



4

A SÚMULA VINCULANTE NA REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO

JOAQUIM MOLITOR

Mestre em Direito Processual Civil pela Universidade Paulista – Unip.
Pós-Graduado em Metodologia do Ensino Superior – FMU.
Professor de Direito Processual Civil da Faculdade de Direito da
Universidade Municipal de São Caetano do Sul – Imes.
Juiz de Direito aposentado do Estado de São Paulo.
e-mail: jmolitor@aasp.org.br



Resumo

Uma importante inovação foi introduzida no Direito Constitucional brasileiro pela reforma do Poder Judiciário, com o escopo de alcançar maior racionalidade e celeridade nos julgamentos. Estamos aludindo à súmula vinculante, mecanismo que obriga todos os juízes de primeira instância, bem como os tribunais a decidir em conformidade com o precedente aprovado pelo Supremo Tribunal Federal. Neste artigo, procuramos comentar, sem nenhuma pretensão de exaurir o tema, as novas disposições constitucionais a respeito do relevante instituto agora implantado no Poder Judiciário brasileiro.



Abstract

Important innovation were introduced in to Constitutional Brazilian Law, by the reformation of the Judiciary Power, in order to reach rationality and celerity of the trials. We are making allusion to the stare decisis, mechanism that oblige all judges and courts of justice, to following the binding precedent approved by Federal Supreme Court. In the present article, the objective is to make a brief commentary, without any intent to exhaust the theme, regarding the relevant institute, now implanted in the Brazilian Judiciary Power.

Sumário

1. Introdução – 2. O efeito vinculante – 3. A questão dos recursos repetitivos – 4. Vinculação da Administração Pública – 5. Dissenso Jurisprudencial sobre questão idêntica – 6. Revisão ou cancelamento da súmula – 7. Contrariedade ou indevida aplicação da súmula – 8. Conclusões – 9. Referências Bibliográficas.

Palavras-chave

Súmula Vinculante – Efeito Vinculante – Administração Pública – Indevida Aplicação da Súmula.

1. INTRODUÇÃO

No quadro de mudanças da reforma do Poder Judiciário, foi instituída no ordenamento jurídico brasileiro, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, mediante a inserção do art. 103-A e seus parágrafos, na Constituição Federal, com o objetivo de racionalizar e agilizar a entrega da prestação jurisdicional no País, a súmula com efeito vinculante.

Trata-se de mecanismo que obriga todos os órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública, em todas as esferas, a obedecerem a orientação constante do enunciado sumular obrigatório, aprovado pelo Supremo Tribunal Federal, por decisão de dois terços de seus membros.

Destarte, o sistema impõe a todos os magistrados, seja da primeira ou das instâncias superiores, bem como aos entes públicos, a obrigação de adotar o entendimento firmado pela mais alta Corte, no precedente com eficácia vinculativa.

O escopo do presente artigo é o de examinar, sem nenhuma pretensão de exaurir o tema, as disposições constitucionais concernentes à introdução do novo instituto na organização do Poder Judiciário brasileiro.

2. O EFEITO VINCULANTE

A súmula editada pelos tribunais, com base no julgamento do incidente de uniformização de jurisprudência, na forma do art. 479 do Código de Processo Civil, constitui apenas precedente sem eficácia obrigatória em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário, possuindo, tão-somente, efeito persuasivo.

A propósito, pondera Vicente Greco Filho, que o valor do precedente na uniformização da jurisprudência é relativo, acrescentando:

“Ele tem força vinculante para o caso concreto, cujo julgamento está em curso, porque o processo, voltando à Câmara, Turma ou Grupo de Câmaras, para aplicar a lei ao caso concreto, só pode seguir o entendimento fixado pelo Pleno, mas para os casos futuros terá apenas a autoridade de uma decisão já tomada e divulgada pelo órgão mais elevado do tribunal.”¹

Diversamente, a súmula com efeito vinculante, agora implantada, obriga todos os magistrados do País e a Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, a seguirem a orientação firmada no precedente sumular aprovado pelo Supremo Tribunal Federal em caráter vinculativo. A instituição desse mecanismo foi precedida de grande resistência de entidades representativas e de juristas de renome do cenário jurídico do País.

A Ordem dos Advogados do Brasil manifestou-se oficialmente contra a adoção do precedente com força obrigatória, ao argumento central de que produz a estagnação da interpretação do Direito, obstando modificações decorrentes do desenvolvimento doutrinário de mudanças sociais e de alteração na composição dos tribunais.²

¹ *Direito processual civil brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, v. 2, p. 374-375.

² *Jornal do Advogado*, publicação oficial da OAB/SP, p. 22, abr. 2004.

Do mesmo modo, a Associação dos Magistrados brasileiros firmou posição contrária à instituição do mecanismo por violar o princípio da independência do juiz, ao obrigá-lo a aplicar a interpretação preestabelecida no enunciado sumular, preconizando, em seu lugar, a criação da súmula impeditiva de recursos ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal.³

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, José Celso de Mello Filho, assume posicionamento contrário ao novo instituto, assim se pronunciando:

“A instituição da súmula vinculante, além de introduzir em nosso sistema jurídico, inadmissível hermenêutica de submissão, revela-se inaceitável, porque, ao virtualmente inibir o juiz de refletir, de maneira crítica sobre as questões submetidas à sua apreciação jurisdicional, culmina por suprimir-lhe a liberdade e a independência no desempenho da atividade jurisdicional”.⁴

Conquanto ponderáveis os abalizados pronunciamentos em sentido contrário à implantação da súmula com eficácia vinculativa, forçoso é reconhecer que o novo mecanismo introduzido em nosso sistema jurídico vem de constituir em significativo avanço para o aperfeiçoamento do Poder Judiciário, contribuindo para a racionalização, celeridade e efetividade da prestação jurisdicional no País, como procuraremos demonstrar.

Em primeiro lugar, é de se consignar que no Direito comparado, como escreve Guido Fernandes da Silva Soares,

“o sistema já existe nos países pertencentes à família de ‘common law’, em que prevalece a ‘doctrine of stare decisis’, também chamada de ‘doctrine of precedents’, segundo o qual uma decisão ou várias decisões de um tribunal de segundo grau, ‘obriga sempre o mesmo tribunal ou os juízes que lhes são subordinados’.⁵

Na mesma linha, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Mário da Silva Velloso, que é favorável ao novo instituto, informa, com apoio na lição de Antônio Álvares da Silva, especialista no direito alemão, que o efeito vinculante existe na Alemanha, ‘sem que nenhum juiz haja dito que perdera sua independência’”.

³ *AMB Informa*, publicação oficial da Associação dos Magistrados Brasileiros n. 52, p. 5, fev. 2004.

⁴ Algumas reflexões sobre a questão judiciária. *Revista do Advogado*, AASP, n. 75, p. 46-47, abr. 2004.

⁵ *Common law*. Introdução ao direito dos Estados Unidos. São Paulo: RT, 1999, p. 40.

E acrescenta:

“Também nos Estados Unidos o efeito vinculante não tem sabor de novidade. É que em razão do ‘stare decisis’ existente nos sistemas judiciais do ‘common law’, estabelecendo a Corte o princípio legal aplicável a certo estado de fato, esse princípio legal será aplicado a todos os casos futuros, em que os fatos forem substancialmente os mesmos”.⁶

3. A QUESTÃO DOS RECURSOS REPETITIVOS

É inquestionável que constitui desiderato da implantação da súmula vinculante em nosso ordenamento jurídico, para a maior eficiência, racionalidade e agilização da atividade jurisdicional, procurar coibir a interposição de recursos repetitivos sobre questões constitucionais já decididas pela Suprema Corte.

Como exemplos significativos de recursos repetitivos que congestionaram, e ainda sobrecarregam, o Supremo Tribunal Federal, pode-se mencionar aqueles interpostos nas demandas alusivas ao bloqueio dos ativos financeiros ordenados pelo Plano Collor; nas devoluções de empréstimos compulsórios; nas causas em que se busca a correção monetária dos salários de contribuição para efeito de cálculo das aposentadorias; e naquelas em que os depositantes reivindicam a aplicação de índices expurgados ao cálculo de seus saldos em cadernetas de poupança, etc.

A propósito, Roberto Babiloni Leite traz à colação pronunciamento do Ministro Sepúlveda Pertence, informando que “levantamentos feitos no Supremo Tribunal Federal, dão conta de que 90% dos processos que ali chegam são repetitivos, obstruindo, de tal arte, as Cortes Superiores com questões já resolvidas”.⁷

Abordando essa questão, o Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, em artigo sobre a reforma do Judiciário, pronunciou-se no sentido de que a súmula vinculante constitui forma de aperfeiçoamento do sistema judicial, na medida em que acaba com a massa inútil de processos repetidos. E enfatiza:

⁶ Poder Judiciário: controle externo e súmula vinculante. *Revista do Advogado*, AASP, n. 75, p. 26, abr. 2004.

⁷ *Manual de direito sumular do trabalho*. São Paulo: LTr, 1999, p. 58.

“O Supremo Tribunal Federal tem recebido grande número de recursos que repetem questões já decididas mais de uma centena de vezes”.⁸

Em face desses convincentes e autorizados pronunciamentos, não se pode deixar de admitir que a instituição do enunciado sumular, com eficácia obrigatória, ora introduzido no ordenamento constitucional, tendo a virtude de obstar a interposição de recursos repetitivos, permitirá a racionalização dos julgamentos na Suprema Corte, contribuindo para o aperfeiçoamento do sistema judicial no País.

4. VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Além dos órgãos do Poder Judiciário, a súmula também terá efeito vinculante em relação à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (art. 103-A, *caput*).

Essa disposição é sobremodo relevante e significativa, em ordem a desafogar o Supremo Tribunal Federal, permitindo a racionalização dos julgamentos, tendo em conta que será evitada a enorme massa de demandas judiciais, que são ajuizadas conseqüentemente à edição pelos agentes públicos de atos administrativos, em afronta à jurisprudência da Suprema Corte.

É oportuno registrar que é do Poder Público a maior parte dos recursos que congestionam os tribunais, sendo de todos conhecido o objetivo protelatório dos procuradores e advogados públicos, os quais recorrem sistematicamente das decisões condenatórias da Fazenda Pública, cientes da jurisprudência pacífica a respeito da matéria, fazendo-o, tão-somente, com o escopo de procrastinar o cumprimento da decisão final.

A título de exemplificação, basta recordar o caso das demandas alusivas ao desbloqueio dos ativos financeiros, em que mesmo após decisões reiteradas do Supremo Tribunal Federal, declarando a inconstitucionalidade, os recursos da Fazenda Nacional continuavam sendo interpostos, sobrecarregando a Corte.

Escrevendo a respeito dessa questão, e tomando posição favoravelmente à implantação da súmula com eficácia obrigatória, escreveu Bernardo Cabral: “Se não finda com o excesso de causas sobre o mesmo assunto, pelo menos diminui o objetivo protelatório permanente das procuradorias e advocacias públicas.”⁹

⁸ Poder Judiciário: controle externo e súmula vinculante. *Revista do Advogado*, AASP, n. 75, p. 26-27, 2004.

⁹ A reforma do Judiciário. *Revista Cidadania e Justiça da Associação dos Magistrados Brasileiros*, ano 5, n. 10, p. 55, 2001.

5. DISSENSO JURISPRUDENCIAL SOBRE QUESTÃO IDÊNTICA

Conforme se verifica do § 1º do art. 103-A da Constituição Federal, a súmula vinculante apresenta como 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”.

Nesse aspecto, é imperioso admitir que a implantação do mecanismo do preceito sumular com efeito vinculativo propiciará solução ao grave problema resultante de decisões conflitantes das instâncias inferiores, a respeito de casos idênticos, situação que acarreta insegurança jurídica nos cidadãos, em face da incerteza e imprevisibilidade da função jurisdicional, que tem como corolário o desprestígio, a perda de credibilidade e a imagem negativa dos órgãos integrantes do Poder Judiciário.

Rodolfo de Camargo Mancuso arrola diversas justificativas para a atribuição de força coercitiva à súmula e uma delas consiste em que esse instrumento, “reduz ou praticamente anula o risco de decisões conflitantes sobre um mesmo assunto, assim contribuindo para a preservação do binômio ‘justiça-certeza’”.¹⁰

É oportuno recordar o que se verificou ao tempo do bloqueio dos ativos financeiros, em que na Justiça Federal alguns juízes eram de posicionamento favorável à liberação, ao passo que outros entendiam de forma diversa e denegavam os pleitos dos poupadores prejudicados. Por isso, os jurisdicionados tinham de contar com o fator sorte para que seu processo fosse distribuído a uma vara cujo titular tivesse entendimento favorável ao desbloqueio dos depósitos.

A propósito, Eduardo Cambi escreveu artigo intitulado de “Jurisprudência Lotérica”, assim se expressando:

“quando uma mesma regra ou princípio é interpretado de maneira diversa por juízes ou tribunais em casos iguais, isso gera insegurança jurídica, pois, para o mesmo problema, uns obtêm e outros deixam de obter a tutela jurisdicional”.¹¹

¹⁰ *Divergência jurisprudencial e súmula vinculante*. 2. ed. São Paulo: RT, 2002, p. 343.

¹¹ *Revista Cidadania e Justiça da Associação dos Magistrados Brasileiros*, ano 5, n. 11, p. 196, 2001.

No mesmo diapasão é a observação de Roberto Basiloni Leite:

“A idéia está alicerçada na hierarquia judiciária brasileira. Se a Corte Máxima da nação já decidiu sobre determinado tema de cunho necessariamente constitucional, o fato de as instâncias inferiores continuarem julgando em sentido diferente constitui inversão absurda da ordem de competência hierárquica das decisões judiciais”.¹²

Argumentar-se-ia com o princípio da liberdade do juiz para interpretar e aplicar livremente o Direito ao caso concreto. Entretanto, não é desarrazoada a conclusão de que tal princípio não pode ser absoluto, ao ponto de permitir que seja afrontado o entendimento cristalizado na súmula, depois de reiteradas decisões do tribunal sobre o mesmo caso.

Decisão, nesse sentido, das instâncias inferiores impõe à parte vencida o ônus de recorrer até a última instância, criando expectativa infundada na parte vencedora, pois o Supremo Tribunal Federal certamente dará provimento ao recurso, reformando o decisório da instância inferior que desobedeu a orientação sumular.

6. REVISÃO OU CANCELAMENTO DA SÚMULA

Tendo por meta impedir a imobilização da jurisprudência, a Constituição Federal instituiu o procedimento alusivo à revisão ou cancelamento da súmula (art. 103-A, *caput*, parte final) e conferiu legitimidade para dar início ao procedimento àqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade (§ 2º). Com isso, resultou esvaziado o argumento muito recorrente, contrário ao precedente vinculativo, qual seja o de que o mecanismo produz a estagnação na interpretação do Direito, que é dinâmico.

Discorrendo sobre a instituição do procedimento revisional ou de cancelamento da súmula, Cândido Rangel Dinamarco assim se expressa:

“Cumprir destacar que se autoriza expressamente a possibilidade de revisão ou mesmo de revogação da regra sumulada. Não é preciso dizer que, do contrário, ou seja, sem essa flexibilidade, haveria o perigo de estagnação da jurisprudência, que não convém a sistema algum”.¹³

¹² Manual de direito sumular do trabalho. São Paulo: LTr, 1999, p. 60.

¹³ Súmulas vinculantes. *Revista Forense*, n. 347, 1999, p. 64.

Por conseguinte, não tem mais cabimento a ordem de argumentação alusiva ao engessamento da atividade jurisdicional pelo preceito sumular obrigatório, levando em consideração que, em ocorrendo circunstâncias supervenientes, em função do desenvolvimento doutrinário, de mudanças sociais ou econômicas, de alteração na composição dos tribunais, etc., que venham a servir de lastro para modificação da orientação constante da súmula, haverá lugar para a instauração do procedimento revisional ou de cancelamento do precedente vinculativo.

7. CONTRARIEDADE OU INDEVIDA APLICAÇÃO DA SÚMULA

Para assegurar que a súmula será efetivamente aplicada e respeitada, o novo ordenamento constitucional instituiu o procedimento consistente na reclamação direta ao Supremo Tribunal Federal contra o ato administrativo ou a decisão judicial que contrariar a súmula aplicável, ou que indevidamente a aplicar (§ 3º do art. 103-A).

Como corolário, prevê, ainda, o dispositivo, que, no caso de procedência da reclamação, o Supremo Tribunal Federal anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, determinando que outra seja proferida, com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

É oportuno consignar que descabe aplicação de quaisquer sanções punitivas ao juiz que descumprir a orientação firmada no precedente obrigatório. Não foi aprovada proposta referente à prática de crime de responsabilidade ou perda do cargo, que constava do projeto.

Nesse particular, assiste razão ao Ministro José Celso de Mello Filho, que assim se pronuncia:

“Antes de mais nada, impende repudiar qualquer solução que busque impor sanções punitivas ao juiz que se insurgir contra a fórmula subordinante do enunciado sumular, pois não tem sentido prescrever, para os casos de ‘rebeldia da consciência do magistrado, qualquer tipo de punição’.”¹⁴

8. CONCLUSÕES

Conquanto ponderáveis os pronunciamentos em sentido contrário à súmula com efeito vinculante, ora instituída no ordenamento constitucional brasileiro,

¹⁴ Algumas reflexões sobre a reforma judiciária. *Revista do Advogado*, AASP, n. 75, p. 46, 2004.

deve-se reconhecer que o novo mecanismo constitui significativo avanço para o aperfeiçoamento das atividades do Poder Judiciário.

Tendo o precedente com força obrigatória a aptidão de coibir a interposição de recursos repetitivos, propiciará a racionalização dos julgamentos no Supremo Tribunal Federal, contribuindo para a celeridade da prestação da tutela jurisdicional.

A extensão do efeito vinculativo à Administração Pública, em todas as esferas, é sobremodo relevante em ordem a desafogar os tribunais superiores, considerando que será evitada a grande massa de demandas judiciais, ajuizadas, conseqüentemente, à edição de atos administrativos afrontantes da jurisprudência pacífica da Suprema Corte.

Acresce ponderar que é do Poder Público a maior parte dos recursos que sobrecarregam os tribunais superiores, sendo de todos conhecido o objetivo protelatório dos procuradores e advogados públicos, recorrendo, sistematicamente, das decisões condenatórias da Fazenda Pública, fazendo-o com o objetivo de procrastinar o cumprimento da decisão final.

O enunciado sumular com força obrigatória propiciará solução ao grave problema resultante de decisões conflitantes das instâncias inferiores a respeito de casos idênticos e com matéria sumulada pelo Supremo Tribunal Federal, que acarretam incerteza e insegurança jurídica nos cidadãos pela imprevisibilidade dos pronunciamentos judiciais, resultando perda de credibilidade e desprestígio do Poder Judiciário.

O princípio da independência do juiz não pode ser absoluto, ao ponto de permitir que seja afrontado o entendimento cristalizado na súmula, depois de reiteradas decisões da Corte sobre o mesmo caso, criando expectativas infundadas nos jurisdicionados.

Diante da expressa previsão pela Constituição Federal, do procedimento para revisão ou cancelamento da súmula com efeito vinculante ficou esvaziado o argumento contrário ao mecanismo de que este produz a imobilização da jurisprudência, o engessamento da atividade jurisdicional, obstando o desenvolvimento do Direito.

Ocorrendo circunstâncias supervenientes, em função do desenvolvimento doutrinário, de mudanças sociais ou econômicas, de alteração na composição dos tribunais, etc., haverá lugar para a instauração do procedimento revisional ou de cancelamento do precedente vinculativo.

Por derradeiro, com a instituição do procedimento da reclamação direta ao Supremo Tribunal Federal, na hipótese de contrariedade ou indevida aplicação da súmula, a Constituição assegurou que o novo instrumento será efetivamente aplicado e respeitado, uma vez que prevê a anulação do ato administrativo e a cassação da decisão judicial, descabendo, entretanto, a aplicação de sanções punitivas por desobediência à orientação sumular, não tendo sido aprovada proposta referente à prática de crime de responsabilidade ou de perda do cargo que constava do projeto.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CABRAL, Bernardo. A reforma do Judiciário. *Revista Cidadania e Justiça*, Associação dos Magistrados Brasileiros, n. 10, 2001.

CAMBI, Eduardo. Jurisprudência lotérica. *Revista Cidadania e Justiça*, Associação dos Magistrados Brasileiros, n. 11, 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Súmulas vinculantes. *Revista Forense*, n. 347, 1999.

GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, v. 2.

LEITE, Roberto Basoni. *Manual de direito sumular do trabalho*. São Paulo: LTr, 1999.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Divergência jurisprudencial e súmula vinculante*. 2. ed. São Paulo: RT, 2002.

MELLO FILHO, José Celso de. Algumas reflexões sobre a reforma judiciária. *Revista do Advogado*, AASP, n. 75, 2004.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Common law*. Introdução ao direito dos Estados Unidos. São Paulo: RT, 1999.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Poder Judiciário: controle externo e súmula vinculante. *Revista do Advogado*, AASP, n. 75, 2004.