possibilidade de interposição de embargos, pode estar sujeito a mais de seis julgamentos sucessivos, levando vários anos para o trânsito em julgado.

23. Quer se entenda, com o Ministro REZEK, que a racionalização do processo e a revisão e modernização legislativas seriam fatores suficientes para o aprimoramento do sistema, quer se prefira considerá-los como alguns dos ingredientes básicos da crise do direito <sup>(13)</sup>, é certo que um esforço real e imediato deve ser feito neste sentido.

### C. Por que é Preciso Acabar com o Caos Legislativo e Judiciário

24. Já dizia MONTESQUIEU que a liberdade consiste na segurança, considerada como um direito fundamental do indivíduo e constituindo uma necessidade fundamental do homem e uma condição para que a sociedade chegue a um determinado nível de desenvolvimento. Sem prejuízo da realização do ideal de Justiça e da flexibilidade que a interpretação do direito exige, especialmente em períodos de grande transformação econômica, social e tecnológica, a garantia da segurança jurídica se impõe, no mundo hodierno, para que as normas jurídicas possam funcionar simultaneamente como regras de conduta e de composição dos conflitos de interesse. O que não é possível é determinar ou admitir uma certa conduta e, em seguida, condená-la em decorrência de divergências entre os tribunais, que levam muitos anos para serem resolvidas.

25. O mundo de hoje exige soluções rápidas e não podemos acrescentar às notórias incertezas econômicas e às dúvidas acerca da evolução tecnológica, uma maior perplexidade diante de um direito interpretado, durante longo tempo, de modo contraditório pelos diversos tribunais.

26. Efetivamente, o nosso País, após ter conquistado a estabilidade monetária, precisa agora também da segurança jurídica para que as empresas possam planejar o seu futuro e fazer os investimentos necessários e imprescindíveis para a sua sobrevivência numa economia globalizada, dinâmica e cada vez mais competitiva.

---

<sup>(13)</sup> WALTER CENEVIVA, "Tormentos do direito", *Folha de São Paulo*, 21.11.1998.

27. Cabe, pois, uma verdadeira mobilização dos três poderes da República para que, do mesmo modo que se combateu e se venceu a inflação, se possa garantir ao País, no início do terceiro milênio, a segurança jurídica e o bom, rápido e eficiente funcionamento da Justiça, sem o qual nenhuma civilização sobrevive e se desenvolve. Fala-se muito no conservadorismo dos juristas, mas a melhor maneira de conservar consiste em renovar e reformar as instituições, adaptando-as ao novo contexto no qual vivemos, para que elas possam exercer adequadamente as suas funções.

28. É preciso, antes de tudo, reconhecer que o direito constitucionalmente assegurado ao devido processo legal não deve significar a possibilidade de eternização dos feitos. Acresce que também a garantia do contraditório não justifica a multiplicação dos recursos. É preciso encontrar um justo equilíbrio entre os ideais da boa distribuição da Justiça e da segurança jurídica, entre a flexibilidade da qual necessita o direito e a estabilidade sem a qual nenhuma sociedade pode progredir.

29. Assim, é inadiável a reforma do Poder Judiciário para dar-lhe não só a independência e os meios necessários para o seu funcionamento adequado mas também uma estrutura apta a responder com presteza às crescentes necessidades da sociedade brasileira. Não há tempo a perder. A crise do Judiciário não pode esperar e a solução há de ser rápida, completa e eficiente.

30. Não há dúvida que a lentidão da Justiça favorece determinados interesses, que abrangem desde os devedores de tributos, que querem ganhar tempo, até o Poder Público que, quando expropriante, não tem pressa de pagar as indenizações devidas. Também é evidente que a justiça tardia constitui injustiça e, quando alcança determinadas dimensões, ameaça a própria existência e o funcionamento do Estado de Direito. Do mesmo modo, a confusão legislativa favorece os interesses escusos dos contratantes de má-fé.

31. Por isso, a reforma judiciária não pode mais ser postergada nem se limitar a alguns aspectos técnicos, nem cogitar exclusivamente o corte de despesas, devendo ter um verdadeiro caráter revolucionário. E estamos convencidos, juízes, professores, advogados e o grande público, de que a situação atual não pode perdurar. Efetivamente, as revoluções não se fazem contra os abusos, mas contra os usos. A sociedade brasileira exige, pois, uma verdadeira revolução cultural, na qual, ao lado da reforma fiscal e da previdência, a reforma judiciária ocupa lugar de primeiro plano.

### III. O QUE VEM SENDO FEITO

#### A. Reforma Legislativa

32. É preciso reconhecer que, desde 1990, vem sendo feito, pelo Ministério da Justiça e pelas comissões por ele nomeadas, um esforço de consolidação da legislação vigente e de reformulação de textos obsoletos, chegando a ser revistos alguns textos legais pelo Congresso Nacional, com resultados positivos, embora, evidentemente, insuficientes.

33. Além disso, há um esforço de atualização da nossa legislação, de modo a adequá-la à nova realidade mundial e às conseqüentes necessidades do País, em especial no que toca à infra-estrutura, ao comércio internacional, ao crescimento econômico, aos investimentos estrangeiros e ao mercado de capitais.

34. Assim, novos diplomas legais foram aprovados, a começar pelo Código Civil de 2002, mais moderno e adequado à nova realidade. A reforma da Lei das Sociedades Anônimas, em 2001, trouxe maior proteção aos minoritários, fortaleceu os acordos de acionistas e estabeleceu um regime mais adequado de responsabilidade para os administradores e controladores, criando, portanto, mais condições para o desenvolvimento do mercado de capitais, peça importante no desenvolvimento econômico do País. A Nova Lei de Falências (Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005) inovou, inserindo no nosso ordenamento jurídico a recuperação judicial e extrajudicial da sociedade empresária, tão importante para a nossa economia, já que, além de garantir o funcionamento da empresa enquanto os credores não são pagos e manter empregos, é mecanismo que garante maior segurança às relações empresariais, reduzindo os riscos dos contratantes.

35. Outras leis relevantes trataram das concessões, da arbitragem e, mais recentemente, das Parcerias Público-Privadas (PPP), que são contratos celebrados entre pessoas de direito público e particulares que visam à melhoria da prestação de serviços públicos. Por meio deste contrato, as responsabilidades, os investimentos, os riscos e os benefícios são repartidos entre os contratantes de modo a favorecer a obtenção dos resultados esperados.

36. É um bom começo, mas ainda há muito a ser feito. É necessário, pois, que o trabalho de revisão de textos legais antigos seja realizado de modo contínuo, tendo em vista que ainda existem muitas normas que se tornaram obsoletas ou que decorriam de regimes legais incompatíveis com a democracia que se instaurou no País e com o Estado de Direito. Do mesmo modo, é preciso estabelecer normas mais rígidas para a edição de medidas provisórias, que mais têm confundido que aprimorado o nosso ordenamento jurídico.

37. É fundamental que, junto com edição de normas modernas, adequadas à nova realidade mundial, se reveja toda a nossa legislação, para que não mais haja dúvidas sobre o ordenamento jurídico que está em vigor e sejam revogadas as normas elaboradas para uma realidade que há muito deixou de existir. Esse é o primeiro passo para alcançarmos a tão sonhada segurança jurídica, essencial para o desenvolvimento do País.

## B. A Reforma do Poder Judiciário

38. Presidentes dos mais importantes tribunais do País já chegaram a reconhecer publicamente a falência da Justiça, tendo a manifestação de um deles chegado a ser publicada no *Diário da Justiça*. Na Corte Suprema, alguns ilustres magistrados confessaram que não julgam mais, limitando-se a decidir, na palavra crítica de um deles. E outro mestre do direito teria, segundo depoimento insuspeito, chegado a dizer que o turista sem conhecimento do nosso sistema jurídico que assistisse a uma sessão do Supremo Tribunal Federal poderia pensar

que estaria assistindo a um jogo do bicho, em virtude das sucessivas referências a números de recursos (agravos) imediatamente deferidos ou indeferidos <sup>(14)</sup>.

39. É por isso que, há longo tempo, esforços vêm sendo feitos para a realização de uma reforma judiciária democrática e eficiente, que possa evitar a excessiva demora nos julgamentos ou a descabida repetição dos mesmos, descongestionando e aliviando tanto a Justiça de primeira e segunda instância como os próprios tribunais superiores.

40. Finalmente chegou o momento no qual, após vários anos de espera e muita discussão acadêmica, começam a ser tomadas as primeiras medidas concretas para a tão esperada reforma. A situação começou a mudar a partir da edição da Emenda Constitucional nº 45/2004, que trata da nova configuração estrutural do Poder Judiciário, bem como da tramitação processual e da prestação dos serviços jurisdicionais.

41. Trataremos, aqui, dos pontos técnicos que consideramos mais importantes, sem examinar a reforma estrutural do Poder Judiciário, que também é necessária.

### B.1) A Súmula Vinculante

42. Quando se verifica que o Supremo Tribunal Federal recebe, todos os anos, uma quantidade absurda de processos, o que se repete com o Superior Tribunal de Justiça, evidencia-se a inviabilidade de se manter o sistema vigente por mais tempo. Do mesmo modo, quando a mesma tese jurídica é apreciada mais de mil ou até dez mil vezes por um tribunal, como tem acontecido tanto no Supremo Tribunal Federal quanto no Superior Tribunal de Justiça, em casos como o FGTS, os planos econômicos e determinadas questões fiscais, é preciso reconhecer há um verdadeiro desperdício do talento, da cultura e da capacidade de trabalho dos nossos magistrados.

43. Justifica-se, portanto, a instituição da súmula vinculante, cuja criação defendemos em diversas oportunidades <sup>(15)</sup> e que foi incluída na primeira etapa da Reforma do Judiciário, efetuada pela Emenda Constitucional n. 45/2004, que a inseriu no art. 103-A na Constituição Federal.

44. Trata-se de mecanismo que permite sedimentar as decisões sobre matéria constitucional proferidas pelo STF, vinculando os demais órgãos do Poder Judiciário e a administração pública direta e indireta e evitando, conseqüentemente, a multiplicação dos feitos.

---

<sup>(14)</sup> Ap. GILMAR MENDES, *10 anos de Constituição – uma análise*, publicação do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, São Paulo, Celso Bastos Editor, 1988, p. 89.

<sup>(15)</sup> ARNOLDO WALD, "A reforma do Judiciário", *Valor Econômico*, 15.01.2001, "A imediata reforma do Judiciário", *Valor Econômico*, 12.11.2001, e "A Estabilidade do Direito e o Custo Brasil", *Digesto Econômico*, a. 55, n. 399, pp. 28-32, nov./dez. 1999, *Revista da EMERJ*, a. 2, n. 8, pp. 118-128, 1999; *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, a. 2, n. 4, pp. 159-165, jul./dez. 1999; *Carta Mensal*, a. 45, n. 538, pp. 11-22, jan. 2000 e *Revista Jurídica Virtual*, n. 6, out./nov. 1999, [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/revista/Rev\\_06/Estabilidade\\_direito.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/revista/Rev_06/Estabilidade_direito.htm).

45. Apesar das críticas à instituição da súmula vinculante, entendemos ser um instrumento que, além de garantir a uniformidade da justiça, evitando centenas de milhares de julgamentos repetitivos, trará mais segurança jurídica ao País. A segurança jurídica, aliás, é o fim que se pretende alcançar com o instituto, o que vem expresso no § 1º do art. 103-A da Constituição Federal, de acordo com o qual:

*"Art. 103-A. ...*

*§ 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".*

46. Não há dúvida, porém, de que o precedente não deve engessar a justiça ou impedir o seu desenvolvimento e os tribunais poderão oportunamente chegar à conclusão de que um texto legal foi mal compreendido ou mal aplicado num caso específico. Para estes casos, o § 2º do art. 103-A prevê mecanismos para a revisão e cancelamento da súmula, que não pode, sob pena de se cometer muitas injustiças, ser imutável ou irrevogável. Efetivamente, esclarece a mencionada norma que:

*"Art. 103-A. ...*

*§ 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".*

47. Também é preciso atentar para o fato de que nem sempre a súmula referente a um determinado assunto é aplicável a um caso específico que apresenta certas peculiaridades. Caberá ao juiz analisar as decisões que deram ensejo à súmula para verificar se realmente ela pode ser aplicada. Sem esta análise, corre-se o risco de se ter decisões injustas e inadequadas. Assim, cai por terra o argumento daqueles que entendem que o juiz perderá a liberdade de julgar os feitos conforme seu convencimento. A súmula vinculante não incidirá, por si mesma, sobre o fato, dependendo a sua incidência ao caso de decisão do magistrado, que continuará sendo o operador do direito, cabendo-lhe dizer qual a norma ou a súmula que se aplica numa determinada hipótese.

48. De qualquer forma, o novo instituto certamente evitará a proliferação de casos idênticos, dando mais tempo aos julgadores para a apreciação de outras questões e a análise em profundidade de situações mais complexas. Por outro lado, evitar-se-ão surpresas nos julgamentos, o que contribuirá, cada vez mais, para que alcancemos segurança jurídica. O que não

se pode mais admitir são as decisões conflitantes, que claramente contradizem decisões dos tribunais superiores, mesmo para casos idênticos. A realidade atual não mais comporta esta situação.

49. É importante destacar que o sistema de precedentes vinculantes vem sendo adotado, com sucesso, em vários países desenvolvidos, em especial nos que adotam o *Common Law*. Nesses países, contrariando o que dizem os críticos da súmula vinculante, os indivíduos não têm o seu direito de recorrer ao Judiciário tolhido pela existência de decisão sobre um caso semelhante. Ao contrário, eles se guiam, em suas relações, pelas decisões judiciais. Se determinada cláusula contratual é julgada abusiva, os contratos que a incluíam passam, imediatamente, a ser revistos e as novas convenções são celebradas sem a referida cláusula. Onde não há uniformidade jurisprudencial, todos continuam tentando, o tempo todo, assegurar o máximo de vantagens para si mesmos, resguardados pelas decisões conflitantes e pela morosidade processual. Todos acabam “atirando para todos os lados” no intuito de obter o máximo para si.

50. É evidente que a súmula vinculante não será a solução definitiva para todos os casos de insegurança jurídica, até mesmo porque não se aplica a toda e qualquer disputa, mas apenas às que versam sobre matéria constitucional. Tampouco resolverá completamente o problema da morosidade da Justiça. Mas é, certamente, o primeiro passo para que os indivíduos possam saber o que esperar e se adaptar à nova realidade e para que a quantidade de processos que abarrotam os tribunais superiores possa ser reduzida, dando-lhes fôlego e tempo para julgar matérias que ainda não foram apreciadas ou cujo entendimento ainda não foi pacificado.

## **B.2) Da Vinculação das Decisões Finais Proferidas em Sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade**

51. Órgãos do Poder Judiciário e da administração pública direta e indireta passaram a estar vinculados, também, às decisões de mérito proferidas pelo STF em ações diretas de inconstitucionalidade, de acordo com a nova redação dada ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal.

52. O efeito vinculante das decisões finais das ações diretas de inconstitucionalidade e a súmula vinculante são medidas capazes de garantir maior segurança jurídica aos brasileiros, já que não mais serão proferidas decisões conflitantes com a jurisprudência da Corte Suprema. Ademais, a vinculação da administração pública é providência que, por certo, fará com que a mesma não continue insistindo em atos ilegais ou inconstitucionais, como vem fazendo.

53. Mais uma vez vislumbramos um mecanismo capaz de melhorar a situação em que vivemos, que poderá diminuir a quantidade de ações e recursos apresentados e, conseqüentemente, acelerar o trâmite processual.

### B.3) Do Novo Requisito de Admissibilidade dos Recursos Extraordinários

54. A relevância, ou transcendência, como condição da apreciação dos recursos extraordinários pelo STF também se justifica plenamente. A Emenda Constitucional incluiu dispositivo que exige dos recorrentes que demonstrem a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no processo, para que possa ser admitido o recurso extraordinário. Esclarece o § 3º do art. 102 da Constituição, de acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/2004:

**“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”.

55. A apreciação não deve ser exclusivamente política ou econômica mas também social e jurídica. Trata-se de um critério que tem objetividade e que existe na maioria das legislações estrangeiras em relação aos tribunais superiores, permitindo a redução do atual número de processos que congestionam a Justiça e ensejando um julgamento mais rápido das questões mais importantes.

56. Trata-se, portanto, de instrumento que visa a evitar que processos sem importância política, econômica ou social venham a emperrar as pautas de julgamento da Corte Suprema, reconhecendo-se, em princípio, que, no regime federativo, só as questões de maior vulto, devem ser examinadas pelo STF, exaurindo-se o julgamento das demais nas cortes locais.

57. Com isso, evitar-se-á a sobrecarga do Supremo Tribunal Federal e, conseqüentemente, permitir-se-á que os feitos que ali se encontram e que lá chegarem sejam analisados e decididos com maior rapidez e, portanto, com mais eficiência.

### B.4) A Garantia de Celeridade na Tramitação do Processo

58. Deixamos para o final desta parte a análise da garantia de celeridade na tramitação dos processos administrativos e judiciais e a razoável duração dos mesmos previstas no inc. LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

59. Entendemos ser esta uma iniciativa válida, dada a situação em que chegamos, em que processos demoram anos, às vezes até mais de uma década para serem julgados definitivamente. Ocorre que de nada valerá a simples inserção deste dispositivo na Constituição Federal sem a previsão e

implementação de outras medidas, providências que influam efetivamente na velocidade em que os processos tramitam atualmente.

60. É necessário, portanto, que o legislador continue com as reformas, tanto na estrutura do Poder Judiciário, que precisa urgentemente ser modernizada, como nas normas processuais, que também precisam ser revistas para que o processo possa fluir de forma mais rápida e eficiente. É preciso que as decisões judiciais sejam revestidas de eficácia, já que de nada adianta uma decisão tardia, quando não há mais interesse das partes ou quando o ato contestado já é irreversível ou, ainda, quando a parte vencedora não pode mais usufruir o direito.

61. Esse ideal de uma justiça rápida e eficiente só será alcançado com uma reforma profunda, que mude não só os procedimentos atualmente adotados, mas também a mentalidade de todos os envolvidos, juízes, promotores, partes, advogados e servidores. É essencial que todos se conscientizem da necessidade das reformas, abrindo mão, muitas vezes, de certas prerrogativas em benefício do todo, da coletividade. Só então é que se poderá ver cumprida a norma contida no inc. LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal.

#### IV.O QUE AINDA PRECISA SER FEITO

62. Sugerimos algumas medidas que podem ser implementadas no futuro no intuito de aprimorar a prestação jurisdicional no Brasil, medidas que, a nosso ver, deveriam ser implementadas o mais breve possível, como forma de garantir a todos a justiça efetiva e tempestiva.

##### **A) Estender a Súmula Vinculante e o Novo Juízo de Admissibilidade dos Recursos ao STJ**

63. Entendemos que o efeito vinculante das súmulas deve abranger não somente as decisões constitucionais do Supremo Tribunal Federal, mas também as proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça, especialmente em matéria tributária, administrativa e monetária. Trata-se de tese que defendemos há longo tempo e que recentemente tem merecido o apoio do Superior Tribunal de Justiça, como salienta em recente artigo o eminente Ministro Luiz Fux <sup>(16)</sup>. Do mesmo modo, entendemos que também para os recursos especiais deve ser adotada a demonstração de repercussão das questões discutidas no caso.

64. Ora, sabemos que o Superior Tribunal de Justiça também está abarrotado de processos e que medidas devem ser tomadas para que a situação mude. Esta mudança é essencial para que se possa, em última instância, atender ao novo dispositivo constitucional que garante a razoável duração dos processos e a celeridade de sua tramitação.

---

<sup>(16)</sup> LUIZ FUX, "A súmula vinculante e o Superior Tribunal de Justiça", *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, a. 8, n. 28, abr.-jun. 2005, pp. 27-30.

## B) Reformar o Sistema de Controle de Constitucionalidade e Legalidade

65. Outra sugestão, dentro da mesma orientação, é a possibilidade de diante de uma questão importante, que divide os tribunais de primeira e segunda instância, não se aguardar a chegada dos recursos ao STJ e ao STF, mas permitir que a questão geral e abstrata seja levada aos mesmos para uma definição. É uma espécie de *zoom* em virtude do qual, em vez de se corrigir os milhares de julgados já proferidos, ocorre a prevenção da multiplicação dos feitos mediante uma sinalização do tribunal que decidirá a matéria em última instância. Utilizar-se-iam, para este fim, dois instrumentos que são o incidente de constitucionalidade e o de legalidade, da competência respectivamente do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, cuja função é exercida atualmente, em parte, no campo constitucional, pela ação de descumprimento de preceito fundamental - ADPF, introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Lei nº 9.882, de 03 de janeiro de 1999, com base no art. 102, § 1º da Constituição.

66. O incidente, junto com a súmula vinculante, seria uma fórmula adequada e eficaz para garantir a uniformização da jurisprudência, a primeira atuando *a priori*, quando surge o debate e já se prevêem os efeitos negativos que poderão decorrer da verdadeira epidemia judicial que se prepara, e a segunda, *a posteriori*, quando já existem vários julgados no mesmo sentido dos tribunais superiores. Assim, importantes questões fiscais, monetárias, trabalhistas e bancárias e mesmo algumas de direito civil, referentes à família ou aos contratos, poderão ser resolvidas com rapidez.

67. Efetivamente, na atual conjuntura, temos determinadas ADINs cujo julgamento de mérito está ocorrendo mais de dez anos após a promulgação da lei, tendo ensejado efeitos jurídicos cujo desfazimento abalaria profundamente a ordem jurídica, além de, em muitos casos, ser materialmente impossível. Por outro lado, a desconstituição parcial de situações jurídicas, em virtude de inconstitucionalidade da lei, pode levar a resultados iníquos. Basta lembrar o já referido caso da *Tablita*, que foi julgado recentemente pelo Supremo Tribunal Federal, após 15 anos de tramitação<sup>(17)</sup>.

68. Por outro lado, a demora das decisões do Supremo Tribunal Federal em matéria de inconstitucionalidade afeta a credibilidade dos negócios do País e a própria credibilidade do Brasil no exterior. A atual sistemática, na qual a medida liminar é ou não concedida para que, anos depois, o mérito venha a ser apreciado, envolve riscos incomensuráveis para as partes e cria uma incerteza incompatível com o Estado moderno.

69. Várias soluções têm sido propostas, que vão desde a transformação do STF em Corte Constitucional até a fixação de prazos para o julgamento das

---

<sup>(17)</sup> Em 14.09.2005, no âmbito do Recurso Extraordinário n. 141190, o Plenário decidiu, por nove votos a dois, pela constitucionalidade da tabela de deflações, conhecida com *Tablita*.

ADINs. Talvez caiba repensar a possibilidade de introduzir no Brasil o sistema europeu – e em particular francês – de controle prévio da constitucionalidade da lei pelo Supremo Tribunal Federal, fazendo com que a ADIN venha a ser julgada logo após a aprovação do texto legal pelo Congresso Nacional, mas antes da sanção ou veto pelo Presidente da República. Embora destoando das nossas tradições e da inspiração do direito norte-americano, parece-nos solução que merece ser estudada, pois teria incontestáveis vantagens práticas.

70. Assim, embora a tese pareça heterodoxa, passamos a ter mais entusiasmo em defendê-la após os pronunciamentos do eminente Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro CARLOS MÁRIO VELLOSO, e do ilustre Professor MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, mostrando que já há um certo consenso, ao menos para abrir o debate sobre a matéria <sup>(18)</sup>.

71. Outras fórmulas menos eficientes poderiam consistir em estabelecer um prazo tanto para a propositura como para o julgamento de mérito da ADIN. Assim, por exemplo, a mesma só poderia ser proposta no prazo de noventa dias após a promulgação da lei e não mais poderia ser declarada a sua inconstitucionalidade se o Supremo Tribunal Federal não se pronunciasse nos noventa dias seguintes. Assim, em tese, de modo muito esquemático, poderíamos ter a certeza da constitucionalidade ou inconstitucionalidade do diploma legislativo nos 180 dias seguintes, evitando dúvidas e contestações por longos anos, como tem ocorrido ultimamente.

72. Aliás, ressaltamos a importância de ter sido permitido, no art. 27 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, que o Supremo Tribunal Federal, conforme as peculiaridades do caso, pudesse considerar a lei inconstitucional *ex nunc* ou até fixasse o período que seria atingido pela sua decisão, podendo admitir os efeitos já produzidos, no passado, do ato considerado inconstitucional. Não há dúvida de que, dogmaticamente, a solução pode não ser recomendável, mas, no mundo pragmático em que vivemos, dominado pelo relativismo do direito, a segurança jurídica deve, em certos casos, temperar a aplicação das normas legais.

73. Outra conquista legislativa consistiu em permitir que fossem, em sede de ADPF, declarados inválidos diplomas legais anteriores à Constituição Federal de 1988 que continuam produzindo efeitos (art. 1º, § 1º, inc. I da Lei nº 9.882/99) <sup>(19)</sup>.

#### D) Criar Novos Mecanismos Judiciais para Situações Específicas

74. A criação de novos mecanismos processuais, bem como a revisão de alguns dos existentes, também merece ser estudada mais a fundo, a fim de

---

<sup>(18)</sup> Pronunciamentos no Seminário sobre Reformas organizado pela Academia Internacional de Direito e Economia em 17.9.99.

<sup>(19)</sup> Em outra oportunidade defendemos que esta possibilidade também fosse estendida à ação declaratória de constitucionalidade (ARNOLDO WALD, "Alguns Aspectos da Ação Declaratória de Constitucionalidade", in *Ação Declaratória de Constitucionalidade*, IVES GANDRA DA SILVA MARTINS e GILMAR FERREIRA MENDES (coord.), São Paulo, Saraiva, p. 15 e ss., especialmente pp. 30-33).

que surjam instrumentos mais práticos e céleres, por meio dos quais a justiça poderá ser alcançada de maneira mais rápida e eficiente.

75. Por exemplo, uma nova regulamentação do mandado de segurança, da ação civil pública, da ação de improbidade e até da ação popular poderia acelerar o julgamento destes feitos e, eventualmente, aprimorar as regras aplicáveis na matéria, sem prejuízo das garantias do impetrante e da autoridade coatora.

76. Outra medida importante seria dispensar a publicação dos acórdãos dos tribunais quando muito demorada, usando-se eventualmente as notas taquigráficas para motivar a decisão. Uma solução intermediária seria a utilização das mesmas tão-somente quando o acórdão não for remetido para publicação nos trinta dias seguintes ao julgamento.

77. O cumprimento das decisões judiciais pelo Poder Público deve também merecer um novo tratamento, pois a Administração está congestionando os tribunais com recursos descabidos, embora, em certas matérias, já haja diretrizes governamentais no sentido de deixar de defender as teses que se tornaram pacíficas nos tribunais.

#### **E) Reforma do Ensino Jurídico**

78. A reforma da Justiça tem como complemento necessário e até imprescindível a reforma do ensino jurídico, essencial para o acompanhamento da reforma judiciária em curso e para permitir o bom andamento da justiça e o adequado aconselhamento dos jurisdicionados. Trata-se de fazer com que as escolas saiam de sua torre de marfim e façam com que a vida real seja conhecida pelos seus alunos. O divórcio que, por tanto tempo, se manteve entre o direito e a economia, não mais se justifica, impondo-se o conhecimento efetivo da vivência empresarial e social pelos estudantes de direito. Além disso, o estudo exclusivo do sentido das normas tornou-se insuficiente, sendo obrigatório o conhecimento do modo pelo qual são aplicadas, ou seja, o conhecimento profundo da jurisprudência e o manejo do raciocínio jurídico.

79. Numa fase de transformação da sociedade, na qual se pretendem capitalizar as vantagens da globalização sem arcar com os efeitos perniciosos que ela pode ter, a formação, a reciclagem e a deontologia dos juristas em geral são elementos essenciais para evitar que o direito fique defasado em relação aos fatos.

80. Infelizmente, ainda há, no nosso País, um incontestável atraso do direito em relação à economia e às tecnologias mais recentes, e o hiato, que já existe em relação ao legislador, se faz sentir na jurisprudência, na doutrina e no ensino jurídico. Do mesmo modo que se reconhece a existência de "dois Brasis" no plano social e econômico, devemos admitir que há um Brasil real distinto do legal, cabendo aos meios jurídicos e, em particular, às faculdades de direito e às Escolas da Magistratura conseguir superar o divórcio existente e harmonizar a lei e a vida.

81. A questão é discutida há mais de meio século e tem ensejado estudos, seminários, pareceres e uma atuação construtiva dos órgãos de classe, que passaram a exigir a realização do exame de Ordem, a fim de evitar que a simples condição de bacharel pudesse ser transformada automaticamente no direito de advogar. Essa barreira é evidentemente insuficiente e tem o efeito de impedir a prática da profissão por pessoas que, evidentemente, não são qualificadas tecnicamente. Mas não é elemento suficiente para melhorar o nível geral do ensino do direito e de preparo para o exercício da advocacia perante os tribunais ou a atividade de consultoria jurídica. Não basta eliminar os candidatos despreparados. É também preciso formar uma nova geração de advogados competentes e eficientes que possam funcionar no mundo globalizado em que vivemos.

82. Aliás, já, em 1950, o Professor SAN TIAGO DANTAS advertia que havia no Brasil dois direitos: o tradicional, ensinado nas faculdades e que ainda constava dos tratados, e o real que decorria da legislação mais recente e da prática dos tribunais<sup>(20)</sup>. Tratava-se, já naquela época, de superar a distância existente entre ambas as concepções, que, no tempo, se afastaram ainda mais uma da outra em virtude da chamada aceleração do tempo; ou seja, da velocidade das mudanças ocorridas na sociedade, que passou a aumentar em progressões geométricas.

83. Independentemente das decisões judiciais e administrativas, cabe às universidades e às Escolas da Magistratura liderar a renovação que já se impõe há longo tempo e que somente tem sido realizada muito vagarosamente, aumentando assim a defasagem existente entre o direito ensinado e o da vida real.

84. Essa reforma do ensino deve ser quantitativa e qualitativa. Não se justifica, atualmente, o aumento considerável de escolas de direito, num país que já conta com várias centenas de faculdades. Antes da decisão de natureza quantitativa, é preciso que haja o aprimoramento qualitativo que está sendo pregado no Brasil, desde 1955, mas que, por enquanto, foi objeto de uma realização tímida, tanto por falta de recursos das universidades, como em virtude de uma espécie de misonofismo de muitos professores.

85. A reforma deve abranger desde o currículo até a metodologia de ensino e a inclusão nos cursos de novas matérias, fazendo com que o futuro jurista tenha boas noções de economia e sociologia, que conheça direitos novos, como o da regulação e da arbitragem, e que tenha boa formação ética. O ensino deveria ter caráter mais pragmático, dando a devida importância à jurisprudência e à evolução mais recente da ciência jurídica. Já dizia um dos mais importantes juristas americanos, OLIVER WENDELL HOLMES, que quem só sabe direito não sabe direito. Pretendia esclarecer, assim, que a ciência jurídica não é, nem pode ser tão-somente abstrata, devendo fazer com que o jurista conheça não só as normas legais vigentes, mas também a vida real, nos seus aspectos econômicos e sociais.

---

<sup>(20)</sup> F. C. SAN TIAGO DANTAS, "Nova Dogmática Jurídica", *Revista Forense*, vol. XCVIII, fascículo 490, abr. 1944, p. 291.

86. Na realidade, desde meados do século passado, estudamos e comentamos um direito escrito que não é o direito aplicado e princípios gerais que, na maioria dos casos, não mais prevalecem, em virtude das exceções serem em número superior aos casos de incidência da regra. Continuamos, assim, a ter uma dogmática que não acompanha os fatos e desconhece, em grande parte, a evolução que o mundo está sofrendo.

87. Impõe-se, portanto, a adoção de uma nova formação para o futuro jurista sendo agora facilitada com a adoção do Código Civil de 2002, que pôs a nossa legislação em dia com as correntes mais modernas e soube conciliar as boas tradições do nosso direito e os princípios éticos com as inovações decorrentes da evolução econômica e tecnológica.

88. Essa adequação contínua das normas jurídicas e de sua interpretação às novas realidades técnicas, econômicas e sociais exige um grande esforço das faculdades de direito e das Escolas da Magistratura para que não haja uma frustração das novas gerações de juristas, por não estarem devidamente preparadas para serem operadores do direito, sejam eles advogados, juízes ou promotores, ou, ainda, profissionais que abracem outra carreira jurídica.

---

<sup>(\*)</sup> ARNOLDO WALD é advogado, professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e membro da Corte Internacional de Arbitragem da CCI e foi Procurador-Geral da Justiça do Estado da Guanabara.

---