

Comentários sobre a regulamentação da súmula com efeito vinculante

(EC nº 45/2004 e Lei nº 11.417, de 19.12.2006)

Fábio Martins de Andrade

Sumário

1. Introdução. 2. A súmula vinculante na Reforma Constitucional do Poder Judiciário (Emenda Constitucional nº 45/2004). 2.1. A inclusão do dispositivo constitucional. 2.2. Notas sobre a legitimidade ativa. 2.3. Crítica ao dever legal de recorrer. 2.4. Norma transitória – as súmulas existentes. 2.5. O cancelamento de súmula com efeito vinculante. 3. A súmula vinculante na Reforma Infraconstitucional do Poder Judiciário (Lei nº 11.417/2006). 3.1. Necessidade? 3.2. Objeto da lei. 3.3. Competência e abrangência. 3.4. Objeto da súmula vinculante. 3.5. Manifestação do Procurador-Geral da República. 3.6. *Quorum* qualificado. 3.7. Publicação. 3.8. Legitimidade ativa – direta ou incidental. 3.9. Proposta por Município no curso de processo em que seja parte. 3.10. Manifestação de terceiros. 3.11. Eficácia e efeitos da súmula vinculante. 3.12. Revisão ou cancelamento de súmula fundada em lei modificada ou revogada. 3.13. Reclamação. 3.14. Modificações no processo administrativo. 3.15. Aplicação do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. 3.16. Vigência. 3.17. Perspectiva próxima das primeiras edições de enunciados de súmulas vinculantes. 3.18. Demais dispositivos previstos no Projeto de Lei nº 6.636/2006. 4. Controle de constitucionalidade. 5. Conclusão. Anexo.

Fábio Martins de Andrade é Graduado pela PUC-Rio; doutorando em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, mestre pela Universidade Cândido Mendes; pós-graduado em Direito Penal Econômico na Universidad Castilla-La Mancha, Espanha; pós-graduado em Criminologia na Universidad de Salamanca, Espanha; pós-graduado em *Control Judicial de Constitucionalidad* na Universidad de Buenos Aires; especialização e aperfeiçoamento em Direito Processual Constitucional na UERJ.

1. Introdução

A temática relacionada à morosidade do Poder Judiciário vem crescentemente preocupando profissionais de diferentes segmentos ao longo dos últimos anos.¹

Como ponto culminante do reconhecimento político de necessárias modificações, os três Poderes do Estado se reuniram solenemente e subscreveram de comum acordo o “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano” (BRASIL, 2004).²

Contemporaneamente, estava sendo promulgada a Emenda Constitucional nº 45, que introduziu significativas modificações no texto constitucional. Visivelmente preocupada com a demora no trâmite dos processos no Poder Judiciário, essa reforma veio caracterizada com o prestígio da celeridade. Entre as diversas modificações que introduziu no texto constitucional, será destacada apenas a criação da súmula com efeito vinculante, bem como sua posterior regulamentação no âmbito legal.

Este estudo consiste em comentários descritivos e críticos a respeito da criação e regulamentação da súmula com efeito vinculante no âmbito da Reforma do Poder Judiciário, tanto aquela inicialmente levada a cabo em sede constitucional, como também a de cunho legal que regulamentou o novo instituto.

2. A súmula vinculante na Reforma Constitucional do Poder Judiciário (Emenda Constitucional nº 45/2004)

2.1. A inclusão do dispositivo constitucional

Com o objetivo de equacionar o problema da morosidade e principalmente prestigiar a necessidade de imprimir celeridade ao sistema processual, a primeira parte da Reforma Constitucional do Poder Judiciário³ veio explicitamente marcada pelo compromisso com esses objetivos, inclusive vinculando a atividade do legislador ordinário neste sentido (art. 7º).⁴

Entre as diversas modificações que promoveu, o art. 1º da Emenda Constitucional nº 45/2004 acrescentou o art. 103-A no texto da Constituição da República. Esse dispositivo criou, no direito brasileiro, a possibilidade de edição, revisão e cancelamento

de enunciado de súmula com efeito vinculante pelo Supremo Tribunal Federal e dirigido para todos os órgãos do Poder Judiciário e da administração pública em geral, *in verbis*:

“Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, *na forma estabelecida em lei*.”

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

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

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso”.

À luz da dicção desse novo dispositivo constitucional, verifica-se que estabeleceu a competência do Supremo Tribunal Federal para editar, revisar e cancelar o enunciado

da súmula com efeito vinculante,⁵ o *quorum* necessário para tal decisão,⁶ os efeitos de sua publicação, o objetivo de sua edição, a legitimidade para propô-la e a medida cabível em caso de sua violação.

Não obstante, o dispositivo constitucional remete, por duas vezes e de maneira explícita, à regulamentação legal. Inicialmente, a lei é considerada necessária para dar os contornos finais a respeito da edição, revisão ou cancelamento do enunciado da súmula com efeito vinculante pelo Tribunal. Ademais, o dispositivo possibilita a extensão do rol de legitimados a tais iniciativas além daqueles enumerados no art. 103 da Constituição da República. Nesse caso, a lei poderia acrescentar outros possíveis legitimados, como de fato o fez, mas jamais subtrair de seu rol aqueles previstos no art. 103, isto é, capazes de propor ação direta de inconstitucionalidade (e ação declaratória de constitucionalidade).⁷

2.2. Notas sobre a legitimidade ativa

A respeito da redação do § 2º do art. 103-A, duas observações se impõem. A primeira é uma crítica, já que esse dispositivo parece não ter levado em consideração outras modificações que também foram introduzidas na Lei Maior pela Emenda Constitucional nº 45/2004. É que essa emenda, além de ampliar a legitimidade ativa constante no *caput* do art. 103 (antes exclusiva da ação direta de inconstitucionalidade) para abranger também a ação declaratória de constitucionalidade, também previu, no seu art. 9º, a revogação expressa do antigo § 4º do art. 103.

Para que a redação fosse mais adequada, deveria o dispositivo fazer referência tanto a ação direta de inconstitucionalidade como também a ação declaratória de constitucionalidade, ou, ainda, simplesmente fazer menção ao art. 103, *caput*, da Constituição da República.

Ainda sobre o § 2º do art. 103-A, a sua regulamentação pelo dispositivo legal pertinente conduz a uma observação positiva. O elenco de legitimados previsto nos inci-

dos do art. 103 foi rigorosamente contemplado no rol da lei regulamentadora (art. 3º).⁸ Essa lei foi além e acrescentou no referido rol 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, bem como o Município (nesse caso, apenas incidentalmente no curso de processo em que seja parte).⁹

A inclusão desses órgãos, especialmente todos aqueles vinculados ao Poder Judiciário, foi uma inovação muito feliz. Potencialmente podem ser os melhores catalizadores capazes de perceber o excesso de trabalho repetitivo a partir da segunda instância e a necessidade de desafogamento do Supremo Tribunal Federal a partir dos recursos extraordinários interpostos contra os seus acórdãos. A contribuição desses órgãos para a proposição de edição, revisão ou cancelamento de enunciados de súmulas vinculantes certamente será de grande valia para a pacificação das questões já decididas definitivamente pelo Supremo Tribunal Federal.

2.3. Crítica ao dever legal de recorrer

Os tribunais poderão prestar outra contribuição inestimável para que o enorme volume de recursos extraordinários interpostos meramente por “dever legal” e pendente de decisão seja rapidamente decidido (em atendimento ao enunciado de determinada súmula vinculante). Freqüente exemplo verifica-se com a interposição de recursos extraordinários de matérias já pacificadas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

A referência dirige-se aos órgãos públicos com tal “dever legal” de recorrer,¹⁰ dos quais são exemplos no campo tributário as procuradorias da Fazenda Nacional, dos Estados e dos Municípios, bem como, na área previdenciária, a Procuradoria do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

De fato, muitas vezes, essas procuradorias insistem em interpor recursos contra acórdãos fundamentados em sólidos precedentes da Suprema Corte, seja em virtude do pretexto do “dever legal” de recorrer, seja em decorrência de interesse meramente protelatório.

Geralmente, verifica-se que tais recursos já têm destino certo no primeiro pronunciamento do Ministro Relator no âmbito do Supremo Tribunal Federal, com a aplicação do art. 557 do Código de Processo Civil¹¹. Com isso, o Tribunal logra manter a coerência interna de suas decisões, a uniformidade da jurisprudência nacional e o respeito ao elevado princípio da segurança jurídica.

A título meramente ilustrativo, pinça-se a seguinte situação fática ainda existente em alguns tribunais de justiça do país. Quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 116.121-3/SP, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou expressamente a inconstitucionalidade da incidência do Imposto sobre Serviços para aquelas receitas decorrentes da operação de locação de bens móveis (item 79 da Lista de Serviços a que se refere o Decreto-lei nº 406/1968).

Além disso, quando o Presidente da República promulgou a Lei Complementar nº 116/2003, por proposta expressa do Ministro de Estado da Fazenda, entendeu por bem vetar o item 3.01 (que pretendia colocar naquela Lista de Serviços a locação de bens móveis) em consonância com o relevante precedente da Suprema Corte que, nas razões de veto, é expressamente mencionado como seu fundamento.

Todavia, existem Municípios que arbitrariamente cobraram o Imposto sobre Serviços sobre a receita decorrente da operação de locação de bens móveis e, pior, ousam ainda litigar quando o contribuinte simplesmente deixa de pagar esse tributo ou ingressa com a medida judicial cabível objetivando o afastamento de tal incidência. Como se não bastasse, há tribunais de justiça que ainda resistem ao precedente e dão ganho de causa a tais Municípios, sob as mais fan-

tasiosas justificativas. Ora, por mais criativos que sejam tais fundamentos, um vício de inconstitucionalidade já declarado em precedente definitivo do Plenário do Supremo Tribunal Federal não pode – e nem deve – subsistir sob qualquer hipótese.

Atitudes como essa relatada acima – de alguns procuradores de municípios e de algumas turmas ou câmaras de tribunais de justiça – conduzem ao paulatino abarrotamento de processos e, conseqüentemente, ao excesso desumano de trabalho no Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário a quem incumbirá, finalmente, aplicar o seu precedente definitivo.

Trata-se simplesmente da interposição do recurso pelo mal compreendido dever de recorrer. Com isso, criam-se entraves negociais, licitatórios e de toda a ordem para as empresas que atuam no mercado brasileiro. Ademais, geram insegurança jurídica de mercado e institucional. Como se não bastasse, congestionam os canais de acesso dos cidadãos e contribuintes ao sagrado direito de efetiva entrega da prestação jurisdicional, entendido aquele tempestivo e eficaz. Por fim, retira do Poder Judiciário e, principalmente, do Supremo Tribunal Federal, “a agilidade necessária para o enfrentamento das questões novas e urgentes”.¹²

Naturalmente, não de ser resguardadas aquelas situações em que se discutem questões jurídicas com particularidades de direito ou de fato que as distinguem do caso paradigma, hipótese em que o dever legal de recorrer há de subsistir integralmente.

2.4. Norma transitória – as súmulas existentes

A norma transitória do art. 8º da EC nº 45/2004 prescreve que: “As atuais súmulas do Supremo Tribunal Federal somente produzirão efeito vinculante após sua confirmação por dois terços de seus integrantes e publicação na imprensa oficial”. Essa regra atribui às atuais súmulas do Supremo Tribunal Federal o efeito vinculante, desde que confirmadas por dois terços dos Ministros

(ou seja, o *quorum* qualificado correspondente a oito integrantes).

Pela dicção desse dispositivo, depreende-se que, a partir de sua regulamentação, o Supremo Tribunal Federal poderá editar, revisar e/ou cancelar duas espécies distintas de súmulas: (a) aquela com efeito orientador, de *observância recomendável* no âmbito da jurisprudência nacional e da prática da administração pública em geral; (b) e aquela com *efeito vinculante*, de *observância obrigatória* para os demais órgãos do Poder Judiciário e da administração pública em geral.

Essa distinção encontra respaldo no arcabouço normativo vigente. No âmbito do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o art. 102 prescreve que: “A jurisprudência assentada pelo Tribunal será compendiada na *Súmula do Supremo Tribunal Federal*”. O § 1º do art. 102 é claro em preceituar que: “A inclusão de enunciados na *Súmula*, bem como a sua alteração ou cancelamento, serão deliberados em Plenário, por maioria absoluta”.¹³

De um lado, o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal estabelece o *quorum* decisório como maioria absoluta para a hipótese de súmula com efeito orientador (seis Ministros). De outro, o novo dispositivo constitucional, recentemente regulamentado, prescreve o *quorum* decisório como qualificado, isto é, com decisão de dois terços dos Ministros (oito).

Para que as súmulas já editadas – e, portanto, de caráter orientador – possam alcançar o patamar de vinculante, será necessário que sejam confirmadas por decisão de dois terços dos Ministros integrantes do Supremo Tribunal Federal (oito), em coerência ao procedimento previsto para a edição, revisão ou cancelamento da súmula com efeito vinculante.¹⁴

2.5. O cancelamento de súmula com efeito vinculante

Questão interessante é indagar sobre o efeito vinculante do cancelamento de súmula. Como se verifica? A orientação colocada

anteriormente no enunciado da súmula vinculante e posteriormente cancelada não só deixa de existir como também passa a prevalecer – a partir do cancelamento – a orientação inversa àquela anteriormente contemplada? Nesse caso, qual a modulação dos efeitos temporais dessa nova orientação, explicitada a partir do cancelamento da súmula (já não mais com efeito vinculante)?

Em um primeiro passo, parece que o cancelamento de súmula com efeito vinculante levará necessariamente à orientação inversa daquela que vinha contemplada no enunciado cancelado, sempre que possível (via interpretação *a contrario sensu*). Para evitar eventuais perplexidades, seria recomendável que o cancelamento do enunciado de súmula vinculante contemple em sua letra a orientação que passa então a prevalecer e que efeito lhe é atribuído.

Nesse ponto, impõe-se outra cautela de observância fortemente recomendável. Em determinadas situações, será necessária a adoção dos efeitos prospectivos ou *ex nunc*. Essas situações verificar-se-ão nas hipóteses difíceis de ponderação, especialmente em matéria de direito administrativo e direito tributário, por exemplo.

O professor Luís Roberto Barroso (2006), em parecer de sua lavra, trata de questão específica de direito tributário e analisa profundamente as questões da mudança da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria tributária e da modulação dos efeitos temporais das decisões judiciais à luz do princípio da segurança jurídica, dos princípios da boa-fé e da confiança legítima, bem como da regra da irretroatividade da norma tributária e a segurança. Ao final, conclui que: “eventual decisão do STF que modifique entendimento anterior e consolidado da própria Corte em relação ao crédito de IPI, produzindo resultado equivalente à majoração do tributo, somente poderá ter efeitos prospectivos (*ex nunc*)”.¹⁵

Tratando-se de tema tributário, cuja mudança no entendimento anterior e consoli-

dado do Supremo Tribunal Federal produz resultado equivalente à majoração do tributo, se os efeitos deverão ser prospectivos, como muito bem demonstra o professor Barroso, então com muito mais razão, cuidando-se de situação semelhante no âmbito do cancelamento de súmula com efeito vinculante.

O cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante que resulte em qualquer espécie de majoração de tributo deverá necessária e logicamente ter seu efeito limitado no tempo para a partir da publicação do texto, cancelando o entendimento anterior, ou seja, valerá a partir da sua publicação em diante (efeito *ex nunc* ou prospectivo).

Dessa forma, a resposta às indagações levantadas anteriormente parecem indicar no sentido positivo, desde que observada a produção do efeito apenas de maneira prospectiva ou *ex nunc*, nos casos específicos em que a ponderação indique essa solução, tal como pontuado acima.

3. A súmula vinculante na Reforma Infraconstitucional do Poder Judiciário (Lei nº 11.417/2006)

3.1. Necessidade?

A respeito de acesa polêmica que vinha envolvendo a questão da adoção ou não da súmula vinculante no direito constitucional brasileiro, Luiz Rodriguez Wambier (2005, p. 109) defende que:

“Somados os prós e contras (e há inúmeros prós e inúmeros contras), sempre nos pareceu conveniente a adoção do sistema de súmulas vinculantes. Sempre consideramos ser uma medida vantajosa, já que, se, de um lado, acaba contribuindo para o desafogamento dos órgãos do Poder Judiciário, de outro lado, e principalmente, desempenha papel relevante no que diz respeito a valores prezados pelos sistemas jurídicos: segurança e previsibilidade”.¹⁶

À luz da inclusão constante no art. 103-A, o autor citado vai ainda mais longe, quando afirma que:

“(…) conclui-se que a referida norma constitucional contém todos os elementos necessários à sua efetivação, pois: 1º) estabelece as situações em que poderá ser elaborada súmula vinculante (...); 2º) define, com precisão, quem tem legitimidade para provocar a deliberação sobre a criação de súmula vinculante (...); 3º) a norma regula, com precisão, quem pode decidir a respeito da criação, revisão ou cancelamento da súmula; 4º) enfim, o § 3º do art. 103-A resolve até mesmo o modo através do qual se pode impugnar a decisão que não acata a súmula vinculante”.¹⁷

A despeito dessas considerações, a Lei nº 11.417 foi recentemente publicada no Diário Oficial da União em 20.12.2006 e disciplinou dito dispositivo constitucional, além de trazer outras providências, como veremos. Dessa maneira, qualquer debate acerca da efetiva necessidade ou não de disciplina do referido dispositivo constitucional por via legal perdeu qualquer interesse prático.

3.2. Objeto da lei

O art. 1º enuncia o objeto da lei: disciplinar a edição, revisão e o cancelamento de súmulas com efeito vinculante pelo Supremo Tribunal Federal.¹⁸

3.3. Competência e abrangência

O art. 2º regulamenta o art. 103-A, *caput*, da Constituição e dispõe que:

“O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, editar enunciado de súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas

federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma prevista nesta Lei".¹⁹

Esse dispositivo legal estabelece a competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal para editar, rever ou cancelar enunciado de súmula vinculante e determina que tal decisão deva ser fruto de reiteradas decisões sobre matéria constitucional no mesmo sentido. Essa nova função da Suprema Corte poderá ser deflagrada por provocação ou levada a cabo de ofício.

O enunciado deverá versar sobre matéria de índole constitucional. Temas materialmente constitucionais, como o alcance dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos e os limites ao poder de tributar, não suscitam qualquer tipo de dúvida a respeito de sua natureza eminentemente constitucional.

Questão que surge desde logo se refere à zona cinzenta de tal delimitação: matéria processual, por exemplo, pode ser considerada como constitucional? Por rigor técnico e em sentido estrito, parece que não é materialmente constitucional, mesmo que cuide de aspectos instrumentais relacionados ao recurso extraordinário e/ou às ações diretas regulamentados na forma do Código de Processo Civil e demais legislações extravagantes.

Todavia, admitindo-se um sentido amplo e levando-se em consideração que o texto da Lei Maior efetivamente dispõe sobre as ações e recursos de competência do Supremo Tribunal Federal, então qualquer aspecto instrumental ou substancial desses meios que conduza ao fim a que se destina será também considerado como matéria constitucional e, portanto, passível de edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante.

Registre-se que se excluirá desse rol as matérias que indiscutivelmente não sejam de cunho constitucional, como são as decorrentes de relações contratuais entre particulares e outras matérias de índole

eminentemente legal ou infraconstitucional.

Além disso, o art. 2º da lei explicita a abrangência do efeito vinculante da nova súmula. Dirige-se aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. A intenção foi abranger tanto o Poder Judiciário como também o Executivo na obrigação de cumprimento de referidos enunciados. Assim, espera-se maior segurança e previsibilidade nas relações entre administrador e administrado, bem como uniformidade na aplicação da jurisprudência nacional em matéria constitucional.

3.4. *Objeto da súmula vinculante*

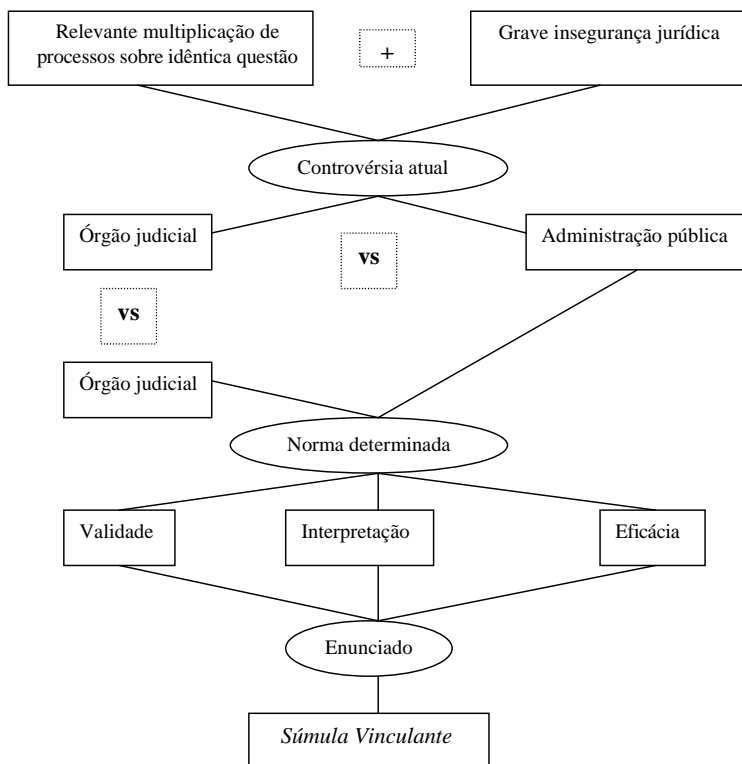
O § 1º do art. 2º da lei preceitua que:

"O enunciado da súmula terá por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja, entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública, controvérsia atual que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre idêntica questão".

Esse dispositivo regulamenta o § 1º do art. 103-A da Constituição.

O dispositivo legal traz diversas regras que esclarecem o objeto da súmula com efeito vinculante. O seu enunciado deve ter por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, isto é, aquelas submetidas à apreciação em reiterados julgamentos pelo Supremo Tribunal Federal. Além disso, essas normas determinadas devem ter instaurado no âmbito dos órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública controvérsia atual. E finalmente, essa controvérsia atual deve acarretar grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre idêntica questão.

Para facilitar a compreensão sobre a seqüência lógica de regras encadeadas por esse dispositivo legal, propõe-se o seguinte quadro esquemático:



O quadro esquemático evidencia que: (1) a relevante multiplicação de processos sobre idêntica questão e a grave insegurança jurídica relaciona-se a (2) controvérsia atual, que poderá ocorrer entre órgãos judiciários ou entre órgão(s) judiciário(s) e a administração pública, no tocante a (3) norma determinada, ocasião em que caberá ao Supremo Tribunal Federal se pronunciar acerca da sua (4) validade, interpretação ou eficácia, quando então poderá editar ou revisar um (5) enunciado de súmula vinculante.

3.5. Manifestação do Procurador-Geral da República

O § 2º do art. 2º estabelece que: “O Procurador-Geral da República, nas propostas que não houver formulado, manifestar-se-á previamente à edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula vinculante”.²⁰

Nos casos em que o Procurador-Geral da República não tenha proposto a edição, re-

visão ou cancelamento de enunciado de súmula vinculante, então sua manifestação será indiscutivelmente obrigatória.

Na hipótese restante, em que ele a propõe, então com base no art. 103-A, § 2º, e art. 103, inciso VI, da Constituição da República conjugados com o art. 3º, inciso IV, da Lei nº 11.417/2006, a opinião do ilustre Chefe do Ministério Público Federal poderia eventualmente modificar-se durante o tempo transcorrido entre a proposição e a final edição, revisão ou cancelamento,²¹ motivo pelo qual deveria ser colhida novamente.

Por isso, nesses casos, a exemplo do que ocorre quando propõe a ação direta de inconstitucionalidade,²² seria recomendável que fosse dada vista para que o Procurador-Geral da República se manifestasse imediatamente antes da deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal acerca da edição, revisão ou cancelamento de súmula vinculante.²³

3.6. Quorum qualificado

O § 3º do art. 2º da lei, em disciplina ao *caput* do art. 103-A da Lei Maior, reza que: “A edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante dependerão de decisão tomada por 2/3 (dois terços) dos membros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária”.²⁴

Pela conjugação dos parágrafos 3º e 4º do art. 2º do Projeto de Lei nº 6.636/2006, verifica-se que o *quorum* qualificado de oito Ministros era requerido apenas e tão-somente para fins presenciais (*quorum* presencial), quando então poderia ser alcançada a maioria necessária (de igual número) à aprovação da súmula. Caso essa maioria (*quorum* decisório) não fosse alcançada por ausência de Ministro(s) em número que pudesse influir na decisão, tornar-se-ia necessário aguardar o(s) comparecimento(s) respectivo(s) até que se chegasse ao número necessário.

Embora não houvesse, no projeto, dispositivo que explicitasse qual seria essa maioria, simples ou qualificada (*quorum* decisório), recorde-se que o *caput* do art. 103-A já previa o *quorum* qualificado de 2/3 de Ministros, motivo pelo qual a decisão deveria ser tomada por oito Ministros.

A redação definitiva do dispositivo foi mais clara, vez que: (a) não se referiu ao *quorum* presencial e (b) determinou categoricamente qual o *quorum* decisório (dois terços ou oito Ministros), o qual deve necessariamente ser atingido para que exista decisão legítima acerca do enunciado da súmula com efeito vinculante.²⁵

Note-se que o *quorum* qualificado previsto no *caput* do art. 103-A (dois terços ou oito Ministros) é maior que o *quorum* absoluto do art. 97 da Constituição da República²⁶ (voto da maioria absoluta de seus membros ou seis).

3.7. Publicação

O § 4º do art. 2º estipula que: “No prazo de 10 (dez) dias após a sessão em que editar, rever ou cancelar enunciado de súmula com efeito vinculante, o Supremo Tribunal

Federal fará publicar, em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União, o enunciado respectivo”.

Pela conjugação do *caput* com o parágrafo quarto do art. 2º, conclui-se que: (a) após a sessão em que editar, rever ou cancelar enunciado de súmula com efeito vinculante, (b) será publicado em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União no prazo de dez dias, e (c) a partir daí terá o enunciado de súmula o efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

3.8. Legitimidade ativa – direta ou incidental

O *caput* do art. 3º, em disciplina ao art. 103-A, § 2º, da Constituição da República, arrola como legitimados a propor a edição, a revisão ou o cancelamento de enunciado de súmula vinculante os seguintes órgãos: I – o Presidente da República; II – a Mesa do Senado Federal; III – a Mesa da Câmara dos Deputados; IV – o Procurador-Geral da República; V – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VI – o Defensor Público-Geral da União; VII – partido político com representação no Congresso Nacional; VIII – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional; IX – a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; X – o Governador de Estado ou do Distrito Federal; XI – 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; além dos Municípios (nas ações em que for parte).

Cuidando-se desses legitimados, à exceção dos Municípios, tal proposição poderá dar-se de maneira direta e independentemente de qualquer causa em que sejam parte ou mesmo incidentalmente no curso de processos em que sejam partes. Nesse últi-

mo caso, parece que o referido processo não será suspenso²⁷ e tampouco serão aqueles em que se discutam a mesma questão e que não estejam relacionados com os legitimados arrolados anteriormente.

Com efeito, o art. 6º da lei reza que: “A proposta de edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula vinculante não autoriza a suspensão dos processos em que se discuta a mesma questão”.

Tal como está regulamentada, poderão ocorrer situações contraditórias no trâmite dos processos relacionados a tema que esteja sendo objeto de apreciação quanto à edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante. De fato, seria recomendável que, após a formalização da proposta por qualquer um dos legitimados ou o início de análise de ofício pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, todos os recursos em trâmite na Suprema Corte fossem sobrestados até que fosse finalmente tomada a decisão por maioria absoluta de seus Ministros. Os demais processos que estivessem tramitando no Superior Tribunal de Justiça ou nas instâncias inferiores tramitariam normalmente, isto é, sem qualquer suspensão em razão da eventual pendência de apreciação de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal.

3.9. Proposta por Município no curso de processo em que seja parte

O § 1º do art. 3º da lei estabelece que: “O Município poderá propor, incidentalmente ao curso de processo em que seja parte, a edição, a revisão ou o cancelamento de enunciado de súmula vinculante, o que não autoriza a suspensão do processo”.

De maneira distinta dos demais legitimados constantes nos incisos do artigo 3º, a proposição de edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante por Município somente poderá ocorrer incidentalmente ao curso de processo em que seja parte. Tratando-se de Município, portanto, a hipótese de proposição li-

mita-se ao tipo incidental no curso de processo em que seja parte.

De maneira semelhante ao que ocorre nas demais hipóteses, a proposta formulada por Município não autoriza a suspensão do processo em que seja parte.

3.10. Manifestação de terceiros

O § 2º do art. 3º dispõe que: “No procedimento de edição, revisão ou cancelamento de enunciado da súmula vinculante, o relator poderá admitir, por decisão irrecorrível, a manifestação de terceiros na questão, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal”.²⁸

A manifestação de terceiros tem sido um mecanismo cada vez mais saudavelmente utilizado pelo Supremo Tribunal Federal na busca do amadurecimento necessário ao julgamento ponderado de relevantes questões jurídicas submetidas à sua apreciação, especialmente aquelas que dizem respeito aos interesses de todos os cidadãos indistintamente ou a de grande número deles, como os contribuintes, consumidores, entre outros.

3.11. Eficácia e efeitos da súmula vinculante

O art. 4º preceitua que: “A súmula com efeito vinculante tem eficácia imediata, mas o Supremo Tribunal Federal, por decisão de 2/3 (dois terços) dos seus membros, poderá restringir os efeitos vinculantes ou decidir que só tenha eficácia a partir de outro momento, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse público”.²⁹

Quando da decisão acerca da edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante, o Plenário do Supremo Tribunal Federal poderá decidir também a partir de que momento passará a ter eficácia, isto é, no presente ou futuro determinado. Ademais, o Plenário decidirá também sobre o efeito vinculante que atribui a determinado enunciado, ou seja, pleno ou restrito, a depender do objeto e do teor

do enunciado. Em qualquer caso, as razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse público deverão necessariamente estar presentes.

3.12. *Revisão ou cancelamento de súmula fundada em lei modificada ou revogada*

O art. 5º da Lei nº 11.417/2006 reza que: “Revogada ou modificada a lei em que se fundou a edição de enunciado de súmula vinculante, o Supremo Tribunal Federal, de ofício ou por provocação, procederá à sua revisão ou cancelamento, conforme o caso”.³⁰

Esse dispositivo está coerente com aquele do § 1º do art. 2º da lei. Se o objeto do enunciado de súmula com efeito vinculante é a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas nas condições que menciona, então, sempre que a lei em que foi fundada tal edição for modificada ou revogada, nada mais lógico do que a respectiva revisão ou cancelamento de tal enunciado.

3.13. *Reclamação*³¹

O enunciado de súmula com efeito vinculante pode ser violado de três formas distintas: (a) por contrariedade; (b) por negação de sua vigência; e (c) por aplicação indevida. Cada uma dessas três formas de afronta ao referido enunciado pode ocorrer em duas diferentes esferas: ou no âmbito administrativo ou na esfera judicial. Em qualquer um desses casos, a medida judicial cabível na hipótese será a reclamação, tal como estabelecida no art. 7º da Lei nº 11.417/2006.³² Esse artigo da lei disciplina o § 3º do art. 103-A da Lei Maior.

O art. 7º regula o cabimento de reclamação nos casos de decisão judicial ou ato administrativo que contrarie enunciado de súmula vinculante, negue-lhe vigência ou aplique-a indevidamente, “sem prejuízo dos recursos ou outros meios admissíveis de impugnação”.

O § 1º do art. 7º reza que: “Contra omissão ou ato da administração pública, o uso da reclamação só será admitido após o esgotamento das vias administrativas”.

O § 2º do art. 7º reza que: “Ao julgar procedente a reclamação, o Supremo Tribunal Federal anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial impugnada, determinando que outra seja proferida com ou sem aplicação da súmula, conforme o caso”.

Esse singelo arcabouço normativo estipula que a violação ao enunciado de súmula com efeito vinculante (contrariando-o, negando-lhe vigência e/ou aplicando-o indevidamente) pode ocorrer tanto na esfera administrativa como também no âmbito judicial.

Se decorrer de ato administrativo – entendido como ato ou omissão da administração pública –, o prévio esgotamento da via administrativa se impõe. Depois, é facultado o uso da reclamação. Caso seja, ao final, julgada procedente a reclamação, então o ato administrativo em questão será anulado pelo Supremo Tribunal Federal.³³

Se decorrer de decisão judicial, não há necessidade de prévio esgotamento das vias cabíveis, podendo conviver a interposição dos recursos cabíveis com a eventual reclamação. Caso seja, ao final, julgada procedente, então o Supremo Tribunal Federal cassará a referida decisão judicial impugnada e determinará que outra seja proferida com ou sem aplicação da súmula, conforme exigir o caso concreto.

3.14. *Modificações no processo administrativo*

Além das modificações apontadas, a Lei nº 11.417/2006 introduziu alguns dispositivos na Lei nº 9.784/1999, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”.

Assim, por exemplo, o art. 8º da Lei nº 11.417/2006 acrescentou o § 3º ao art. 56 da Lei nº 9.784/1999, que cuida da possibilidade de interposição de recurso da decisão administrativa e sua revisão, que passou a vigorar com a seguinte redação:

“Se o recorrente alegar que a decisão administrativa contraria enunciado da súmula vinculante, caberá à

autoridade prolatora da decisão impugnada, se não a reconsiderar, explicitar, antes de encaminhar o recurso à autoridade superior, as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso”.

Quando o recurso administrativo trouxer em suas razões alegações de que a decisão contrariou o enunciado de súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal, então caberá à autoridade prolatora da decisão impugnada, no prazo de cinco dias, reconsiderá-la ou explicitar as razões pelas quais entendeu aplicável ou inaplicável a referida súmula no caso concreto (antes de encaminhar o recurso à autoridade superior).

Esse dispositivo acrescido na mencionada lei está coerente com as demais regras contidas no art. 56, especialmente o seu parágrafo primeiro, pelo qual: “O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior”.

O art. 9º da lei comentada acresceu também os arts. 64-A e 64-B na lei que disciplina o processo administrativo no âmbito federal:

“Art. 64-A. Se o recorrente alegar violação de enunciado da súmula vinculante, o órgão competente para decidir o recurso explicitará as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade, conforme o caso”; “Art. 64-B. Acolhida pelo Supremo Tribunal Federal a reclamação fundada em violação de enunciado da súmula vinculante, dar-se-á ciência à autoridade prolatora e ao órgão competente para o julgamento do recurso, que deverão adequar as futuras decisões administrativas em casos semelhantes, sob pena de responsabilização pessoal nas esferas cível, administrativa e penal”.

O primeiro dispositivo refere-se à imposição legal de que o órgão competente para decidir o recurso administrativo no qual se alega violação de enunciado da súmula vin-

culante manifeste-se de maneira explícita no sentido de sua aplicação ou não.

O segundo dispositivo legal cuida da hipótese de acolhimento da reclamação ajuizada contra decisão administrativa que tenha violado o enunciado de súmula com efeito vinculante. Nesse caso, o Supremo Tribunal Federal dará ciência tanto à autoridade prolatora da decisão como também ao órgão competente para o julgamento do recurso para que, a partir de então, ambos passem a adequar suas futuras decisões em casos semelhantes.

Cabe destacar que, desde 13.10.1997, o Decreto nº 2.346 estabelecia que: “As decisões do Supremo Tribunal Federal que fixem, de forma inequívoca e definitiva, interpretação do texto constitucional deverão ser uniformemente observadas pela Administração Pública Federal direta e indireta, obedecidos aos procedimentos estabelecidos neste Decreto” (art. 1º).

Essas regras são de observância obrigatória no âmbito do processo administrativo federal. Tratando-se de outros processos administrativos, estaduais e municipais, por exemplo, tais regras também deverão ser observadas quando atendidas as hipóteses nelas previstas.

3.15. Aplicação do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal

O art. 10 submete o procedimento de edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante ao disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, a ser aplicado de maneira subsidiária.³⁴

3.16. Vigência

Por fim, o art. 11 estabeleceu, como cláusula de vigência, que a lei entrará em vigor 3 (três) meses após a sua publicação.³⁵

3.17. Perspectiva próxima das primeiras edições de enunciados de súmulas vinculantes

Como dito anteriormente, o último verbete de súmula com efeito orientador foi

aprovado anteriormente à entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 45/2004.

Tratando-se da edição de súmula com efeito vinculante, no entanto, a perspectiva é de que, tão logo entre em vigor a Lei nº 11.417/2006, o Plenário do Supremo Tribunal Federal agilmente submeta à decisão a edição de alguns enunciados dessa natureza. Essa informação pode ser facilmente corroborada pelas notícias que vêm sendo veiculadas nos últimos dias, dando conta de que já houve circulação entre os Ministros da Suprema Corte dos primeiros enunciados que se revestirão do efeito vinculante³⁶ e de que temas seriam inicialmente neles tratados.³⁷

3.18. Demais dispositivos previstos no Projeto de Lei nº 6.636/2006

Além dos dispositivos analisados anteriormente, que guardam evidente correspondência entre a redação definitiva da lei e aquela original do seu projeto, há ainda dispositivos que estavam previstos no projeto e que não constam da redação final da lei.³⁸

Assim, por exemplo, o parágrafo único do art. 5º do projeto distinguia entre a proposta de edição de súmula com efeito vinculante perante a turma e perante o plenário do Supremo Tribunal Federal.

O art. 6º tratava da proposta, mediante petição, de revisão e cancelamento de súmula vinculante pelos legitimados do art. 3º (à exceção dos Municípios), independentemente da existência de processo em curso.

O art. 7º cuidava dos requisitos da petição a ser encaminhada à livre distribuição que versasse sobre a revisão e o cancelamento de súmula com efeito vinculante.

O art. 8º estabelecia que os enunciados da súmula com efeito vinculante deveriam ser redigidos com clareza e precisão. Nos respectivos incisos, previa meticulosamente as regras para a obtenção de clareza e precisão.

Essas normas não constam na redação definitiva da Lei nº 11.417/2006. Foram suprimidas ainda no âmbito do processo le-

gislativo do Congresso Nacional.³⁹ Registre-se, por fim, que nenhum dispositivo dessa lei foi objeto de veto presidencial.

4. Controle de constitucionalidade

No âmbito do controle de constitucionalidade de atos normativos exercido pelo Supremo Tribunal Federal, a declaração de inconstitucionalidade pode resultar do sistema difuso (via recurso extraordinário – modelo norte-americano) e do sistema concentrado (via ação direta – modelo austríaco).

A edição, revisão e cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante versará sobre matéria constitucional e terá por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas que, mesmo após reiteradas decisões, ainda suscitem controvérsia atual, que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre idêntica questão, entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública.

Nesse contexto, a súmula com efeito vinculante somente faz sentido se tratar sobre matéria que tenha sido objeto de apreciação no âmbito do sistema difuso de controle de constitucionalidade, isto é, solução de casos levados ao Supremo Tribunal Federal por meio de recurso extraordinário.

De fato, na realidade, a edição de súmula vinculante poderá ser considerada como uma espécie de “substituta” da resolução do Senado Federal, que atribui efeito vinculante e eficácia *erga omnes* à decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, quando então suspende total ou parcialmente a execução de lei declarada inconstitucional, consoante dispõe o art. 52, inciso X, da Constituição da República.

É que a súmula com efeito vinculante somente terá sentido lógico se for editada antes de eventual resolução do Senado Federal. Depois da resolução, teria efeito apenas pedagógico, ou seja, para corroborar ainda mais uma vez que a orientação do

Supremo Tribunal Federal é firme naquele sentido. Isso não conduziria a qualquer efeito de fato, embora o caráter pedagógico ainda seja necessário na realidade recursal e judiciária do país.

Tratando-se de julgamentos em ações diretas, em qualquer uma de suas espécies principais, não fará sentido lógico a edição de súmula com efeito vinculante. A razão é simples. Esse efeito vinculante e a eficácia *erga omnes* já são ínsitos à própria natureza das decisões tomadas em tais ações. Isso decorre de expressa previsão constitucional e legal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade; e legal, no caso de argüição de descumprimento de preceito fundamental.

De fato, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade, as decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal já produzem eficácia contra todos e têm efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, consoante dispõe o § 2º do art. 102 da Constituição da República, na sua redação modificada pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Posteriormente, a Lei nº 9.868/1999, que veio regulamentar o julgamento dessas ações no âmbito do Supremo Tribunal Federal, estabeleceu expressamente que:

“A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal” (consoante prescreve o parágrafo único do art. 28).

De igual maneira, na argüição de descumprimento de preceito fundamental, o §1º do art. 102 da Constituição da República

remete a sua regulamentação à Lei nº 9.882/1999, que expressamente atribui à decisão eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público, nos termos do § 3º do art. 10.

Embora não haja qualquer sentido lógico em editar enunciado de súmula com efeito vinculante nas ações diretas (ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e argüição de descumprimento de preceito fundamental), seria possível editá-la apenas para o efeito pedagógico mencionado anteriormente, isto é, para corroborar ainda mais uma vez que a orientação do Supremo Tribunal Federal é firme naquele sentido.

À luz da realidade prática do sistema recursal brasileiro e da insistência de órgãos públicos em recorrer a qualquer custo, muitas vezes o efeito pedagógico poderá tornar-se necessário para que milhares de novos recursos não sejam por eles interpostos, a despeito da existência do Decreto nº 2.346, em vigor desde 1997.

Em conclusão, o enunciado de súmula com efeito vinculante será logicamente editado em razão de reiteradas decisões proferidas em recursos extraordinários e antes da edição da resolução do Senado Federal. A edição de súmula com efeito vinculante após a resolução do Senado Federal ou decorrente de decisões em ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e/ou argüição de descumprimento de preceito fundamental somente terá efeito pedagógico, como explicado anteriormente.

Outra interessante questão que poderá surgir refere-se à eventual possibilidade de controle de constitucionalidade das próprias súmulas vinculantes. A doutrina já vislumbrou algumas possibilidades, a depender do entendimento que prevalecer oportunamente.

Se as súmulas vinculantes forem tratadas como espécies de atos normativos, então serão impugnáveis por meio de ação direta de inconstitucionalidade.⁴⁰ Caso não se

tratem disso, mas de atos emanados pelo Poder Público, então serão impugnáveis por meio da argüição de descumprimento de preceito fundamental, desde que o teor da súmula evidencie descumprimento de preceito fundamental.⁴¹

5. Conclusão

Após anos de debates nas searas legislativa, doutrinária e acadêmica, a súmula com efeito vinculante foi criada no direito brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004 e, recentemente, regulamentada pela Lei nº 11.417, de 19.12.2006.

Sem adentrar na questão acerca da conveniência ou não da adoção da súmula com efeito vinculante, este trabalho pretendeu trazer comentários capazes de descrever como será o funcionamento desse novo instituto no âmbito do Supremo Tribunal Federal e tecer algumas críticas sobre alguns dispositivos constitucionais e legais que regem a matéria.

Entre as reflexões que foram colocadas no estudo, destacam-se:

a) as notas sobre a legitimidade ativa, pois a redação do § 2º do art. 103-A da Constituição é omissa e a do art. 3º da lei mereceu uma observação positiva;

b) a crítica ao dever legal de recorrer, de que se utilizam alguns órgãos públicos, especialmente as procuradorias da Fazenda Nacional, dos Estados e dos Municípios, bem como do Instituto Nacional do Seguro Social, causando enormes transtornos ao nosso aparelho judiciário e às empresas que atuam no mercado brasileiro;

c) a recomendação de que o cancelamento de súmula com efeito vinculante explicita a orientação que passará a prevalecer e cuidando-se de determinadas matérias (direito tributário e direito administrativo, por exemplo) e em determinados casos, o efeito seja prospectivo, isto é, *ex nunc*.

d) o que será abrangido como matéria constitucional para a finalidade de edição de súmula com efeito vinculante;

e) a conveniência de ouvir o Procurador-Geral da República antes da deliberação acerca da edição, revisão ou cancelamento de súmula vinculante nos casos em que foi por ele proposta;

f) a possível contradição que poderá ocorrer em situação na qual processo, em que se discuta questão idêntica àquela submetida à apreciação do Plenário do Supremo Tribunal Federal para edição, revisão ou cancelamento de súmula vinculante, não for suspenso;

g) as modificações que a lei introduziu no processo administrativo, especialmente no âmbito da Administração Pública Federal;

h) a perspectiva de que tão logo entre em vigor a Lei nº 11.417/2006, o Plenário do Supremo Tribunal Federal agilmente submeta à decisão a edição de alguns enunciados de súmula com efeito vinculante;

i) os demais dispositivos previstos no Projeto de Lei nº 6.636/2006 que foram suprimidos no processo legislativo e não constam da lei comentada;

j) a conclusão de que o enunciado de súmula vinculante só será logicamente editado em razão de reiteradas decisões proferidas em recursos extraordinários e antes da edição da resolução do Senado Federal;

l) e a possibilidade de contestar o teor do enunciado de súmula vinculante por meio de ação direta de inconstitucionalidade ou argüição de descumprimento de preceito fundamental, a depender do entendimento que se venha adotar a respeito de sua natureza jurídica (ato normativo ou mero ato emanado pelo Poder Público).

Além disso, será importante o acompanhamento de eventual modificação no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, que poderá ser aplicado de maneira subsidiária ao procedimento de edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante, nos termos do art. 10 da lei.

Espera-se, finalmente, que essa parte da Reforma do Poder Judiciário seja efetivamente capaz de minimizar o mal que pretendeu combater, isto é, a morosidade na entrega

da prestação jurisdicional. Como tudo em nosso país, dependerá do uso prático que será dado a esta idéia que foi a criação da súmula vinculante no direito brasileiro.

Ademais, dependerá da clarividência, já exibida em tantas situações, dos Ministros que compõem o Supremo Tribunal Federal utilizá-la de maneira racional e que realmente conduza ao seu desafogamento e do Poder Judiciário de maneira geral.

Assim, será de se esperar que a Suprema Corte possa vir a se dedicar com mais tranquilidade ao exame das questões de alta indagação jurídica e que o Poder Judiciário como um todo possa dar vazão às suas atribuições constitucionais de forma compatível com os postulados do Estado Democrático de Direito.

Isso poderá levar à melhoria na qualidade da prestação jurisdicional oferecida ao povo brasileiro e, conseqüentemente, ao aprimoramento do ambiente democrático em que vivemos, com a garantia sagrada de maior segurança e previsibilidade por parte desta relevante instituição que é o Poder Judiciário, especialmente por seu órgão de cúpula.

O tempo dirá se foi uma modificação bendita no ordenamento jurídico brasileiro ou mais uma entre tantas alterações maléficas e que mais atrapalham o aparelho estatal do que ajudam. Fica a esperança no sentido de que seja um instrumento capaz de distribuir justiça com qualidade, isto é, de maneira eficaz e célere.⁴²

Anexo

| <i>Projeto de Lei nº 6.636/2006</i> | <i>Lei nº 11.417/2006</i> |
|--|--|
| Art. 1º Esta Lei disciplina a edição, revisão e o cancelamento de súmulas com efeito vinculante pelo Supremo Tribunal Federal e dá outras providências. | Art. 1º Esta Lei disciplina a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal e dá outras providências. |
| Art. 2º O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma prevista nesta Lei. | Art. 2º O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, editar enunciado de súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma prevista nesta Lei. |
| § 1º A súmula terá por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre os órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. | § 1º O enunciado da súmula terá por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja, entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública, controvérsia atual que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre idêntica questão. |
| § 2º No procedimento para edição, revisão e cancelamento de súmula com efeito vinculante, é obrigatória a manifestação do Procurador-Geral da República. | § 2º O Procurador-Geral da República, nas propostas que não houver formulado, manifestar-se-á previamente à edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula vinculante. |
| § 3º A decisão sobre a aprovação ou rejeição de súmula com efeito vinculante somente será tomada se presentes na sessão pelo menos 8 (oito) Ministros. | § 3º A edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante dependerão de decisão tomada por 2/3 (dois terços) dos membros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária. |

| <i>Projeto de Lei nº 6.636/2006</i> | <i>Lei nº 11.417/2006</i> |
|---|---|
| § 4º Se não for alcançada a maioria necessária à aprovação da súmula por estarem ausentes Ministros em número que possa influir no julgamento este será suspenso a fim de que se aguarde o seu comparecimento, até que se atinja o número necessário para a prolação da decisão num ou noutro sentido. | |
| § 5º No prazo de 10 (dez) dias após a sessão em que aprovar, rever ou cancelar a súmula, o Supremo Tribunal Federal fará publicar, em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União, o respectivo enunciado. | § 4º No prazo de 10 (dez) dias após a sessão em que editar, rever ou cancelar enunciado de súmula com efeito vinculante, o Supremo Tribunal Federal fará publicar, em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União, o enunciado respectivo. |
| Art. 3º São legitimados a provocar a edição, a revisão ou o cancelamento de súmulas com efeito vinculante: | Art. 3º São legitimados a propor a edição, a revisão ou o cancelamento de enunciado de súmula vinculante: |
| I - o Presidente da República; | I - o Presidente da República; |
| II - o Advogado-Geral da União; | |
| III - a Mesa do Congresso Nacional ou de suas Casas; | II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; |
| IV - o Procurador-Geral da República; | IV - o Procurador-Geral da República; |
| V - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; | V - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; |
| VI - o Defensor Público-Geral da União; | VI - o Defensor Público-Geral da União; |
| VII - partido político com representação no Congresso Nacional; | VII - partido político com representação no Congresso Nacional; |
| VIII - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional; | VIII - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional; |
| IX - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; | IX - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; |
| X - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; | X - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; |
| XI - o Procurador-Geral de Estado ou do Distrito Federal; | |
| XII - o Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado ou do Distrito Federal e Territórios; | |
| XIII - o Defensor Público-Geral de Estado ou do Distrito Federal e Territórios; | |
| XIV - 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. | XI - 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. |
| § 1º Os Municípios e as pessoas jurídicas integrantes da administração pública indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, poderão propor a edição de súmula com efeito vinculante, na forma do <i>caput</i> do art. 5º. | § 1º O Município poderá propor, incidentalmente ao curso de processo em que seja parte, a edição, a revisão ou o cancelamento de enunciado de súmula vinculante, o que não autoriza a suspensão do processo. |
| § 2º No procedimento de edição, revisão ou cancelamento de súmula com efeito vinculante, o relator poderá admitir, por decisão irrecorrível, a manifestação de terceiros, mesmo aqueles sem interesse estritamente jurídico na questão, na forma estabelecida pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. | § 2º No procedimento de edição, revisão ou cancelamento de enunciado da súmula vinculante, o relator poderá admitir, por decisão irrecorrível, a manifestação de terceiros na questão, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. |

| <i>Projeto de Lei nº 6.636/2006</i> | <i>Lei nº 11.417/2006</i> |
|---|--|
| Art. 4º O procedimento para a edição de súmula, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal restringir os efeitos vinculantes ou decidir que só tenha eficácia a partir de data certa. | Art. 4º A súmula com efeito vinculante tem eficácia imediata, mas o Supremo Tribunal Federal, por decisão de 2/3 (dois terços) dos seus membros, poderá restringir os efeitos vinculantes ou decidir que só tenha eficácia a partir de outro momento, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse público. |
| Art. 5º A edição de súmula com efeito vinculante, quando não se der de ofício, será proposta incidentalmente durante o julgamento de feitos de competência do Supremo Tribunal Federal, e sobrestará o seu julgamento, se necessário. Parágrafo único - A proposta de edição de súmula: I - se for feita perante a turma, a remessa dos autos ao plenário estará condicionada a anuência de 2 (dois) Ministros, e independerá de lavratura de acórdão; II - se apresentada perante o plenário, adotar-se-á o procedimento estabelecido pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. | |
| Art. 6º Os legitimados nos incisos I a XIV do art. 3º poderão propor, mediante petição, a edição de súmula vinculante, independentemente da existência de processo em curso. | |
| Art 7º A revisão e o cancelamento de súmulas vinculantes, quando não ocorrerem de ofício, serão propostos mediante petição, sujeita a distribuição, independentemente da existência de processo em curso. § 1º A petição, que deverá ser acompanhada de instrumento de mandato, se for o caso, indicará: I - o número do enunciado impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido; II - a existência de mudança jurídica ou fática substancial, capaz de justificar a alteração do entendimento que presidiu a edição da súmula. | |
| § 2º Revogada a lei à qual a súmula está vinculada, tratando-se de súmula interpretativa, esta perde automaticamente a eficácia. | Art. 5º Revogada ou modificada a lei em que se fundou a edição de enunciado de súmula vinculante, o Supremo Tribunal Federal, de ofício ou por provocação, procederá à sua revisão ou cancelamento, conforme o caso. |
| § 3º A proposta de revisão ou cancelamento de súmulas com efeito vinculante não enseja suspensão dos processos nos quais a matéria versada na súmula for discutida. | Art. 6º A proposta de edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula vinculante não autoriza a suspensão dos processos em que se discuta a mesma questão. |
| Art. 8º Os enunciados da súmula serão redigidos com clareza e precisão, observadas, para esse propósito, as seguintes normas: I - para a obtenção de clareza; a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando o enunciado versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja sumulando; b) usar frases curtas e concisas; | |

| Projeto de Lei nº 6.636/2006 | Lei nº 11.417/2006 |
|--|---|
| <p>c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;</p> <p>d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto dos enunciados, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;</p> <p>e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;</p> <p>f) evitar o uso de expressões ou conceitos vagos ou indeterminados;</p> <p>g) restringir o conteúdo de cada enunciado a um único assunto;</p> <p>II – para a obtenção da precisão:</p> <p>a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objeto da súmula e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o Tribunal pretende dar ao enunciado;</p> <p>b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;</p> <p>c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;</p> <p>d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;</p> <p>e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicação de seu significado;</p> <p>f) grafar por extenso quaisquer referências a números percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto.</p> | |
| <p>Art. 9º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos cabíveis ou do uso de outros meios de impugnação.</p> <p>§1º Julgada procedente a reclamação referida no <i>caput</i>, o Supremo Tribunal Federal 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.</p> <p>§2º Quando a reclamação de que trata o <i>caput</i> impugnar ato administrativo será exigido, como condição de procedibilidade, o esgotamento da instância administrativa, observado o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ciência do ato impugnado, desde que não se trate de ato omissivo ou desde que nessa instância se possam obstar os efeitos do ato.</p> <p>§3º O procedimento da reclamação de que trata o <i>caput</i> deste artigo será estabelecido no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.</p> | <p>Art. 7º Da decisão judicial ou do ato administrativo que contrariar enunciado de súmula vinculante, negar-lhe vigência ou aplicá-lo indevidamente caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos ou outros meios admissíveis de impugnação.</p> <p>§1º Contra omissão ou ato da administração pública, o uso da reclamação só será admitido após esgotamento das vias administrativas.</p> <p>§2º Ao julgar procedente a reclamação, o Supremo Tribunal Federal anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial impugnada, determinando que outra seja proferida com ou sem aplicação da súmula, conforme o caso.</p> |

| <i>Projeto de Lei nº 6.636/2006</i> | <i>Lei nº 11.417/2006</i> |
|--|---|
| Art. 10 Caberá ao Supremo Tribunal Federal estabelecer, em seu Regimento Interno, as normas necessárias ao cumprimento desta Lei. | Art. 10 O procedimento de edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante obedecerá, subsidiariamente, ao disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. |
| Art. 11 O art. 56 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º: “Art. 56 (...) § 3º Se o recorrente alegar que a decisão administrativa contraria súmula com efeito vinculante, caberá à autoridade prolatora da decisão impugnada, se não a reconsiderar, explicitar, antes de encaminhar o recurso à autoridade superior, as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso.” | Art. 8º O art. 56 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º: “Art. 56 (...) § 3º Se o recorrente alegar que a decisão administrativa contraria enunciado da súmula vinculante, caberá à autoridade prolatora da decisão impugnada, se não a reconsiderar, explicitar, antes de encaminhar o recurso à autoridade superior, as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso.” |
| Art. 12 A Lei nº 9.784, de 1999, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 64-A e 64-B: “Art. 64-A. Se o recorrente alegar violação de súmula com efeito vinculante, o órgão competente para decidir o recurso explicitará as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso.” “Art. 64-B. Acolhida pelo Supremo Tribunal Federal a reclamação fundada em violação de súmula com efeito vinculante, dar-se-á ciência à autoridade prolatora e ao órgão competente para o julgamento do recurso, que deverão adequar as futuras decisões administrativas em casos semelhantes, sob pena de responsabilização pessoal nas esferas cível, administrativa e penal.” | Art. 9º A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 64-A e 64-B: “Art. 64-A. Se o recorrente alegar violação de enunciado da súmula vinculante, o órgão competente para decidir o recurso explicitará as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso.” “Art. 64-B. Acolhida pelo Supremo Tribunal Federal a reclamação fundada em violação de enunciado da súmula vinculante, dar-se-á ciência à autoridade prolatora e ao órgão competente para o julgamento do recurso, que deverão adequar as futuras decisões administrativas em casos semelhantes, sob pena de responsabilização pessoal nas esferas cível, administrativa e penal.” |
| Art. 13. Esta Lei entra em vigor 3 (três) meses após a sua publicação oficial. | Art. 11. Esta Lei entra em vigor 3 (três) meses após a sua publicação. |

Notas

¹ Com efeito, neste último decênio, a enorme frustração com a morosidade do Poder Judiciário foi refletida em vários campos profissionais: (a) militantes da área jurídica criticavam o excesso de formalismo e de recursos previstos no sistema processual; (b) especialistas no campo econômico destacavam as cifras envolvidas no custo de tanta lentidão para o país; (c) os noticiários jornalísticos da grande mídia insistiam em preencher suas matérias destacando casos emblemáticos de demora ou aparente ineficiência da prestação jurisdicional; (d) aos olhos dos leigos, o problema existia e a situação se agravava exponencialmente; (e) em decorrência da atualidade recorrente do tema e da insatisfação generalizada, os políticos usaram em diversas ocasiões como plataforma de campanha a urgente necessidade de implementação da Reforma do Judiciário.

² Este pacto evidencia a preocupação com a celeridade do sistema processual. Por exemplo, no

seu item 2, referente a “Reforma do sistema recursal e dos procedimentos”, lê-se que: “Tramitam hoje nas Casas Parlamentares muitos projetos de lei propondo alterações nos Códigos de Processo Civil e de Processo Penal, bem como em aspectos do processo trabalhista. Tais reformas são reclamadas por toda a comunidade jurídica, que deseja regras capazes de agilizar e simplificar os julgamentos – sem prejuízo das garantias individuais. Os signatários comprometem-se a coordenar iniciativas para auxiliar o Congresso Nacional na conclusão desse trabalho”.

³ Foi veiculada por meio da Emenda Constitucional nº 45 e publicada no Diário Oficial da União em 31 de dezembro de 2004.

⁴ Eis a redação deste dispositivo: “O Congresso Nacional *instalará*, imediatamente após a promulgação desta Emenda Constitucional, *comissão especial mista*, destinada a elaborar, em cento e oitenta dias, os projetos de lei necessários à regulamentação da matéria nela tratada, bem como *promover alterações na legislação federal objetivando tornar mais*

amplo o acesso à Justiça e mais célere a prestação jurisdicional”.

⁵ O dispositivo constitucional refere-se expressamente à competência do Supremo Tribunal Federal, motivo pelo qual não é possível que tribunais de segunda instância ou mesmo o Superior Tribunal de Justiça editem qualquer enunciado com a pretensão de efeito vinculante.

⁶ O *quorum* qualificado requerido (dois terços de Ministros ou oito) distingue-se do *quorum* absoluto (seis Ministros, no caso do Supremo Tribunal Federal) previsto no art. 97 da Constituição da República.

⁷ Uma questão que poderia ter surgido desde logo se relacionava à efetiva necessidade ou não de regulamentação legal do dispositivo constitucional sob exame. À luz da recente regulamentação da Lei nº 11.417/2006, essa questão perdeu qualquer interesse prático, mas será sucintamente ventilada no tópico 3.1 adiante.

⁸ Registre-se que este rol foi ampliado anteriormente por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004. No inciso IV, além da Mesa de Assembléia Legislativa, incluiu também “a Câmara Legislativa do Distrito Federal”; e no inciso V, ao lado do Governador de Estado, acresceu o “Governador do Distrito Federal”. Ambos estão incluídos expressamente na lei regulamentadora em questão (incisos IX e X do art. 3º). Este elenco será visto no tópico 3.8.

⁹ Cf. § 1º do art. 3º da Lei nº 11.417/2006, que será examinado no tópico 3.9 adiante.

¹⁰ A má compreensão que estes órgãos públicos têm do “dever legal” de recorrer, apesar de instigante, merece um estudo em separado. Daí porque se opta em não aprofundá-lo nesta ocasião.

¹¹ Eis o dispositivo: “Art. 557. O relator negará seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior. § 1º-A. Se a decisão recorrida estiver em manifesto confronto com súmula ou com jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior, o relator poderá dar provimento ao recurso”.

¹² No mesmo sentido, a eminente Ministra Presidente do Supremo Tribunal Federal, em discurso durante a Sessão Solene de Abertura do Ano Judiciário de 2007, ressaltou expressamente que: “A edição de súmulas com efeito vinculante para a Administração dificilmente poderá ser suficientemente louvada. Tudo porque é fato inconteste que a Administração, em suas diversas esferas – por motivos vários, mas também pela falta de mecanismo que desse aos seus representantes judiciais o necessário respaldo – tantas vezes insiste em ignorar interpretação reiterada do Supremo Tribunal Federal, e com tal proceder obriga o cidadão a in-

tentar mais uma das milhares de causas idênticas que congestionam os serviços forenses, retirando-lhes a agilidade necessária para o enfrentamento de questões novas e urgentes” (Trecho extraído do discurso veiculado na matéria de Maria Fernanda Erdelyi por meio da *Revista Consultor Jurídico*, no dia 1º.02.2007).

¹³ Ademais, o parágrafo único do art. 143 do regimento, que se refere ao *quorum* presencial para votação de matéria constitucional no Pleno, estabelece que: “O *quorum* para votação de matéria constitucional (...) é de oito Ministros”.

¹⁴ Em pesquisa realizada em 07.02.2007 no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (<http://www.stf.gov.br>), constatou-se que o último verbete de súmula existente é o nº 736, aprovada na sessão plenária de 26.11.2003 e publicada no D.J.U. de 9, 10 e 11 de dezembro de 2003. Portanto, ainda não existe qualquer súmula editada posteriormente à entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 45, publicada em 31.12.2004.

¹⁵ Para aprofundamento destas questões, ver: Barroso (2006, p. 261-288). Embora o professor trate de questão específica de direito tributário no parecer, seu estudo a respeito da mudança da jurisprudência do STF e a modulação dos efeitos temporais de suas decisões à luz da ponderação do princípio da segurança jurídica constitui verdadeira aula de Direito Constitucional, de leitura obrigatória para quem se interessar pelo tema. Por ser anterior à publicação da Lei nº 11.417 (D.O.U. de 20.12.2006), o parecer não contempla a recente regulamentação dada por esse diploma legal.

¹⁶ Insta registrar a preocupação do autor acerca da utilização que será dada a tal mecanismo. De um lado, o doutrinador reconhece que: “É absolutamente imprescindível que se tenha uma noção daquilo que pode ser sumulado”. De outro, entende que: “A súmula, na verdade, deve ser menos abrangente do que a lei e deve ser redigida de molde a gerar menos dúvidas interpretativas, principalmente quanto à sua INCIDÊNCIA” (WAMBIER, p.120-121).

¹⁷ Em conclusão, ressalta que: “Assim, pode-se concluir que, embora haja referência, no final do *caput* do art. 103-A, a algo que deveria ser definido ‘na forma estabelecida em lei’, a lei que poderia dispor sobre a súmula vinculante pouco ou nada poderia acrescentar ao dispositivo constitucional em questão, a fim de atribuir-lhe eficácia. Lembrese de que, a rigor, por norma constitucional de eficácia limitada deve-se entender aquela que realmente depende de lei posterior que explique e determine o seu conteúdo. Ou, por outras palavras, exige-se a formulação de lei posterior porque a norma constitucional, se não fosse regulamentada, ficaria sem sentido. Isto não ocorre com o art. 103-A da Constituição Federal, segundo pensamos, já que

esta norma basta em si mesma para a implementação da súmula vinculante no direito brasileiro” (WAMBIER, 2005, p. 126-128).

¹⁸ A redação aprovada na lei é idêntica àquela do seu projeto. Isso ocorreu com a maior parte desta lei, apesar de ligeiras modificações na redação e na ordem das palavras nas orações. Por isso, quando não houver nenhuma referência ao Projeto de Lei nº 6.636, entender-se-á que se manteve igual, semelhante ou próximo disso, na redação final. Nos casos de relevante discrepância, serão apontadas as diferenças. Para um cotejo desde já entre os dispositivos do projeto e da lei publicada, basta ver o quadro comparativo ao final anexado.

¹⁹ A repetição explícita da necessidade de decisão de dois terços dos Ministros (Cf. art. 103-A, *caput*, da Lei Maior) foi suprimida na redação final da lei.

²⁰ A redação final deste dispositivo discrepou daquela do projeto, que previa a manifestação obrigatória do Procurador-Geral da República em todos os procedimentos de edição, revisão e cancelamento de súmula com efeito vinculante. Para constatar a distinção entre ambas, confira o quadro comparativo ao final anexado.

²¹ Acresça-se que o membro do *Parquet* poderia modificar sua opinião inicialmente colocada em razão do debate travado em torno de determinada norma, os influxos acadêmicos dela originários e sobretudo após a manifestação de terceiros acerca da questão sob análise, esta admitida pelo relator por decisão irrecorrível nos termos do art. 3º, § 2º, da Lei nº 11.417/2006.

²² Embora não seja possível que o Procurador-Geral da República desista da ação direta de inconstitucionalidade que ajuizou, é possível que modifique seu entendimento durante o trâmite da ação. Neste sentido, o art. 5º da Lei nº 9.868/1999, que regulamenta o trâmite da ação direta de inconstitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal, dispõe que não será admitida a desistência de ação proposta. De igual maneira, o § 1º do art. 169 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal dispõe que: “Proposta a representação, não se admitirá desistência, ainda que afinal o Procurador-Geral se manifeste pela sua improcedência”.

²³ De fato, cuidando-se da legitimidade ativa do Procurador-Geral da República na ação direta de inconstitucionalidade, o professor Luís Roberto Barroso (2004, p. 121-122) explica de maneira clara que: “O Procurador-Geral da República, na linha dos precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal anteriormente à Constituição de 1988, possui juízo discricionário acerca da propositura ou não de ação direta. Afigura-se, todavia, como boa prática institucional que o Chefe do Ministério Público Federal encaminhe para conhecimento da Su-

prema Corte todas as representações que receba e que sejam fundadas em argumentação revestida de seriedade e plausibilidade. Posteriormente, ao emitir parecer sobre a matéria, poderá opinar pelo acolhimento ou não do pedido”.

²⁴ O mesmo dispositivo na versão do projeto previa que: “A decisão sobre a aprovação ou rejeição de súmula com efeito vinculante somente será tomada se presentes na sessão pelo menos 8 (oito) Ministros” (Cf. Anexo).

²⁵ Assim, por exemplo, na sessão plenária em que algum enunciado for objeto de análise, presencialmente será necessária a soma de oito Ministros no mínimo (número compatível com o *quorum* decisório) que deverão convergir para que dali exista uma decisão legítima a respeito de sua edição.

²⁶ Eis a dicção do referido dispositivo: “Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”.

²⁷ No Projeto de Lei nº 6.636/2006, o *caput* do art. 5º estabelecia que a edição de enunciado proposta incidentalmente durante o julgamento de feitos da competência do Supremo Tribunal Federal poderia sobrestá-los, caso necessário. Todavia, esse dispositivo foi modificado na versão definitiva da lei, passando a ser o art. 6º, e o seu parágrafo único não foi adotado. Para visualizar essas e outras distinções, ver o quadro comparativo ao final anexado.

²⁸ À redação inicial do dispositivo correlato no Projeto de Lei era acrescida no trecho referente à manifestação de terceiros, “mesmo aqueles sem interesse estritamente jurídico na questão”, expressão que foi suprimida na redação definitiva da lei. Confira no final deste estudo Anexo que traz quadro comparativo entre ambos.

²⁹ Trata-se de restrição da eficácia temporal do enunciado. Este dispositivo legal seguiu a linha do art. 27 da Lei nº 9.868/1999 e do art. 11 da Lei nº 9.882/1999.

³⁰ No Projeto de Lei nº 6.636/2006, este dispositivo equivalia ao art. 7º, § 2º, e limitava o vínculo do enunciado à lei apenas e tão-somente quando a súmula tivesse caráter interpretativo, ocasião em que perderia automaticamente a eficácia no caso de sua revogação. Para conferir a distinção entre os dois dispositivos em cotejo (do projeto e da lei), veja o quadro comparativo anexado ao final do trabalho.

³¹ Atualmente, o Regimento Interno prevê o procedimento da reclamação perante o Supremo Tribunal Federal, nos seus artigos 156 a 162.

³² A redação definitiva dos dispositivos legais que regularam a reclamação foi distinta daquela proposta originalmente no Projeto de Lei nº 6.636/2006, como se verifica no quadro comparativo ao final anexado.

³³ O art. 9º da Lei nº 11.417/2006 incluiu o art. 64-B na Lei nº 9.784/1999, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”. Esse dispositivo legal cuida da hipótese de procedência ou acolhimento da reclamação ajuizada contra decisão administrativa que tenha violado o enunciado de súmula com efeito vinculante. Neste caso, o Supremo Tribunal Federal dará ciência tanto à autoridade prolatora da decisão como também ao órgão competente para o julgamento do recurso para que, a partir de então, ambos passem a adequar suas futuras decisões em casos semelhantes, “sob pena de responsabilização pessoal nas esferas cível, administrativa e penal”. Conferir breves comentários a essa modificação no tópico 3.14 abaixo.

³⁴ De acordo com o art. 10 constante do Projeto de Lei nº 6.636/2006, caberia ao Supremo Tribunal Federal estabelecer, em seu Regimento Interno, as normas necessárias ao cumprimento da lei (Cf. a distinção entre ambas no quadro comparativo anexo).

³⁵ O § 1º do art. 8º da Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, preceitua que: “A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral”.

³⁶ Confira-se, por exemplo, o seguinte trecho do discurso da eminente Ministra Presidente do Supremo Tribunal Federal durante a Sessão Solene de Abertura do Ano Judiciário de 2007, no qual ressaltou expressamente que: “Folgo em dizer que o Poder Judiciário, confiando nesse desdobramento [edição da Lei nº 11.417/2006], já vinha se preparando para dar consequência imediata às inovações. Já fizemos circular entre os Ministros desta Casa, desde o final do ano passado, as primeiras propostas-tentativas de enunciados de súmula vinculante, elaboradas por nossa comissão de jurisprudência. Elas serão formalmente encaminhadas à apreciação do Plenário, após a tramitação prevista pela nova Lei nº 11.417/06” (Trecho extraído do discurso veiculado na matéria de Maria Fernanda Erdelyi por meio da *Revista Consultor Jurídico*, no dia 1.02.2007).

³⁷ Em matéria veiculada pelo jornal Valor Econômico, o jornalista Juliano Basile (2007, p. 13) informa que: “O vice-presidente do STF, ministro Gilmar Mendes, explicou ao Valor que existem alguns projetos de súmula prontos, como o problema do aumento na base de cálculo da Cofins (que afeta diretamente às empresas) e a correção das contas vinculadas ao FGTS (um caso de interesse dos trabalhadores). Mas, o rombo da pensão por morte será o primeiro caso de grande repercussão

em que a súmula deverá ser aplicada já que envolve, segundo o ministro, uma ‘infinidade de casos’. Existem sete mil processos sobre este assunto apenas no STF e alguns ministros estão com os seus gabinetes lotados por causa do excesso de ações sobre este problema”.

³⁸ Para melhor visualização da redação, confira no quadro comparativo anexado ao final os respectivos dispositivos.

³⁹ Tratou-se do Projeto de Lei nº 13/2006 originário do Senado Federal e que, na Câmara dos Deputados, tomou o nº 6.636/2006.

⁴⁰ Para isso, é necessário que se adote a seguinte premissa: as súmulas que passarão a trazer o efeito vinculante (força normativa) e a eficácia *erga omnes* (generalidade e abstração) tornar-se-ão espécies de ato normativo primário.

⁴¹ Em resumo: “Mesmo que se forme uma corrente doutrinária e jurisprudencial, oposta à possibilidade de Controle de Constitucionalidade das súmulas vinculantes, por meio de ADIN, sob o argumento de não se estar tratando de espécie de ato normativo e sim jurisdicional. Será inegável, a aceitação de que por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental o controle se viabilizará, vez que esta modalidade de ação de jurisdição constitucional, admite o confronto não apenas de leis, mas sim de qualquer ato emanado do poder público em confronto com a Carta Magna, quando evidente o descumprimento de preceitos fundamentais” (Cf. ARTEIRO, 2005).

⁴² Para aprofundamento deste tema e outros a ele relacionados, ver também Andrade (2006a; 2006b; 2007).

Referências

ANDRADE, Fábio Martins de. A garantia da razoável duração do processo no âmbito internacional. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, a. 10, n. 217, 31 jan. 2006a.

_____. A repercussão geral das questões constitucionais nos recursos extraordinários: EC n. 452004 e lei n. 11.418, de 19 dez. 2006. *Informativo Eletrônico Dialex*, Brasília, a. 25, n. 17, 24 jan. 2007.

_____. Reforma do poder judiciário: aspectos gerais: o sistema de controle das leis e a regulamentação da súmula vinculante. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 43, n. 171, jul./set. 2006b.

ARTEIRO, Rodrigo Lemos. O trâmite procedimental da súmula vinculante e seu controle de constitucionalidade sob a égide da emenda constitucional n. 45. *JURID Publicações Eletrônicas*, Bauru, 15 mar. 2005.

BARROSO, Luís Roberto. Mudança da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria tributária: segurança jurídica e modulação dos efeitos temporais das decisões judiciais. *Revista do Direito do Estado*, Rio de Janeiro, a. 1, n. 2, abr./jun. 2006.

_____. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BASILE, Juliano. Supremo deve estrear súmula vinculante em decisão sobre o INSS. *Valor Econômico*, Brasília, 2-4 fev. 2007.

BRASIL. Exposição de Motivos/MJ n. 204. *Diário Oficial da União*, Brasília, Seção 1, p. 8, 16 dez. 2004.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. São Paulo: [s.n.], 1 fev. 2007.

WAMBIER, Luiz Rodrigues et al. *Breves comentários à nova sistemática processual civil: emenda constitucional n. 45/2004: reforma do judiciário: lei 10.444/2002, lei 10.358/2001 e lei 10.352/2001*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.