

SÚMULA DE EFEITO VINCULANTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Francine Cabral de Aguiar Fonseca ¹

RESUMO

As súmulas vinculantes foram introduzidas no Direito Pátrio por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004. Representam inovação em nosso sistema jurídico e pretendem trazer celeridade e efetividade processuais, ao serem aplicadas ao Judiciário e à Administração Pública.

PALAVRAS-CHAVE: Súmula vinculante. Lei. Efetividade. Celeridade.

¹ Bacharela em Direito e conciliadora do Juizado Especial Federal da Justiça Federal na Paraíba

1 ANTECEDENTES NORMATIVOS

Analisando a evolução histórico-normativa das súmulas vinculantes, faz-se importante destacar os dois principais sistemas de direito vigentes no mundo ocidental contemporâneo, o *Common Law* e o *Civil Law*. Os dois ordenamentos representam expressões culturais distintas e vêm sendo influenciados mutuamente nos últimos tempos.

O *Common Law* tem origem na Inglaterra e foi seguido pelos países colonizados, que o recepcionaram. Primeiramente baseava-se em costumes e atualmente podemos afirmar que é um método jurisprudencial, de precedentes judiciais. O Direito Inglês tem como maiores objetivos a segurança jurídica, a estabilidade e o combate a arbitrariedades. Possui códigos, mas eles não pretendem ser completos, esgotar todas as possibilidades de aplicação. Isto faz com que o magistrado não precise encontrar na lei algo que lhe dê fundamento para decidir.

O *stare decisis et quieta non movere*² é também fundamento do *Common Law*. A decisão judicial nos países que adotam esse método adquire a função não só de dirimir

² Expressão latina que significa “ficar com o que foi decidido e não mover o que está em repouso”.

uma controvérsia, mas também de fixar um precedente com força vinculante, de modo a garantir que, posteriormente, um caso análogo venha a ser decidido da mesma forma.

Em nosso país, o ordenamento jurídico vigente é o do *Civil Law*. Ele também é aplicado em quase todo o continente europeu, na América Latina, Central, grande parte da Ásia e da África. Segundo Venosa (2003), nos países que adotam esse sistema jurídico as normas surgem vinculadas a preocupações de justiça e moral. Há predominância da lei como fonte primordial do Direito. As obras doutrinárias preocupam-se em ser dogmáticas e interpretar os textos legislativos, relegando a jurisprudência e a prática do Direito a um plano secundário.

2 PROCEDIMENTO E EFICÁCIA

A súmula sob o ângulo da ciência jurídica é o mesmo que o conjunto da jurisprudência dominante de um tribunal. “No âmbito da uniformização da jurisprudência, indica a condensação de série de acórdãos, do mesmo tribunal, que adotem idêntica interpretação do preceito jurídico em tese” (SILVA, 2002, p. 784).

Já a lei, dizemos que é uma regra geral que deve emanar de um poder competente, possuindo força obrigatória e caráter de permanência. “É regra abstrata porque regula uma situação jurídica abstrata. O legislador tem em mira condutas sociais futuras a serem alcançadas pela lei. Ela será aplicada a todas as situações concretas que se subsumirem em sua descrição” (VENOSA, 2002, p. 37). Tem sua origem sempre predeterminada, revestindo-se de certeza e segurança.

Podemos denotar que súmula e lei em vários aspectos se distinguem. A súmula vinculante tem um significado peculiar e mais restrito. Tem efeito *erga omnes* e após sua edição, os diversos segmentos da sociedade terão que agir em conformidade com aquilo que ela estabelece.

Tem caráter geral, abstrato e natureza jurídica interpretativa de norma. Na opinião de Daidone (2006) situa-se no plano jurídico, entre a jurisprudência não sumulada e a própria lei, ficando, pois, acima da jurisprudência e abaixo da lei hierarquicamente. Pretende firmar o entendimento acerca da norma, como forma de proporcionar segurança jurídica e certeza do direito a todos aqueles que são protegidos por ela.

Introduzida em nosso ordenamento jurídico por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, denotamos que o modo de elaboração da Súmula Vinculante ocorre baseado na conclusão de prolongada atividade técnica dos juízes, após

discussão ampla e repetida sobre determinada matéria, resultando em maturidade jurídica.

A iniciativa para propô-las poderá acontecer de ofício ou por provocação dos legitimados para interpor ação direta de inconstitucionalidade, conforme o artigo 103 da nossa Carta Magna. De acordo com Souza (2006) ainda assim será feita uma análise acerca da relação de pertinência temática da matéria do pedido com os interesses ou fins institucionais daquele que apresentou a proposta.

O legislador infraconstitucional, ao regulamentar a súmula vinculante, reconheceu outros legitimados, já que o rol constitucional não era exaustivo, até como uma forma de tornar o procedimento mais democrático. Assim, também poderão propô-las: o Defensor Público-Geral da União, os Tribunais Superiores, os Tribunais de Justiça de Estados ou do Distrito Federal e Territórios, os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais Regionais do Trabalho, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Tribunais Militares. Ainda o Município poderá propor enunciado de súmula vinculante, incidentalmente ao curso de processo em que seja parte.

A decisão será tomada por, no mínimo, dois terços dos ministros do Supremo Tribunal Federal, objetivando garantir quase que uma uniformidade no pensamento dos julgadores. O *quorum* exigido é maior até mesmo do que o de

três quintos estabelecido para a aprovação de Emenda Constitucional.

Também há previsão constitucional no sentido de haver possibilidade de revisão ou cancelamento das súmulas para que elas possam atender sempre às necessidades e aos anseios sociais e os legitimados ativos são os mesmos já citados.

Os debates que deram origem à súmula continuam atrelados a ela, são precedentes que servem como justificativa para a sua aplicação. Diferentemente da lei, que tem sua evolução diferenciada da vontade do legislador, a súmula vinculante encontra o seu referencial naquilo que lhe originou.

Com a aprovação das súmulas vinculantes, através da Emenda Constitucional 45, a competência para a sua edição ficou restrita ao Supremo Tribunal Federal, embora, em propostas anteriores, houvesse possibilidade de elas serem editadas pelo Superior Tribunal de Justiça e demais tribunais superiores.

Bem sabemos que ao Supremo Tribunal Federal compete a guarda de nossa Constituição. Como a edição de súmulas ficou restrita a matérias desta ordem, é perfeitamente correto que caiba a esse Tribunal editá-las, até como uma forma de dar tratamento especial e diferenciado à jurisprudência constitucional.

Desde a sua publicação na imprensa oficial, as súmulas terão efeito vinculante e aplicabilidade obrigatória aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Em relação ao Poder Judiciário, esta orientação é válida para os casos onde haja um precedente, cuja interpretação a ser aplicada tenha sido firmada por súmula vinculante.

Na Administração Pública o significado também é de aplicação imediata. Os agentes públicos terão que, mesmo na esfera administrativa, agir de acordo com o estabelecido pela súmula, não sendo permitida qualquer oposição ao enunciado cristalizado. Não poderão também ajuizar ação ou recorrer, nas causas onde já tenha tal entendimento sedimentado e sumulado pela Suprema Corte.

Percebemos que, tanto a omissão no cumprimento das súmulas como a contrariedade direta ao que diz seu enunciado, viola o que elas pretendem estabelecer e, em ambos os casos, é cabível Reclamação Constitucional junto ao Supremo.

A Reclamação é o instrumento hábil para que haja o controle sobre o cumprimento das súmulas e poderá ser aplicada em casos de contrariedade a elas, por ação ou omissão, e também em decorrência de sua má aplicação.

Da leitura do artigo constitucional percebe-se que o Supremo Tribunal Federal, em casos de descumprimento da súmula, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial e determinará que, com ou sem aplicação de súmula, outra seja proferida.

De acordo com Sormani e Santander (2006), o procedimento da Reclamação, pelo menos em face de decisões judiciais, é o estatuído no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, Lei nº 8.038/90. Não há prazo para sua apresentação, e o mesmo poderá ser apresentado pela parte interessada ou pelo Procurador-Geral da República.

A questão do efeito vinculante ser aplicado também à Administração Pública é de extrema importância. Possivelmente será um caminho eficaz para diminuir o número de demandas judiciais, uma vez que aquilo que estiver determinado em súmula não poderá ser descumprido sequer administrativamente. Todos os agentes públicos têm o dever de decidir e agir em conformidade com o que ela determina. Também será um óbice para a interposição de tantos recursos, podendo trazer a tão almejada celeridade processual.

Entre nós, de acordo com o entendimento de Souza (2006), a Administração Pública é a principal litigante. Com as súmulas, espera-se que o jurisdicionado não precise ajuizar ação contra o Poder Público, com fundamento em enunciado

que lhe é favorável, uma vez que o entendimento vinculante do Supremo Tribunal Federal será, de logo, administrativamente cumprido.

O que o artigo 103-A³ da Constituição Federal deseja é que as outras pessoas, que se encontram em situação análoga, não necessitem buscar tutela jurisdicional, mediante processos judiciais de conteúdo idêntico aos que já foram propostos. Mas, ao contrário, que a Administração aplique logo o entendimento sedimentado pela súmula vinculante. O processo judicial é algo muito caro e demorado para produzir efeitos somente entre as partes, especialmente quando sabemos que há inúmeras outras pessoas em idêntica situação.

3 ASPECTOS FAVORÁVEIS

A celeridade e a efetividade são características essenciais ao processo judicial, principalmente nos dias de hoje, que nos deparamos com um absurdo crescimento de causas repetitivas, advindas especialmente do próprio Poder

³ O referido artigo trata da súmula vinculante.

Público. Os favoráveis às súmulas afirmam que elas serão mais uma garantia de um processo de resultados.

O tempo de duração do processo muito influencia na efetiva proteção ao direito material, que está sendo tutelado por meio da ação judicial. Sua finalidade principal é a de atender a necessidade dos jurisdicionados e uma demora excessiva pode acarretar prejuízos graves.

A morosidade do processo atinge de modo muito mais acentuado os que têm menos recursos. A demora, tratando-se de litígios envolvendo patrimônio, certamente pode ser compreendida como um custo, e esse é tanto mais árduo quanto mais depende o autor do valor patrimonial buscado em juízo. (MARINONI, 2006, p. 187).

O ideal de decisão rápida está diretamente relacionado ao acesso à justiça. O simples acesso à justiça não nos é suficiente, uma vez que necessitamos da eficiência do Judiciário, levando em consideração que a celeridade processual é um princípio constitucional.

Se o Poder Judiciário, apesar de toda a sua importância, não for capaz de dirimir com prontidão e efetividade as divergências que surgem na comunidade, jamais teremos uma sociedade organizada e pacífica e nem uma ordem jurídica justa e democrática.

Neste contexto surgem as súmulas vinculantes como um remédio capaz de agilizar esses litígios e dar celeridade à justiça. Logicamente não podemos vê-las como uma fórmula milagrosa, que dará solução a todos os problemas enfrentados pelo Judiciário, mas podemos enxergar esse novo instituto como uma atitude inicial que poderá nos trazer bons resultados. A prestação jurisdicional célere mostra a toda a sociedade que o Estado está apto a desempenhar de forma eficaz o julgamento das lides. Inspira confiança, dá credibilidade.

Mais um aspecto positivo das súmulas vinculativas é que elas irão proporcionar a uniformização de jurisprudência e segurança aos jurisdicionados. A insegurança jurídica é outro fator que muito prejudica o sistema jurisdicional brasileiro. A justiça possui o dever de gerar segurança entre os seus jurisdicionados e decidir de forma igual questões análogas que sejam levadas à sua apreciação.

Quando há dúvida na aplicação do direito em decorrência de entendimentos divergentes acerca da mesma matéria, fica difícil fazer previsões razoáveis das conseqüências dos atos humanos, gerando a falta de paz na

sociedade e insegurança em relação à conduta correta a ser tomada.

A aplicação das mesmas regras em casos análogos faz com que haja igualdade de tratamento a todos aqueles que buscam a justiça como forma de solução dos litígios. O julgamento conforme decisões anteriores demonstra respeito à sabedoria dos juízes mais antigos e também à Suprema Corte de Justiça em nosso país. Um direito estável é salutar para qualquer país. A mudança constante das normas prejudica muito a confiabilidade no sistema.

Infelizmente a instabilidade do Direito parece já fazer parte da tradição brasileira. Rapidamente, no plano legal, basta lembrar-se das medidas provisórias e, num plano mais elevado, do fato de o Brasil, ao longo de sua curta existência como país independente (menos de 200 anos), ter tido inúmeras Constituições, ao contrário, por exemplo, dos Estados Unidos, país um pouco mais velho, que, até hoje, mantém a primeira Constituição. (SOUZA, 2006, p. 298)

A aplicação de entendimento único para os casos já sumulados, além de agilizar o processo, irá dotá-lo de um maior grau de certeza e previsibilidade. Isto, sem dúvida, dá ao cidadão um senso de confiança.

4 ASPECTOS CONTRÁRIOS

Merecem uma análise mais detalhada os argumentos que as súmulas vinculantes desrespeitam os princípios constitucionais da separação dos poderes, do duplo grau de jurisdição e da independência do juiz.

Em relação à separação dos poderes, afirmamos que não há mais espaço para uma severidade absoluta deste princípio, pois aqui no Brasil usamos o sistema de freios e contrapesos, que significa que as três esferas de poder têm controle mútuo de seus órgãos e agentes.

Para Sormani e Santander (2006) a idéia adotada pela Constituição vigente é a de colaboração e interação entre os três poderes. Ainda se fosse possível a total separação dos poderes, isto resultaria na quebra da unidade estatal, o que dificultaria ou até mesmo inviabilizaria o normal funcionamento do Estado.

Cabe ao Judiciário solucionar o conflito das partes, prestar a jurisdição àqueles que procuram, aplicar a lei ao caso concreto. Não há aplicação da lei sem que haja sua interpretação. “Interpretar uma lei não equivale a produzi-la” (SORMANI, 2006, p. 101).

A súmula vinculante funciona exatamente como um entendimento da lei no caso concreto. Para que a norma não seja aplicada de forma aleatória com várias interpretações, a súmula procura uniformizar a interpretação da lei.

A atividade inicial, a real criação da norma continuará sendo do Poder Legislativo. Por esse motivo entendemos que a súmula vem apenas complementar a atividade Legislativa.

Mais um aspecto que nos mostra que a súmula não irá usurpar a competência do Legislativo é o fato de a qualquer momento poder ser criada lei em sentido contrário à súmula. O Poder Legislativo poderá modificar ou mesmo revogar a lei que originou o enunciado, respeitando os limites constitucionais já impostos outrora.

No que diz respeito ao duplo grau de jurisdição, ele pretende estabelecer uma boa administração da justiça, por meio do recurso. Através dele há possibilidade da sentença ser revista por outro órgão jurisdicional, geralmente de hierarquia superior à daquele que proferiu a decisão. Os opositores das súmulas dizem que esse princípio também está sendo contrariado e desrespeitado.

Justamente em nome da celeridade e da tempestividade processuais, já mencionadas, é que o pleito recursal será afastado, em alguns casos, quando cabível

aplicação das súmulas de efeito vinculante. Para os casos análogos onde já existe entendimento sumulado, não haverá necessidade de recurso, uma vez que o entendimento sedimentado pela mais Alta Corte de Justiça no país já foi aplicado no caso concreto.

Fica claro que o princípio do duplo grau de jurisdição cede lugar à razoável duração do processo, celeridade e efetividade processuais, bem mais importantes nesses casos onde não há mais o que se discutir.

Seguindo o entendimento de renomados doutrinadores, não vemos problema em limitar o princípio supracitado, uma vez que ele não pretende ser absoluto.

Sobre a liberdade de convicção do magistrado é bastante visível que a edição da súmula apenas acontecerá após reiterados debates jurídicos realizados nas diversas instâncias, conforme ocorreu com as súmulas que já estão em vigência no nosso ordenamento. Ora, se houve controvérsia e debate judicial exaustivo acerca do tema que irá gerar a súmula, é notório que não pode haver ofensa à independência judicial.

Até a súmula ser editada há plena liberdade para que o magistrado possa julgar conforme sua convicção, adotando o seu melhor entendimento acerca da matéria em questão.

Não há sentido desrespeitar as decisões emanadas do Supremo Tribunal Federal, no exercício de sua função. É ele o órgão responsável pela guarda de nossa Constituição Federal e a hierarquia precisa ser cumprida para que tenhamos um Judiciário cada vez mais organizado.

ABSTRACT

The binding abridgments were introduced in the Brazilian legal system through Constitutional Amendment number 45/2004. They represent an innovation in our legal system and aim at giving speed and effectiveness, when applied in the Judiciary and Public Administration.

Key-words: Binding abridgement. Law. Speed. Effectiveness.

REFERÊNCIAS

CUNHA, Sérgio Sérulo da. **O Efeito vinculante e os poderes do juiz**. São Paulo: Saraiva, 1999.

DAIDONE, Decio Sebastião. **A súmula vinculante e impeditiva**. São Paulo: LTr, 2006.

GOMES, Luiz Flávio. **A dimensão da magistratura no estado constitucional e democrático de Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 9. ed. São Paulo: Método, 2006.

LIMA, Ronaldo Cunha. **Efeito vinculante**. Brasília: Senado Federal, 1999.

MACHADO, Fábio Cardoso. **Breves considerações sobre a função jurisdicional nos sistemas anglo-saxão e romano-germânico**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5333>>. Acesso em: 04 set. 2006.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. – v. 1.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. **O efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal nos processos de controle abstrato de normas**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=108>>. Acesso em: 03 set. 2006.

MUSCARI, Marco Antonio Botto. **Súmula vinculante**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

PINTO, Antônio Luiz de Toledo Pinto; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia (colab.). **Vade Mecum Saraiva**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, Bruno Mattos e. **A súmula vinculante para a administração pública aprovada pela reforma do judiciário**. Disponível em:

<<http://www.brunosilva.adv.br/sum.htm>>. Acesso em: 13 out. 2006.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Anchieta da. **A súmula de efeito vinculante amplo no direito brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SORMANI, Alexandre; SANTANDER, Nelson Luis. **Súmula vinculante**. Curitiba: Juruá, 2006.

SOUZA, Marcelo Alves Dias de. **Do precedente judicial à súmula vinculante**. Curitiba: Juruá, 2006.

TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Método, 2005.

THEODORO JÚNIOR. Humberto. **Curso de direito processual civil**. 41. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. v. 1.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**. 3. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2003. v. 1.