

A Súmula Vinculante: análise doutrinária e constitucional

Este estudo busca analisar o instituto da súmula vinculante, recentemente incluída na Constituição Federal pela Emenda nº 45.

André Ricardo Dias da Silva
25/07/2006

A emenda constitucional 45 de 8 de dezembro de 2004, acrescentou ao artigo 103 da Constituição Federal o artigo 103-A que trata da chamada súmula vinculante. Antes da emenda, muito se discutiu no meio jurídico sobre as vantagens, desvantagens e as conseqüências desta prática sumular. Pretendo com este artigo, desenvolver um estudo sobre tais súmulas, e para tanto trarei à baila alguns posicionamentos doutrinários de eminentes juristas sobre o tema, além de analisar o artigo 103-A da Constituição Federal e expor minha opinião sobre este novel instituto. Deve-se ressaltar que ainda não houve a edição de nenhuma súmula vinculante pelo Pretório Excelso até a presente data (julho de 2006).

A origem mais remota e primária da súmula vinculante está no artigo 2º do Decreto 6.142, de 10 de março de 1876. Na época o Supremo Tribunal de Justiça interpretava as leis civis, comerciais e criminais que geravam controvérsias, e esta interpretação assumia força de lei.

A criação do atual direito sumular brasileiro, é atribuída ao Ministro Victor Nunes Leal, em 1963.

Antes de entrar em vigor a Emenda Constitucional 45, muito se debateu sobre as vantagens e as desvantagens da súmula vinculante.

Inegável reconhecer que o volume de processos que chegam ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça é muito excessivo, o que causa problemas na prestação jurisdicional, seja pela morosidade, seja mesmo pela qualidade. A quantia gigantesca de processos pode comprometer o trabalho de magistrados, mesmo os mais experientes.

Sob este prisma, qualquer mecanismo que busque limitar tal volume processual deve ser aplaudido.

No Supremo Tribunal Federal foi um fervoroso defensor da súmula vinculante o ministro Marco Aurélio de Mello.

Para o antigo presidente do Superior Tribunal de Justiça, Costa Leite [1], a súmula é benéfica: "após estudar o assunto, não encontrei outro instrumento melhor do que a

súmula com efeito vinculante para conter a excessiva litigiosidade da administração pública" Se apoiando em dados de levantamento feito no próprio STJ, concluiu ele que " as nossas estatísticas demonstram que 85% das causas em tramitação têm um órgão da administração pública em um dos pólos processuais. E o que é pior, em 70% dessas causas houve vitória do particular sobre o ente público, que acaba recorrendo desnecessariamente".

Também Diomar Bezerra Lima [2], defende a súmula vinculante: "com o respeito à jurisprudência sumulada do STF e dos tribunais superiores, busca-se efetivar a uniformidade jurisprudencial, indispensável a boa distribuição da justiça, representada pela estabilidade jurídica e a pronta solução das demandas, poupando-se as partes de ônus injustificáveis e de prestação jurisdicional que se poderia e deveria evitar. A consciência do dever de imprimir celeridade ao processo, sem sacrifício da segurança jurídica, por si só já justificaria o acatamento, pelos magistrados das instâncias inferiores, aos precedentes judiciais como forma de solucionar rapidamente o litígio. Se, contudo, à orientação fixada pelos tribunais superiores são recalcitrantes e não se curvam, espontaneamente, os juízes, no cumprimento do dever de 'velar pela rápida solução do litígio' (artigo 125, II, do CPC), que se criem, pela via legislativa, os meios adequados à consecução desse objetivo, e a súmula com efeito vinculante cresce em importância e utilidade para a solução do grave problema que tanto tem gerado perplexidade com acentuado desprestígio ao Poder Judiciário diante da sociedade."

Para Reis Friede [3], "a reforma constitucional permitirá, sem novos processos, a realização da justiça para os interessados em situação idêntica e reduzirá significativamente a quantidade de processos em tramitação no Judiciário, o que contribuirá para a melhor qualidade da prestação jurisdicional."

Lenio Streck [4] relata que "a enorme quantidade de processos versando sobre matéria idêntica no STF e nos Tribunais Superiores, conforme dados estatísticos, gera insatisfação e perda de legitimidade do Poder Judiciário. Diante de tal situação, é bastante razoável a criação da súmula com efeito vinculante..."

Da mesma forma que os estudiosos acima, nos colocamos favoravelmente ao instituto da súmula vinculante. Entre desafogar o Poder Judiciário e diminuir a liberdade irrestrita do magistrado, devemos optar pela primeira opção, visto que a situação de congestionamento deste Poder é algo insuportável. A diminuição do número de processos, o aumento da celeridade na resolução dos conflitos de interesses, são fatores que tornariam nossa justiça mais respeitada e grandiosa. A enorme avalanche de ações que envolvem a administração pública, que insiste em recorrer, mesmo nas hipóteses mais absurdas, também deve ser considerada. E, finalmente, como existe a possibilidade de revisão das súmulas de efeito vinculante, não há que se falar em "engessamento do Judiciário".

Existem brilhantes doutrinadores, entretanto, que não vêm na súmula vinculante a solução para problemas, mas antes, a criação de outros, como os doutos abaixo relacionados.

Emitem opiniões que combatem a aplicação da súmula vinculante, entre outros, Urbano Ruiz [5], " nos termos do artigo 10 das Declarações da ONU, uma nação é tida como democrática na medida em que tem juízes livres, independentes. Isso não mais ocorreria

a partir das súmulas, porque o magistrado não mais teria a liberdade de decidir. Os tribunais superiores já teriam feito isso por ele. Estaria suprimido, ainda, o duplo grau de jurisdição, porque as decisões se concentrariam nas cúpulas, que com antecedência tenham definido a solução do conflito".

Também Ricardo Carvalho Fraga [6], Juiz do Trabalho: "A súmula vinculante aparece com novidades nunca antes vistas tais como: 'cassará a decisão judicial' e 'determinará que outra seja proferida'. Acaso, a preocupação fosse com a celeridade processual, nem isto se obteria. Na verdade, revela-se com nitidez impecável que o objetivo é exatamente a concentração de poderes nas cúpulas do Poder Judiciário".

Para Maria Tereza Sadek [7]:

“a súmula vinculante (stare decisis) é vista por seus defensores como indispensável para garantir a segurança jurídica e evitar a multiplicação, considerada desnecessária, de processos nas várias instâncias. Tal providência seria capaz de obrigar os juízes de primeira instância a cumprir as decisões dos tribunais superiores, mesmo que discordassem delas, e impediria que grande parte dos processos tivesse continuidade, desafogando o Judiciário de processos repetidos. Seus oponentes, por seu lado, julgam que a adoção da súmula vinculante engessaria o Judiciário, impedindo a inovação e transformando os julgamentos de primeiro grau em meras cópias de decisões já tomadas. Dentre os que contestam tal expediente, há os que aceitam a súmula impeditiva de recurso, um sistema em que o juiz não fica obrigado a seguir o entendimento dos tribunais superiores do STF, mas permite que a instância superior não examine o recurso que contrarie a sua posição.”

Entre os muitos argumentos utilizados na defesa da súmula vinculante, está o respeito aos princípios da igualdade e da segurança jurídica.

Atuando sobre casos e circunstâncias muito similares, a matéria tem que ser decidida de modo uniforme para todos e isto é respeitar o princípio da igualdade. Como exemplo de processos que existem em condições similares, podemos citar os que envolvem o saque de quantias do Fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS). Os cidadãos que são partes nessas ações, têm um contexto fático muito próximo e a lei aplicada é a mesma. Assim, a súmula vinculante traria uma solução idêntica para todos, evitando o risco de decisões divergentes, o que somente traria insatisfação social. E o escopo máximo do direito, como freqüentemente pregado, é a produção da paz no meio social.

Já a estabilidade jurisprudencial, traz em seu bojo a tranqüilidade e o cidadão já saberia como seu caso deveria ser decidido, o que significa respeito ao princípio da segurança jurídica.

Conforme mencionado alhures, entre desafogar o Poder Judiciário e diminuir a liberdade do magistrado, entendemos melhor a primeira opção. Em síntese, existem defensores de alto nível e bons argumentos dos dois lados. O tempo se encarregará de dizer se a adoção da súmula vinculante trouxe resultados satisfatórios ou não. Acreditamos que o trará.

ANÁLISE DO ARTIGO 103-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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 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.

Conforme se depreende da leitura do artigo acima, para a edição da súmula vinculante, devem estar presentes os seguintes requisitos:

A súmula deve emanar do Supremo Tribunal Federal, único órgão competente para a edição das mesmas;

O objeto da súmula vinculante deve ser a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, que envolvam matéria constitucional;

A súmula vinculante pode ser editada de ofício pelo Supremo, ou por provocação de qualquer dos legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade, ou seja: Presidente da República, Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa do Senado Federal, Governadores de Estado ou do Distrito Federal, Mesas das Assembleias Legislativas, Procurador-Geral da República, partido político com representação no Congresso Nacional, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional;

Controvérsia atual entre os órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica;

Relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica; e

Decisão favorável de pelo menos 2/3 dos ministros do Supremo.

Não existe previsão, no corpo deste artigo, de nenhum tipo de punição ao magistrado que não utilizar as súmulas. Muito embora esta ausência de previsão legal, o magistrado

recalcitrante poderá ser punido administrativamente, visto que, em assim agindo, estará causando tumulto processual.

Vale lembrar que as súmulas editadas antes da EC 45 não tem o caráter vinculante. Para que assim seja devem se submeter a todo o procedimento descrito no artigo 103-A da Constituição Federal.

Segundo o parágrafo 3º do artigo 103-A, o ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, ensejará reclamação ao Supremo Tribunal Federal. Este, 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.

O procedimento da reclamação perante o Supremo Tribunal Federal possui previsão constitucional, legal e regimental. A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 102, I, "I", dispõe sobre o processo e julgamento, em instância originária, da reclamação para a preservação da competência do respectivo tribunal e para a garantia da autoridade de suas decisões. A previsão legal está disposta na Lei n.º 8.038 de 28 de maio de 1990, nos artigos 13 usque 18. O regimento interno do Supremo Tribunal Federal também trata do tema nos artigos 156 a 162.

Aspecto muito interessante é sobre a legitimidade para a propositura da reclamação perante o Supremo Tribunal Federal.

Estudando a história do instituto da reclamação no Supremo Tribunal Federal, notamos que houve um período em que a legitimidade para a propositura da mesma era restrita aos legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade (ADIN). Hoje, conforme consta no Informativo STF nº 289 (AgR- questão de ordem) nº 1.880-SP- Rel. Min. Maurício Corrêa, decisão: 6-11-2002, "todos aqueles que forem atingidos por decisões contrárias ao entendimento firmado pelo STF no julgamento de mérito proferido em ação direta de inconstitucionalidade sejam considerados parte legítima para a propositura de reclamação".

Assim também o Diário da Justiça, Seção I, 2 fev.2004, p.97, medida cautelar- Recl. Nº 2.523-3/SP- Rel. Min. Celso de Mello: "assiste plena legitimidade ativa, em sede de reclamação, àquele- particular ou não- que venha a ser afetado, em sua esfera jurídica, por decisões de outros magistrados ou Tribunais que se revelem contrárias ao entendimento fixado, em caráter vinculante, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos processos objetivos de controle normativo abstrato instaurados mediante ajuizamento, quer de ação direta de inconstitucionalidade, quer de ação declaratória de constitucionalidade."

Muito claro está, pois, que a legitimidade para a reclamação é ampla.

A SÚMULA IMPEDITIVA DE RECURSOS

Muitos doutrinadores que são contrários à aplicação das súmulas vinculantes, defendem a aplicação das chamadas súmulas impeditivas de recursos. Por ser um instituto

correlato às súmula vinculantes e também muito recente, justificada está sua inserção no presente trabalho.

Em fevereiro de 2006, o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, sancionou duas leis que alterarão o processo civil brasileiro. Estas alterações visam tornar o ritmo processual mais célere, e evitar a utilização de meios judiciais com fins meramente protelatórios.

Pela súmula impeditiva de recurso, o juiz não aceitará a apelação, se sua sentença, que é combatida por este recurso, estiver em consonância com alguma súmula do STF ou do STJ.

Para alguns estudiosos, o juiz, neste caso, é livre para decidir de acordo com súmula ou não, o que não acontece em relação as súmulas vinculantes.

A SÚMULA VINCULANTE E O DIREITO COMPARADO NORTE-AMERICANO

A revista Consulex, entrevistou Keith S. Rosenn [8] da Faculdade de Direito de Miami, quando de sua vinda ao Brasil, vejamos sua resposta.

O que o Sr. teria a dizer a respeito da adoção das súmulas vinculantes nos tribunais superiores e no que elas diferem do stare decisis?

Resposta: A diferença entre o efeito vinculante de súmulas e a nossa doutrina de stare decisis, para nós cria um precedente e este precedente tem uma força vinculatória para todos os tribunais que estão no mesmo nível da hierarquia e todos os tribunais de instâncias inferiores. Mas cada Estado tem uma hierarquia e existe a Justiça federal do outro lado, mas nosso sistema é bem distinto do Brasil. Nosso federalismo é diferente no sentido de que não existe código federal de Direito civil ou do Direito processual civil, nem do Direito processual penal ou do Direito comercial. Essas leis são todas estaduais e quem tem a palavra final da lei estadual e da Constituição estadual, é o próprio Tribunal de Justiça de cada Estado. Então, quando o Supremo Tribunal Federal escreve um acórdão interpretando nossa Constituição, esse tem efeitos erga omnes vincula todo mundo para qualquer caso que apresente fatos parecidos, similares. É uma interpretação da Constituição que deve ser, e é, seguida. Normalmente, não-somente pelos tribunais federais e estaduais, como também para procuradores, para os governadores e congressistas, porque basta uma decisão, para ser seguida essa força obrigatória. E se a decisão não for cumprida, corre o risco de ser preso por desacato, a autoridade da lei federal. E nós tivemos casos de governadores estaduais, principalmente nas décadas de 50 e 60, quando houve aquela briga enorme quanto ao preconceito racial no sul do país, e estávamos tentando eliminar a segregação racial nas escolas públicas, a Justiça federal acabou tomando conta das escolas, apesar de serem estas instituições estaduais, e a resistência ao acórdão do Supremo Tribunal Federal causou várias prisões por desacato à decisão. Portanto, é uma decisão que tem que ser respeitada por todos, nos EUA. Mas isso é diferente das súmulas vinculantes em dois aspectos importantes: primeiro a súmula aqui, no Brasil, não é gerada por uma decisão única, há uma norma abstrata apoiada nos fatos. Normalmente as súmulas do STF se baseiam em quatro ou cinco acórdãos onde foram estabelecidos um mesmo procedimento que se transforma em súmula. Nós não temos a Súmula, nós temos

somente a jurisprudência, e tem que se ver o caso inteiro e entender a norma jurídica como um resultado dos fatos específicos. E se houve um fato diferente que seja relevante, você pode, sem desobedecer essa força vinculatória, distinguir do precedente dizendo que os fatos de um determinado caso são diferentes. E essa é a maneira de argüir, em nosso sistema. Estamos sempre discutindo se os fatos são parecidos ou não. E, muitas vezes, o Supremo muda uma linha de jurisprudência dizendo que os fatos são um pouco diferentes e essas diferenças são significativas para os motivos jurídicos, que alteram uma decisão de maneira importante. Temos que comparar uma decisão com outra e ler os acórdãos internos para entender qual é o feito. Aqui todo mundo lê a Súmula e o acórdão permanece desconhecido. Essas são as diferenças importantes entre a súmula vinculante e o nosso sistema de stare decisis. Acho importante a adoção dessa emenda, adotada recentemente pelo senado brasileiro, de conceder a força vinculatória das súmulas. Mas espero que não esqueçam os fatos do sistema. As súmulas vinculantes diferem de maneira importante do nosso stare decisis.

Analisando a entrevista do professor da faculdade de Direito de Miami, percebemos alguma semelhança entre o instituto brasileiro e o norte-americano, não obstante existam algumas diferenças. No Brasil, o Supremo interpretando a lei em sentido similar, gera acórdãos similares e estes acabam sendo a fonte da súmula. Nos EUA a jurisprudência acaba determinando como se comportar ante fatos similares, parecidos. Se o fato for diferente há desvinculação do precedente.

Curioso é notar, que o não cumprimento da decisão norte-americana, pode ensejar a prisão por desacato a autoridade da lei federal, fato este que já ocorreu na história americana. No Brasil isto é absolutamente inaplicável.

Nos estados Unidos da América, existe o mecanismo processual conhecido como distinguishing, que permite ao juiz a não aplicação do precedente judicial ao caso concreto, visto ser o fato sob análise distinto e em sua apreciação não cabe o precedente.

O professor Edward Re [9], analisando o “stare decisis” diz que “é preciso compreender que o caso decidido, isto é, o precedente, é quase universalmente tratado como apenas um ponto de partida. Diz-se que o caso decidido estabelece um princípio, e ele é na verdade um principium, um começo, na verdadeira acepção etimológica da palavra. Um princípio é uma suposição que não põe obstáculo a maiores indagações. Como ponto de partida, o juiz no sistema do common law afirma a pertinência de um princípio extraído do precedente considerado pertinente. Ele, depois, trata de aplicá-lo moldando e adaptando aquele princípio de forma a alcançar a realidade da decisão do caso concreto que tem diante de si.”

Percebe-se que na súmula vinculante, o magistrado brasileiro estará mais fortemente adstrito à decisão do Supremo do que o magistrado americano à decisão de sua Suprema Corte.

CONCLUSÃO

O tema súmula vinculante é novo, e não houve ainda a edição de nenhuma súmula com tais efeitos pelo Supremo. Realizando pesquisas, encontram-se opiniões de juristas

favoráveis à súmula, como também contrárias a ela. Seus requisitos são os descritos no artigo 103-A. Sou adepto da corrente que entende ser a súmula vinculante necessária, como Pedro Lenza [10] em sua obra Direito Constitucional esquematizado “...o novo modelo de súmula vinculante mostra-se não só necessário, como totalmente constitucional”... ,e um mecanismo de descongestionamento do Poder Judiciário brasileiro e acredito que ela trará resultados satisfatórios. Mas isto, somente o tempo poderá dizer.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] LEITE, Paulo Costa; Revista Consultor Jurídico de 22 de outubro de 2001.
- [2] LIMA, Diomar Bezerra; Artigo publicado na Revista Síntese de Direito Civil e Processual, nº 05, página 53, junho de 2000.
- [3] FRIEDE, Reis; Das reformas constitucionais, Revista dos Tribunais, ano 6, nº 25, páginas 74-75, outubro/dezembro de 1998.
- [4] STRECK, Lenio Luiz; Súmulas no direito brasileiro: eficácia, poder e função, página 43, 2ª edição, 1998.
- [5] RUIZ, Urbano; Artigo publicado na RJ nº 232, página 21, fevereiro de 1997.
- [6] FRAGA, Ricardo Carvalho; Artigo publicado no Jornal Síntese nº 30, página 08, agosto de 1999.
- [7] SADEK, Maria Tereza; Judiciário: mudanças e reformas. USP-estudos avançados, volume 18, número 51, páginas 91-92, maio/agosto de 2004.
- [8] ROSENN, Keith S.; texto disponível em www.campus.fortunecity.com/clemson/493/jus/m10-002htm , acesso em 24/03/2006
- [9] RE, Edward D.; “Stare decisis”- artigo traduzido por Ellen Gracie Northfleet in Revista Forense, volume 327, 1990.
- [10] LENZA, Pedro; Direito Constitucional esquematizado, página 381, Editora Método, 2005.

SILVA, André Ricardo Dias da. **A Súmula Vinculante: análise doutrinária e constitucional.** Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/27/74/2774/>>. Acesso em 24/07/06.