



**SENADO FEDERAL**



**UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO**

**ALUNO: FLÁVIO PEREIRA DE CARVALHO**

**TÍTULO: O histórico do processo legislativo de criação da súmula vinculante no Brasil – influência, origem e desdobramentos desde o seu aparecimento**

Brasília – DF

2008



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL**

**ALUNO: FLÁVIO PEREIRA DE CARVALHO**

**TÍTULO: O histórico do processo legislativo de criação da súmula vinculante no Brasil – influência, origem e desdobramentos desde o seu aparecimento**

Trabalho de conclusão de curso apresentado para aprovação na pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Orientador: Paulo Henrique Soares

Brasília – DF

2008

TÍTULO: O histórico do processo legislativo de criação da súmula vinculante no Brasil – influência, origem e desdobramentos desde o seu aparecimento

Trabalho de conclusão de curso apresentado para aprovação na pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Aluno: **FLÁVIO PEREIRA DE CARVALHO**

Banca Examinadora:

---

PAULO HENRIQUE SOARES

---

PAULO FERNANDO MOHN E SOUZA

Brasília, 27 de novembro de 2008.

## DEDICATÓRIA

A Deus – que jamais me falta nos meus momentos mais trôpegos; pela vida abundante e irretocável.

Ao Senador Valter Pereira (PMDB-MS); que não só me ordenou nesta possibilidade de ampliação do horizonte de meus conhecimentos, mas também me oportunizou a experiência de trabalhar ao seu lado e vivenciar um pouco da construção da história política do meu País.

À memória do meu pai; que na nossa pouca convivência muito me ensinou e, mesmo com o seu precoce desaparecimento, fez-me maduro para a vida.

À minha mãe – heroína e referencial de exemplos na minha vida; pela incomensurável criação, desde a mais remota educação à formação do meu caráter.

Aos meus irmãos Ana Carolina e André; companheiros imprescindíveis na minha luta de poder chegar até aqui.

Ao meu tio Valdomiro – primeiro advogado da família; a minha eterna admiração por sua sabedoria, gratidão por seu apoio e respeito à sua vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Paulo Henrique Soares, consultor legislativo e meu orientador; pela paciência, incentivo e fino trato na condução deste trabalho.

À Ivone, secretária da Unilegis; pela educação e presteza com que sempre nos presenteou.

À Biblioteca do Senado, na pessoa da bibliotecária Heliana Maria Dantas; pelo sempre pronto e cordato atendimento.

Aos meus colegas de gabinete, que faço questão de nomeá-los: Ane, Érika, Viviane, Aline, Cris, Beth, Thaís Flávia, Diana, Cássia, Gisele, Natal, Almir, Tristão, João, Seu João, Chamorro, Altamirdes, Gersino, Paulo e Luciano – alguns que de companheiros tornaram-se inestimáveis amigos. Obrigado pela acolhida e convivência.

Aos meus amigos campo-grandenses Estela e Marcio, que sempre foram conforto e fortaleza nos meus dias cinzentos de Brasília; aos meus amigos campo-grandenses Danguí e Dézinho, que por aqui passaram e deixaram saudades; e, enfim, às minhas amigadas que aqui realizei: Lud, Carol e Tiago.

Por fim, às grandes amigadas que fiz na pós: Elissa, JC, Marcão, Perê, Pedro, Tiago, Rosenvelt, Wander e John Kennedy.

“Tenho uma confissão: noventa por cento do que escrevo é invenção; só dez por cento que é mentira” (Auto-retrato – Manoel de Barros).

“As coisas estão no mundo, só que eu preciso aprender” (Coisas do mundo, minha nêga – Paulinho da Viola).

## RESUMO

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 – politicamente conhecida como a “Reforma do Judiciário” – é que surgiu, no ordenamento jurídico pátrio, o instituto da “súmula vinculante”.

Embora o Brasil adote o *civil law*, verifica-se, contudo, que o instituto da “súmula vinculante” guarda estreita relação é com o sistema anglo-americano do *common law*.

Vários são os motivos que justificaram e, ainda hoje, justificam a origem da súmula no direito brasileiro: a consolidação de interpretação – todavia, mutável quando necessária; a previsibilidade na solução de litígios; a igualdade na aplicação do direito e solução de conflitos; o acúmulo de processos e a celeridade na prestação jurisdicional.

A súmula no Brasil tem sua origem em 1963, e como seu mentor e propagador o Ministro Victor Nunes Leal, do Supremo Tribunal Federal.

O conceito de “súmula vinculante” adotado é o de MORAES (2008, p. 566):

As súmulas vinculantes surgem a partir da necessidade de reforço à idéia de uma única interpretação jurídica para o mesmo texto constitucional ou legal, de maneira a assegurar-se a segurança jurídica e o princípio da igualdade, pois os órgãos do Poder Judiciário não devem aplicar as leis e atos normativos aos casos concretos de forma a criar ou aumentar desigualdades arbitrárias, devendo, pois, utilizar-se de todos os mecanismos constitucionais no sentido de conceder às normas jurídicas uma interpretação única e igualitária.

A Lei nº 11.417, de 2006, é a que regulamenta o artigo 103-A da Constituição, que trata da “súmula vinculante”, e pode ser considerada uma lei curta, posto que de apenas 11 (onze) artigos que, no mais das vezes, são meros repetidores do texto constitucional.

Apesar das inúmeras críticas que tal instituto tem recebido – do propalado engessamento do Judiciário à positivação do direito por este Poder, como por exemplo, na edição da “Súmula Vinculante” nº 13 –, a verdade é que desde a entrada em vigor da Lei nº 11.417, de 2006, tem-se percebido o seu avanço.

PALAVRAS-CHAVE: Súmula; Súmula Vinculante; Efeitos *Erga Omnes* e Vinculante; Emenda Constitucional nº 45, de 2004 e Reforma do Judiciário.



## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AMB – Associação dos Magistrados do Brasil

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPC – Código de Processo Civil

CPP – Código de Processo Penal

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TST – Tribunal Superior do Trabalho

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	1
<b>CAPÍTULO I - Histórico do Processo Legislativo que originou a Emenda Constitucional nº 45, de 2004 .....</b>	<b>2</b>
1. <i>Tramitação na Câmara dos Deputados</i> .....	2
2. <i>Tramitação no Senado Federal</i> .....	8
<b>CAPÍTULO II - Influência do Direito Comparado e Origem da Súmula no Brasil.....</b>	<b>16</b>
1. <i>Influência do Direito Comparado</i> .....	17
1.1 <i>Influência do Common Law Inglês</i> .....	18
1.2 <i>Influência do Common Law Norte-Americano</i> .....	20
1.3 <i>Experiência Alemã</i> .....	21
1.4 <i>Experiência Portuguesa</i> .....	23
1.5 <i>Aproximação dos Sistemas Jurídicos</i> .....	24
2. <i>Origem da Súmula no Brasil e Uniformização da Jurisprudência</i> .....	26
<b>CAPÍTULO III - Súmula Vinculante.....</b>	<b>29</b>
1. <i>Eficácia Erga Omnes X Efeito Vinculante</i> .....	29
2. <i>Nomenclatura</i> .....	30
3. <i>Conceito</i> .....	32
4. <i>Súmula Impeditiva de Recursos</i> .....	32
5. <i>Natureza Jurídica</i> .....	33
6. <i>Limites Objetivos</i> .....	33
7. <i>Limites Subjetivos</i> .....	35
8. <i>Lei nº 11.417, de 2006</i> .....	35
9. <i>Breves Comentários a Respeito das Súmulas Mais Polêmicas – até o momento editadas</i> .....	36
9.1 <i>“Súmula Vinculante” nº 11 (algemas)</i> .....	36
9.2 <i>“Súmula Vinculante” nº 13 (nepotismo)</i> .....	38
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>41</b>

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>43</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>45</b>
<b>LEI Nº 11.417, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006 .....</b>	<b>45</b>
<b>SÚMULAS VINCULANTES .....</b>	<b>48</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo estudar um instituto atual, que foi concebido pelo legislador visando, ordinariamente, à uniformização da jurisprudência da Corte Suprema com efeito vinculante e à celeridade na prestação jurisdicional, e veio à baila com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, qual seja, a “súmula vinculante”.

Todavia, antes de se adentrar propriamente na definição do instituto em comento, bem como na abordagem de suas características – como, por exemplo, a sua natureza jurídica, os seus limites objetivos e subjetivos, os seus efeitos, dentre outros aspectos – buscar-se-á resgatar o histórico que culminou na sua criação pelo Congresso Nacional, ressaltando-se, fielmente, todo o labor de parlamentares e assessoramento técnico, além de interessados na tramitação de uma proposição de tal monta, como também das nuances a que um processo legislativo precisa alcançar até a sua concretização.

Cotejar-se-á, também, o referido instituto com os seus semelhantes espalhados no direito de outros países, buscando-se conhecer e delimitar não só a sua possível origem, mas também as influências sofridas.

Por fim, almeja-se o exame dos desdobramentos já alcançados por tal instituto desde o seu aparecimento, a fim de se constatar a sua adequação ao sistema jurídico pátrio, bem como o êxito que porventura já atingiu, ou mesmo críticas que venha sofrendo.

## CAPÍTULO I

### Histórico do Processo Legislativo que originou a Emenda Constitucional nº 45, de 2004

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 – politicamente conhecida como a “Reforma do Judiciário” –, é que surgiu, no ordenamento jurídico pátrio, o instituto da “súmula vinculante”.

A fim de se resgatar o histórico que antecedeu à criação de tal instituto – e de registrá-lo uma vez mais – é que se fará, *a priori*, um breve e fiel relato do processo legislativo a que tal instituto foi submetido para o seu aparecimento.

#### **1. Tramitação na Câmara dos Deputados**

A origem da “Reforma do Judiciário” foi fundada na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 96, de 1992, que teve como seu primeiro signatário o Deputado Federal Hélio Bicudo.

Entretanto, na referida proposta apresentada originariamente na Câmara Federal, não havia qualquer menção à figura da “súmula vinculante”; dentre outras, destacava-se as matérias que tratavam de:

(...) modificar a forma de indicação dos membros dos tribunais superiores, extinguir a justiça militar nos âmbitos federal e estadual, extinguir a justiça federal de primeiro grau, modificando a composição dos tribunais regionais federais, e enrijecer os critérios de investidura, vitaliciamento e promoção dos juízes de primeiro grau, que seriam avaliados por um “conselho especial”, composto de um representante do Conselho Superior da Magistratura e um representante do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil, especialmente designados para esse fim.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*, p. 212.

Todavia, em 2 de agosto de 1995, após decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em constituir Comissão Especial – destinada a oferecer parecer à PEC nº 96, de 1992, que teve designado como seu relator originário o Deputado Federal Jairo Carneiro – é que o tema foi, então, abordado pela primeira vez.

Cumprido, contudo, ressaltar que paralelamente, na outra casa legislativa federal, o Senador da República Ronaldo Cunha Lima, apresentava – com a rubrica de seus pares – a PEC nº 54, de 1995, que visava estabelecer nova redação ao vigente artigo 102 da Constituição Federal, buscando dar sentido uniforme às decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive, com efeito vinculante.

Em seu relatório – feito após o apensamento da PEC nº 112, de 1995, de autoria do Deputado Federal José Genoíno e outros Deputados, que procurava instituir o sistema de controle externo do Poder Judiciário – oferecido em 8 de agosto de 1996, o Deputado Jairo Carneiro deu parecer favorável a ambas as propostas de emenda à Constituição, através de um substitutivo que já contemplava, também, a “súmula vinculante”.

Neste vértice, o magistério de SORMANI e SANTANDER (2008, p. 75):

A primeira tentativa nesse sentido ocorre durante a tramitação da proposta de Emenda Constitucional 96/92, de autoria do Deputado Hélio Bicudo, e apareceu amiúde em vários tópicos do texto substitutivo proposto, em junho de 1996, pelo Deputado Jairo Carneiro, Relator da Comissão Especial destinada a oferecer parecer à PEC 96/92. Pelo substitutivo em questão, o *caput* do art. 98 da CF passaria a ter a seguinte redação:

*O Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo do disposto no art. 107, § 2º, e os Tribunais Superiores, após decisões reiteradas da questão e mediante o voto de três quintos dos seus membros, poderão editar súmulas com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário submetidos à sua jurisdição e à Administração Pública Direta e Indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como, proceder a sua revisão ou cancelamento.*

Não obstante o laborioso substitutivo apresentado, este não foi votado pelos membros da Comissão Especial, consoante a oportuna lembrança de DANTAS (2008, p. 212):

Na Câmara dos Deputados, foi constituída Comissão Especial com o único objetivo de oferecer parecer à PEC 96, de 1992, e seus apensos, cuja relatoria foi atribuída originariamente ao Deputado Federal Jairo Carneiro. O parecer do relator, apresentado em 8 de agosto de 1996 (...) despertou fortes reações especialmente contrárias à súmula vinculante vindas da magistratura, o que inviabilizou a votação do parecer já no âmbito da Comissão Especial. Com isso, passaram-se três anos e, ao fim da legislatura, a PEC foi arquivada.

Conforme o excerto colacionado acima, fiel aos fatos, transcorreram-se três anos sem que a PEC nº 96, de 1992, fosse votada na forma do substitutivo apresentado, o que gerou o seu arquivamento, fundamentado no artigo 105<sup>2</sup> do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), em 2 de fevereiro de 1995.

Contudo, o seu desarquivamento ocorreu no mesmo ano em que foi arquivada, por decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 13 de abril de 1995, com fulcro no parágrafo único do mesmo artigo 105 do RICD.

Novamente, constituiu-se Comissão Especial a fim de proferir parecer à PEC nº 96, de 1992; apensou-se a ela outras três PECs – das quais se destaca a já mencionada nº 54, de 1995, do Senador Ronaldo Cunha Lima, que na Câmara recebeu o nº 500, de 1997 – e designou-se, desta vez, como relator, o Deputado Federal Aloysio Nunes Ferreira.

Apoiado no inciso II do artigo 57<sup>3</sup> do RICD, o Deputado Aloysio Nunes Ferreira requereu fossem criadas relatorias parciais, no intuito de melhor estudar e sistematizar os trabalhos da Comissão Especial.

Atendido em seu requerimento, foram criadas seis relatorias adjuntas, designando-se o Deputado paulista Luiz Antônio Fleury Filho a cuidar da que trataria sobre a “súmula vinculante”.

Em seu relatório apresentado à Comissão Especial em 1 de junho de 1999, o Deputado Aloysio Nunes Ferreira, em referência à relatoria-parcial do Deputado Federal Luiz Antônio Fleury Filho, expôs:

Após alinhar argumentos contrários e favoráveis às súmulas vinculantes, o Relator-Parcial incumbido do estudo desse tema, Deputado LUIZ ANTÔNIO FLEURY, defende sua adoção. Entende que a atividade jurisdicional de interpretação do alcance das normas jurídicas é subsidiária à tarefa do Legislador. Considera, ainda, infundado o temor de engessamento do

<sup>2</sup> **Art. 105.** Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões;

II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;

III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;

IV - de iniciativa popular;

V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

<sup>3</sup> **Art. 57.** No desenvolvimento dos seus trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas:

(...)

II - à Comissão é lícito, para facilidade de estudo, dividir qualquer matéria, distribuindo-se cada parte, ou capítulo, a Relator-Parcial e Relator-Parcial substituto, mas escolhidos Relator-Geral e Relator-Geral substituto, de modo que seja enviado à Mesa um só parecer; (*Inciso adaptado aos termos da Resolução nº 58, de 1994*)

direito, em face da possibilidade de concepção de mecanismos para a revisão e cancelamento de súmulas vinculantes.

Deixando o procedimento para ser disciplinado por lei ou por regimento interno, o Relator-Parcial oferece proposição na qual estabelece os princípios das súmulas vinculantes: quorum de aprovação; momento a partir do qual a súmula passa a produzir efeitos; legitimados para propor a edição, a modificação e o cancelamento das súmulas; eficácia das súmulas em relação ao Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta; ineficácia das decisões judiciais ou administrativas que as contrariem.<sup>4</sup>

E, em seu voto, defendeu a “súmula vinculante” acolhendo, no seu substitutivo, a PEC nº 500, de 1997, aduzindo que:

Em verdade, todos sabemos que a situação de acúmulo de processos nas altas Cortes nacionais poderá vir a inviabilizá-las. Tal situação vem contribuindo, demais disso, para a morosidade da prestação jurisdicional em detrimento do cidadão e da credibilidade do próprio aparelho estatal judicial (...)

Na busca de solucionar a crise do controle de constitucionalidade difuso e de limitar o universo de recursos apreciados pelos mais altos Tribunais deste País, introduzimos as súmulas vinculantes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores.<sup>5</sup>

Lembrou, ainda, em seu relatório, de algumas das opiniões, das mais altas autoridades do meio jurídico, que foram apresentadas à Comissão, favoráveis à adoção da “súmula vinculante”:

Na legislatura passada, os Ministros do Supremo Tribunal Federal SEPÚLVEDA PERTENCE e CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO alertaram à Comissão Especial de reforma do Poder Judiciário para o grave problema da proliferação de lides idênticas no STF, no STJ e no TST, já decididas por reiterada jurisprudência dessas Cortes. Chamou a atenção, também, na ocasião, o nobre Relator da matéria, Deputado JAIRO CARNEIRO, para o fato de que os Tribunais Superiores precisavam ser liberados dessas demandas, cujo julgamento em nada acrescentava à ciência jurídica, levando, outrossim, ao desprestígio do primeiro e do segundo grau de jurisdição.

Nesta Comissão, tivemos a ocasião de ouvir o Procurador-Geral da República, Dr. GERALDO BRINDEIRO. No ponto, concordamos com o nobre Palestrante, que considera o mecanismo das súmulas impeditivas de recursos, sugerido em emendas oferecidas a este Órgão, mero paliativo para a avalanche de processos repetitivos que hoje atulham o STF e os Tribunais Superiores (...)

Compartilhamos do entendimento do Procurador-Geral da República quando aponta como principal benefício das súmulas não é a diminuição dos processos, mas a valorização, no Estado Democrático de Direito, do princípio da igualdade perante a lei (...)<sup>6</sup>

Por fim, arrematou o Relator:

Cumprе explicitar que a instituição da súmula vinculante não terá o condão de estratificar ou “engessar” o Direito, tendo em vista a possibilidade do estabelecimento, pela lei ordinária, de mecanismos de revisão e cancelamento dos enunciados vinculantes.

<sup>4</sup> BRASIL. Revista Jurídica Virtual da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, Brasília, vol. 1, n. 2, junho 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_02/parecer%20relator.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_02/parecer%20relator.htm). Acesso em: 15 out. 2008.

<sup>5</sup> BRASIL. Revista Jurídica Virtual da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, Brasília, vol. 1, n. 2, junho 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_02/parecer%20relator.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_02/parecer%20relator.htm). Acesso em: 15 out. 2008.

<sup>6</sup> BRASIL. Revista Jurídica Virtual da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, Brasília, vol. 1, n. 2, junho 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_02/parecer%20relator.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_02/parecer%20relator.htm). Acesso em: 15 out. 2008.



Segundo nossa proposta, caberá reclamação contra ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula vinculante ou que a indevidamente a aplicar para o Tribunal que a houver editado. Isso já vem ocorrendo na hipótese de descumprimento de decisão proferida em ação declaratória de constitucionalidade, que produz efeito vinculante (Emenda Constitucional nº 3/93). Dados fornecidos pelo Ministro JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO, em audiência de 04.05.99, informam que, em quatorze meses da introdução do efeito vinculante de decisão em ADC, houve apenas 224 reclamações. Nos quatorze meses precedentes, o número foi de 94 reclamações. Se apenas duas centenas de reclamações foram ajuizadas, fácil imaginar quantas mil ações restaram plenamente resolvidas no primeiro e segundo grau de jurisdição, com maior celeridade, proporcionando segurança jurídica e isonomia de tratamentos aos demandantes. Vê-se, portanto, que o efeito vinculante vem provando ser salutar para o sistema.<sup>7</sup>

Mas, como ocorrido anteriormente, o substitutivo do Deputado Aloysio Nunes Ferreira também não foi votado pela Comissão Especial. Desta feita, todavia, porque o referido Deputado, em 19 de janeiro de 1999, seria alçado ao posto de Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, nomeado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, o que fez com que se licenciasse do cargo.

Tão logo, em 11 de agosto de 1999, foi redistribuída a relatoria da matéria à Deputada Federal Zulaiê Cobra que, em 19 de outubro do mesmo ano, teve o seu parecer, com complementação de voto, aprovado por unanimidade pela Comissão Especial, ressalvados os destaques.

Contudo, a Deputada Zulaiê Cobra, ao contrário do Relator que a antecedeu, resolveu, no tópico “CELERIDADE E EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL” de seu voto, não acatar o instituto da “súmula vinculante” sugerida pelo relator adjunto, Deputado Luiz Antônio Fleury Filho, mas introduzir a súmula impeditiva de recursos:

Também nessa linha, introduzimos a súmula impeditiva de recursos, que certamente diminuirá o volume de recursos nas instâncias superiores. Não se trata da adoção das súmulas vinculantes dos tribunais nos moldes sugeridos pelo Relator-Parcial Deputado LUIZ ANTÔNIO FLEURY, mas de mecanismo que também dimana da mesma idéia de impedir o excesso de recursos nos tribunais. Consiste na inadmissibilidade de recurso interposto contra decisão que tenha como fundamento principal ou que tenha dirimido o conflito de acordo com súmula do tribunal (STF, STJ ou TST).<sup>8</sup>

E no afã de defender a inovação que trazia no seu substitutivo, a Relatora alinhou ao seu lado a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) e o Jurista Luiz Flávio Gomes:

<sup>7</sup> BRASIL. Revista Jurídica Virtual da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, Brasília, vol. 1, n. 2, junho 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_02/parecer%20relator.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_02/parecer%20relator.htm). Acesso em: 15 out. 2008.

<sup>8</sup> BRASIL. Consulta Tramitação das Proposições da Câmara dos Deputados. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=124932](http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=124932); p. 843. Acesso em: 20 out. 2008.

A inovação ora proposta inspira-se nas sugestões da Associação dos Magistrados do Brasil e nos estudos do Juiz LUIZ FLÁVIO GOMES, ouvido nesta Comissão. Cabe transcrever as críticas desse magistrado acerca da introdução das súmulas vinculantes em nosso ordenamento jurídico:

*Fazem tábula rasa do princípio da tipicidade das leis, assim como do juiz natural imparcial (que inexistente nos sistemas de jurisprudência superior vinculante). Iludem o princípio do pluralismo político (art. 1º, inciso V), que é a base de várias interpretações válidas do mesmo texto normativo. Ofendem o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), à medida que retiram do juiz o que existe de essencial na atividade judicial, que é autodeterminação (tratar o juiz como incapaz de se autodeterminar, aniquilando sua criatividade, resulta em ofensa à sua dignidade).<sup>9</sup>*

Irresignado com o parecer da Deputada Zulaiê Cobra, o Deputado Luiz Antônio Fleury Filho apresentou requerimento de destaque de seu relatório parcial, no âmbito da Comissão Especial, em que solicitava a supressão dos artigos que tratavam da súmula impeditiva de recursos, como também, buscava restabelecer os artigos sobre a “súmula vinculante” do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores.

Assim, em 17 de novembro de 1999, a Comissão Especial apreciou e aprovou o referido destaque do Deputado Luiz Antônio Fleury Filho, obrigando a Deputada Zulaiê Cobra a reformular parcialmente o seu voto.<sup>10</sup>

Neste vértice, recebeu o substitutivo, adotado pela Comissão Especial, em seu artigo 16, a seguinte redação:

Art. 16. É acrescentado à Seção II do Capítulo III do Título IV o seguinte art. 103-A:

*Art. 103-A O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores poderão, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário sujeitos à sua jurisdição 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 Tribunal que a houver editado, o qual, julgando-a*

<sup>9</sup> BRASIL. Consulta Tramitação das Proposições da Câmara dos Deputados. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=124932](http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=124932); p. 843. Acesso em: 20 out. 2008.

<sup>10</sup> BRASIL. Consulta Tramitação das Proposições da Câmara dos Deputados. Disponível em: [http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop\\_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=1992&Numero=96&sigla=PEC](http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=1992&Numero=96&sigla=PEC); p. 1010 e 1013. Acesso em: 20 out. 2008.

*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.*<sup>11</sup>

Por fim, em 7 de junho de 2000, após o devido trâmite regimental no Plenário da Câmara dos Deputados, foi aprovada a redação final da PEC nº 96, de 1992 e, em 30 de junho do mesmo ano, remetida ao Senado Federal.

## **2. Tramitação no Senado Federal**

No Senado, a proposição – que recebeu o nº 29, de 2000 – foi despachada para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em 30 de junho de 2000, tendo sido distribuída ao Senador da República Bernardo Cabral para relatá-la em 2 de agosto do mesmo ano; e redistribuída a ele, novamente, em 15 de setembro, após o apensamento de várias outras PECs que tramitavam e tratavam da mesma matéria, qual seja, a “Reforma do Judiciário”.

Após a realização de 5 (cinco) audiências públicas, com o comparecimento dos mais variados Ministros dos Tribunais Superiores e representantes de associações da classe jurídica na supracitada comissão, o Senador Bernardo Cabral teve o seu parecer de nº 538, de 2002, aprovado, inicialmente, em 28 de novembro de 2001, após a concessão de pedido de vista coletiva e o oferecimento de um sem número de emendas apresentadas pelos demais Senadores à PEC nº 29, de 2000.

Em seu diligente relatório, apresentado em 7 de novembro de 2001, explanou o Senador Bernardo Cabral:

Temos para nós que a introdução da súmula vinculante é extremamente positiva, com as cautelas de procedimento, decisão e revisão adotadas pela PEC 29/2000. Não é razoável que, em nome da liberdade de convencimento do magistrado, seja reaberta centenas de vezes a discussão de matéria jurídica já pacificadas nos Tribunais Superiores e no Supremo Tribunal Federal. O magistrado, a partir de sua percuência e competência jurídica, vai lançar luzes aos fatos alegados pelas partes e

---

<sup>11</sup> BRASIL. Consulta Tramitação das Proposições da Câmara dos Deputados. Disponível em: [http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop\\_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=1992&Numero=96&sigla=PEC](http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=1992&Numero=96&sigla=PEC); p. 1026. Acesso em: 20 out. 2008.

preferir o Direito cabível, não sendo razoável admitir-se a latência eterna do debate sobre o mesmo tema jurídico.

A superação eventual de determinado entendimento sobre matéria versada em súmula vinculante encontra na sua revisão, provocada ou de ofício, a sua resposta adequada.

De qualquer sorte, o problema maior, como visto, não está na dissidência de juízos monocráticos ou órgãos colegiados das linhas interpretativas adotadas pelo STF em matéria constitucional, mas na insistência com que as procuradorias e advocacias públicas repisam e repõem os mesmos temas, com nítido objetivo protelatório. É a esses que se dirige o principal efeito da súmula vinculante, impedindo que de decisões judiciais harmônicas com orientação superior sejam interpostos recursos vazios de sentido, de direito e de interesse jurídico.<sup>12</sup>

### E ponderou:

É imperativo que se reduza o número de causas que chegam aos Tribunais Superiores, principalmente ao Superior Tribunal de Justiça, e ao Supremo Tribunal Federal. Não pela eliminação do constitucionalmente assegurado acesso ao Judiciário (CF, art. 5º, XXXV), mas pelo corte da exuberante adiposidade processual.<sup>13</sup>

Finalmente, taxou o Relator sobre alguns aspectos processuais da “súmula vinculante”:

(...) A garantia do uso da reclamação perante o STF, contudo, se nos afigura impositiva para que se garanta a efetividade do sistema. Preocupa-nos, contudo, à míngua de outros instrumentos garantidores da vinculação efetiva produzida pela súmula, a mera troca de instrumentos a inundar o Supremo Tribunal Federal: de recursos extraordinários para reclamações. A atuação do Conselho Nacional de Justiça deve ser orientada no sentido de identificar a dissidência repetida e intransigente das orientações firmadas e sumuladas com efeito vinculante.

Há necessidade, também – embora a linha do sistema já consigne – de previsão expressa impeditiva do uso de quaisquer recursos judiciais contra decisão que aplique orientação fixada em súmula vinculante, como a previsão constitucional de que isso se constitui litigância de má-fé e, da mesma maneira, de instrumento processual adequado ao debate, perante o STF, de ato administrativo com ela incompatível, o qual pode ser a própria reclamação, desde que isso fique livre de dúvidas, e desde que haja conduta punitiva tipificada ao agente administrativo que decida ou mande agir ou se omitir no sentido contrário ao do direito cristalizado na súmula.<sup>14</sup>

Como já mencionado acima, durante a tramitação da PEC nº 29, de 2000 pelo Senado, assim como já havia acontecido na Câmara dos Deputados, o Relator Bernardo Cabral recebeu várias emendas de Senadores e sugestões dos mais variados atores que participaram do processo legislativo que levou à promulgação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

<sup>12</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/06/10062002/10934.pdf>; p. 11004. Acesso em: 22 out. 2008.

<sup>13</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/06/10062002/10934.pdf>; p. 11005. Acesso em: 22 out. 2008.

<sup>14</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/06/10062002/10934.pdf>; p. 11005. Acesso em: 22 out. 2008.

Mais precisamente, no que tange à “súmula vinculante”, foram sugestões da AMB, da advogada Josefa Soares da Costa e 3 (três) emendas apresentadas por Senadores – sendo uma no âmbito da CCJ e as demais no Plenário da Casa.

Quanto à Associação dos Magistrados do Brasil, o conteúdo da sugestão apresentada era no sentido da elevação da maioria necessária dos membros à atribuição do efeito vinculante, alterando-se de dois terços para quatro quintos dos membros; como também, eliminavam-se as referências às administrações públicas e ao Judiciário e, igualmente, às esferas estadual e municipal – ambas as propostas rejeitadas pelo Relator, por descaracterizarem o sentido da “súmula vinculante”.<sup>15</sup>

Já no que diz respeito à advogada supracitada, foram duas sugestões. A primeira, referente à supressão da possibilidade de revisão ou cancelamento de súmulas pelo próprio STF, deslocando-se tal competência para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ); a segunda, a permissão de debate da matéria jurídica e fundamentos da “súmula vinculante” antes da formulação do seu enunciado – ambas também rejeitadas pelo Senador: esta, por já ter sido estabelecido o contraditório no processo anterior à súmula; aquela, por impropriedade do CNJ na revisão das “súmulas vinculantes”, dizendo o direito.<sup>16</sup>

No que concerne à emenda de nº 136, apresentada na CCJ pelo Senador da República Jefferson Péres em 13 de novembro de 2001, que previa o efeito impeditivo de novos recursos, foi, no mérito, rejeitada pelo Relator, em razão de o resultado pretendido pelo parlamentar estar assegurado pelos efeitos decorrentes da súmula.<sup>17</sup>

Já em outro parecer, agora de nº 1.035, de 30 de outubro de 2002, o Senador Bernardo Cabral rejeitou a emenda de Plenário nº 123<sup>18</sup>, que teve como primeiro signatário o Senador da República Romero Jucá, e defendia o restabelecimento da súmula impeditiva de recurso.

<sup>15</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/06/10062002/10934.pdf>; p. 11115. Acesso em: 22 out. 2008.

<sup>16</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/06/10062002/10934.pdf>; p. 11120. Acesso em: 22 out. 2008.

<sup>17</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/06/10062002/10934.pdf>; p. 11177. Acesso em: 22 out. 2008.

<sup>18</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/06/19062002/12519.pdf>; p. 12531. Acesso em: 22 out. 2008.

Como ela, a emenda de Plenário nº 124<sup>19</sup>, de autoria do Senador da República Saturnino Braga em conjunto com outros Senadores, também tinha o mesmo sentido e restou prejudicada em razão da anterior.

Assim, foram rejeitadas pelo Senador Bernardo Cabral na crença de uma maior efetividade da “súmula vinculante” e na inexistência de prejuízo à prestação jurisdicional.<sup>20</sup>

Em 2003, já com a legislatura anterior encerrada, e com a inaplicabilidade do disposto no artigo 332<sup>21</sup> do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) – com a redação dada pela Resolução nº 17, de 2002 –, a PEC nº 29, de 2000, continuou em tramitação na Casa, aguardando a sua inclusão na Ordem do Dia do Plenário.

Neste vértice, em 18 de fevereiro de 2003, a Presidência da Casa, após consultar as Lideranças Partidárias com assento no Senado, decidiu pelo retorno da PEC nº 29 à CCJ para reexame, com a designação de novo relator e a possibilidade da apresentação a ele de sugestões pelos outros Senadores.

Com a volta à CCJ, em 26 de junho de 2003, a matéria foi distribuída ao Senador da República José Jorge, para a emissão de novo Relatório.

Nesta oportunidade, foram mais 9 (nove) audiências públicas, perfazendo um total de 14 realizadas no âmbito da CCJ do Senado. Novamente compareceram e foram ouvidos Ministros de Estado, dos Tribunais Superiores e membros das mais variadas associações representativas da classe jurídica.

<sup>19</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/06/19062002/12519.pdf>; p. 12532. Acesso em: 22 out. 2008.

<sup>20</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/11/12112002/21079.pdf>; p. 21089. Acesso em: 22 out. 2008.

<sup>21</sup> **Art. 332.** Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto:

I – as originárias da Câmara ou por ela revisadas;

II – as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos;

III – as apresentadas por Senadores no último ano de mandato;

IV – as com parecer favorável das comissões;

V – as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49);

VI – as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (Const., art. 52);

VII – pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (Const., art. 53, §§ 3º e 4º, EC nº 35/2001).

§ 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do *caput*, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado.

§ 2º Na hipótese do § 1º, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída, nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente. (NR)

Vale aqui registrar ofício<sup>22</sup> encaminhado à CCJ em 2 de março de 2004, do Presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ) à época, Ministro Nilson Naves, no qual dava ciência ao Senado de decisão tomada – pela unanimidade dos magistrados da referida Corte judicial em sessão plenária – em relação à “súmula vinculante”.

Nele, o Ministro Nilson Naves ponderava que o STJ só editaria “súmula vinculante” em matéria infraconstitucional, tendo efeito vinculante em relação a órgãos do Judiciário e à Administração pública direta e indireta.

Em 9 de março de 2004, o Senador José Jorge apresenta seu relatório à CCJ com voto pela aprovação da PEC nº 29, de 2000, na forma do Substitutivo que oferecia – incluindo nele três novas proposições: juizados de instrução criminal, títulos sentenciais e unicidade recursal.

Pautada a matéria já no dia 10 de março de 2004, foi concedida vista coletiva aos Senadores nos termos regimentais.

Em seu parecer, que recebeu o nº 451, de 2004, o Relator recebeu e apreciou duas sugestões concernentes à “súmula vinculante”.

Uma, do Senador da República Mozarildo Cavalcanti<sup>23</sup>, tratava, em suma, da alteração do quórum – de dois terços para quatro quintos – de decisão dos membros na aprovação de súmula; e do impedimento, após publicação dos enunciados, à interposição de quaisquer recursos contra a decisão que houver aplicado.

A outra, de autoria da Senadora da República Lúcia Vânia<sup>24</sup>, que estipulava prazo de 10 (dez) dias para a revisão ou cancelamento da súmula, contados da decisão que a ensejou.

Ambas as sugestões dos supramencionados Senadores não foram acatadas pelo Relator, Senador José Jorge.

---

<sup>22</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/03/02032004/05508.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

<sup>23</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/05/07052004/12794.pdf>; p. 12795. Acesso em: 22 out. 2008.

<sup>24</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/05/07052004/12794.pdf>; p. 12795. Acesso em: 22 out. 2008.



Quanto a sugestão do Senador Mozarildo Cavalcanti, entendeu o Relator ser a “súmula vinculante” “superior para enfrentar com eficácia a multiplicação de processos e a necessidade de celeridade processual”<sup>25</sup>. Já a da Senadora Lúcia Vânia, opinou o Relator pela sua rejeição aduzindo que “a determinação de prazo para provocar o cancelamento de súmula vinculante depõe contra o próprio instituto”<sup>26</sup>.

Outras sugestões ao Relator, que são de importante registro, foram dadas pelo Senador da República Demóstenes Torres. Nelas, o referido parlamentar, como outros, também aventava a edição de “súmula vinculante” pelo STJ<sup>27</sup> e pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST)<sup>28</sup>; aquela já aqui dantes comentada quando da menção a ofício enviado ao Senado pelo, à época, Presidente daquela Corte, Ministro Nilson Naves. Tais sugestões foram parcialmente acolhidas<sup>29</sup> pelo Relator na forma do substitutivo que apresentou.

Em seu relatório, entretanto, o Senador José Jorge restringia a edição de “súmula vinculante” apenas ao STF. Eis o texto do artigo 2º do seu substitutivo, que discorria sobre o artigo 103-A:

Art. 2º. A Constituição Federal passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 103-A, 103-B e 130-A:

*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 a matéria, 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.*

<sup>25</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/05/07052004/12832.pdf>; p. 12837. Acesso em: 22 out. 2008.

<sup>26</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/05/07052004/12832.pdf>; p. 12837. Acesso em: 22 out. 2008.

<sup>27</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/05/07052004/12794.pdf>; p. 12800. Acesso em: 22 out. 2008.

<sup>28</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/05/07052004/12794.pdf>; p. 12803. Acesso em: 22 out. 2008.

<sup>29</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/05/07052004/12842.pdf>; p. 12842 e 12845. Acesso em: 22 out. 2008.



*§ 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.<sup>30</sup>*

Em 17 de março de 2004 foi aprovado parecer na forma como apresentado pelo Relator na CCJ do Senado. E, em 7 de maio do mesmo ano, o parecer nº 451, de 2004, da CCJ, foi lido no Plenário da Casa, concluindo pela Emenda nº 240, com um texto à promulgação e outro para retorno à Câmara dos Deputados.

Após várias sessões de votação em primeiro turno do parecer em Plenário, com incontáveis requerimentos e destaques, o Relator, em 17 de novembro de 2004, apresentou, enfim, proposta de redação com ajustes no texto do seu parecer, e desmembrando-o em dois, quais sejam, o de nº 1.747<sup>31</sup>, de 2004, com texto para o segundo turno destinado à promulgação, e o de nº 1.748<sup>32</sup>, de 2004, com redação para o segundo turno que deveria retornar à Câmara dos Deputados.

Ainda na mesma sessão, foi aprovado pelo Plenário o Requerimento nº 1.430, de 2004, subscrito pelas Lideranças Partidárias com assento na Casa, em que se solicitava, em caráter excepcional, a dispensa de interstícios de tramitação da matéria.

Neste vértice, foi aprovada, no mesmo dia e em segundo turno, a redação que retornaria à Câmara Federal. Já quanto ao texto aprovado e destinado à promulgação, a Presidência convocaria, para tanto, sessão conjunta do Congresso Nacional.

Assim, em 24 de novembro de 2004, a Presidência convocou para o dia 8 de dezembro do mesmo ano, reunião do Congresso Nacional a fim de promulgar o que viria a ser a Emenda Constitucional nº 45.

Antes, todavia, em razão de entendimentos estabelecidos entre a Câmara dos Deputados, na pessoa de seu Presidente – à época, Deputado Federal João Paulo Cunha –, foram feitos novos ajustes, a fim de que se respeitasse, rigorosamente, o

<sup>30</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/05/07052004/12866.pdf>; p. 12871. Acesso em: 22 out. 2008.

<sup>31</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/12/08122004/41569.pdf>; p. 41570. Acesso em: 22 out. 2008.

<sup>32</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/12/08122004/41569.pdf>; p. 41575. Acesso em: 22 out. 2008.

decidido em votação no Plenário do Senado Federal. Com isto, deu-se um remanejamento do Parecer nº 1.747 para o de nº 1.748, ambos de 2004.

Finalmente, em 8 de dezembro de 2004, em sessão do Congresso Nacional, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, mais conhecida como a “Reforma do Judiciário”, autografada pelos Presidentes do Senado Federal, Senador da República José Sarney, e da Câmara dos Deputados, Deputado João Paulo Cunha, bem como pelos demais membros das Mesas das respectivas Casas.

Na referida solenidade, usaram da palavra o Presidente do Congresso Nacional, Senador José Sarney – que historiou todo o processo legislativo a que foi submetida a referida PEC promulgada; o Deputado Jairo Carneiro – Presidente da Comissão Especial da “Reforma do Judiciário na Câmara dos Deputados; a Deputada Zulaiê Cobra – última Relatora da Proposta na Câmara; o Senador da República Edison Lobão – Presidente da CCJ do Senado Federal; o Senador José Jorge – último Relator da “Reforma” no Senado; o Ministro Nelson Jobim – Presidente do STF; e, por fim, o Deputado João Paulo Cunha – Presidente da Câmara dos Deputados.

## CAPÍTULO II

### Influência do Direito Comparado e Origem da Súmula no Brasil

Há, essencialmente, dois grandes sistemas jurídicos no mundo ocidental: o *civil law* – de tradição romano-germânica e mais comum nas nações latinas – e o *common law* – de tradição anglo-americana.

No *civil law* enquadram-se, por exemplo, os Direitos italiano, alemão, francês, espanhol, português, brasileiro, japonês – neste, predominantemente. Tem-se, por seu turno, no *common law*, os sistemas jurídicos inglês, irlandês, estadunidense, canadense, porto-riquenho, australiano, neozelandês, dentre outros.

Não obstante, há países em que o sistema desenvolveu-se de forma híbrida, acomodando-se ambas as tradições. É, por exemplo, o caso da Índia.

E mesmo nos Estados Unidos, cumpre observar que o sistema federal, caracterizado pelo *common law*, é flexibilizado em sistemas estaduais fortemente influenciados pela tradição romano-germânica – como se verifica no Estado da Louisiana que, em razão da sua colonização, acabou sofrendo forte influência jurídica da França.

Acerca de tais sistemas, o magistério de COSTA (2002, p. 9-10):

A Família Romano-Germânica centra-se sobre o Direito legislado, partindo, pois, de fórmulas ou axiomas gerais que devem ser concretizados caso a caso, por interpretação dos operadores do Direito. Por tal razão, os sistemas a ela ligados são também conhecidos como “axiomáticos” por parte da doutrina. O sistema é estruturado, portanto, sobre a normatização preventiva, exemplar e educativa, que busca, na generalidade de suas determinações, o enquadramento de um grande campo de ações ainda não ocorridas num determinado paradigma aceitável ou recomendado. De certa maneira, pode-se dizer que o sistema volta-se para o futuro, já que é vedada a retroação das suas normas.

De outro lado, o sistema *Common Law* centra-se no caso concreto já decidido (precedente), a partir de normas processuais predeterminadas. Ao invés de paradigmas genéricos ligados a uma lógica dedutiva, busca, por meio de um raciocínio problemático (caso a caso), decisões concretas, que só secundariamente podem adquirir autoridade prospectiva geral. Por isso, é também conhecido na doutrina como “sistema problemático”. A solução para os conflitos é revista a cada novo conflito, repudiando-se o raciocínio *a priori*. Concentrando-se no caso ocorrido e tomando sua decisão como paradigma para decisões de futuros casos substancialmente idênticos, pode-se dizer que o sistema, nesse sentido, volta-se para o passado, com base no processo. A lei, enquanto norma geral e abstrata, tem papel material secundário, conquanto cresça de importância no campo processual.

Em outras palavras, de forma sintética, o *civil law* baseia-se em preceitos expressos, isto é, na lei, que, por excelência, é fonte primária do Direito.

O *common law*, por sua vez, constitui-se mediante os precedentes judiciais, ou seja, a jurisprudência emanada dos tribunais – um Direito escrito, mas não posto por leis, códigos, decretos, etc.

### **1. Influência do Direito Comparado**

Embora o Brasil adote o *civil law*, como visto, verifica-se, contudo, que o instituto da “súmula vinculante” guarda estreita relação é com o sistema anglo-americano do *common law*.

Neste vértice, a menção a MUSCARI por SORMANI e SANTANDER (2008, p. 30):

A proximidade entre esse sistema e o efeito vinculante, não passou despercebido por Marco Antonio Botto Muscari:

*O direito brasileiro integra a família jurídica romano-germânica, produto da atuação invejável das universidades européias que, a partir do século XII, patrocinaram estudos com base em compilações do imperador Justiniano (527 a 565 d. C.). Como não é da nossa tradição a observância obrigatória de precedentes jurisprudenciais, para entendermos o binding precedent<sup>33</sup>, e trabalharmos com ele, precisamos lançar mão da experiência haurida nos países do direito anglo-saxão.*

De fato, esta aproximação na relação entre os dois sistemas jurídicos vem de há muito acontecendo e, conseqüentemente, sendo digna de estudo pela doutrina.

Todavia, antes que isso acontecesse, cabe lembrar que o próprio sistema jurídico do *common law* sofreu, com o decorrer do tempo, consideráveis mutações em seus tradicionais países de origem.

---

<sup>33</sup> A teoria do *binding precedent* é o que se denomina no Brasil como sendo a teoria do precedente judicial obrigatório.

Neste vértice, antes de adentrar na supracitada aproximação entre tais correntes, cumpre discorrer, brevemente, sobre as mudanças experimentadas pelo *common law* ao longo dos anos e de seus desdobramentos em alguns países.

### **1.1 Influência do Common Law Inglês**

O sistema do *common law* teve sua origem na Inglaterra, após a invasão e conquista da Grã-Bretanha pelos normandos<sup>34</sup>, nos idos de 1060.

Acerca dos fatos, a dissertação de SOUZA (2006, p. 37):

De fato, como os conquistadores, por sua tradição, não eram dados a legislar, tanto é que a própria Magna Carta só surge num momento bem posterior, os tribunais exerceram um papel fundamental na criação e desenvolvimento do *common law*. Com o passar do tempo, a decisão dos juízes e tribunais criaram um verdadeiro Direito jurisprudencial. Aquilo que foi dito pelos tribunais era tido por Direito.

De cunho rígido e atividade jurisdicional formalista, logo se presenciou o declínio de seu primeiro modelo, que tinha como fundamento o *writ*<sup>35</sup>.

O sistema *common law*, tal como fora instituído, não comportou o desenvolvimento alcançado pela sociedade inglesa, que não se adequou à sua rigidez nem ao seu formalismo.

Assim, em um segundo momento, tem-se, gradativamente, uma substituição fundamental no sistema jurídico do *common law*, do *writ* para o *equity*<sup>36</sup> - concretizada por volta já do final do século XV, como aponta MANCUSO (2007, p. 177):

O *common law* é um sistema jurídico velho de um milênio, remontando ao tempo da conquista normanda de 1066, passando pela dinastia Tudor<sup>37</sup> (1485), época em que sua aplicação se dava de forma itinerante através dos condados do reino ou mesmo sediada em Londres, nas Cortes Reais.

---

<sup>34</sup> Povo oriundo da Normandia (França).

<sup>35</sup> Busca da ordem aplicável ao caso concreto; estrita adequação do caso concreto à forma processual (*remedies precede right*).

<sup>36</sup> Busca da flexibilização do *common law* e da integração de suas lacunas.

<sup>37</sup> Buscava impor um regime de monarquia absolutista na Inglaterra.

Por volta do século XIII, as decisões assim alcançadas passaram a ser reduzidas a termo e compiladas de modo sistemático em anuários jurisprudenciais que se constituíram nos precursores dos atuais *law reports*<sup>38</sup>. No período que se estende até o século XVII foi sendo constituída a *equity*, como uma técnica de abrandamento aos rigores da *commow law*, oferecendo a possibilidade de um recurso ao Rei, em casos de injustiça flagrante, sendo a Autoridade Real nesse mister assistida pelo chanceler (*Keeper of the King's Conscience*).

Contudo, consoante ao ocorrido anteriormente, a *equity* também não foi capaz de atender, a contento, as demandas tidas naquele país e, por óbvio, sucumbiu – destaque, todavia, para a consolidação do poder político e o crescimento da autoridade parlamentar naquele país.

Com isso, deu-se, por volta de 1873 e 1875, o que se pode denominar de a terceira e última fase – e a mais duradoura – reforma do Direito inglês: os *Judicature Acts* ou a fusão parcial ou aplicação simultânea do *common law* e do *equity*.

É como colocam SORMANI e SANTANDER (2008, p. 36):

Entre 1873 e 1875, são instituídos os *Judicature Acts*, que introduzem mudanças ainda mais profundas. De primeiro, alteram radicalmente a organização judiciária inglesa ao acabar com as distinções existentes entre os Tribunais reais e os Tribunais de chancelaria que, a partir de então, deveriam aplicar o sistema do *commow law* e da *equity* simultaneamente. Em seguida, promovem a ab-rogação das leis inglesas que caíram no desuso e consolidam as normas em vigor, organizando-as de forma sistematizada (mas não em forma de código, como na *civil law*).

Hoje, a justiça inglesa está dividida em duas, quais sejam: a Alta Justiça, composta pelos Tribunais Superiores, e a Baixa Justiça, tendo suas decisões efeito somente ao caso concreto colocado – sem a criação de precedentes.

Há, ainda, a Câmara dos Lordes, acima da Alta Justiça, que funciona como um tribunal de apelação em sede extraordinária, e que se pronuncia com força vinculativa. No entanto, é um órgão ligado ao Poder Legislativo.

Acerca do assunto, os ensinamentos de COSTA (2002, p. 21-2):

O sistema inglês, característico de um Estado unitário, não apresenta grandes dificuldades no que se refere ao entendimento da sistemática da vinculação hierárquica. As decisões dos Juízes de primeiro grau são o primeiro patamar do sistema e não têm força vinculante sobre ninguém. Os precedentes de segundo grau vinculam os Juízes de primeiro, e os precedentes da Casa de Lordes, por sua vez, gozam de força vinculante sobre todos os demais Juízes do sistema, além de autovincular os integrantes daquela própria Corte.

---

<sup>38</sup> Compilações de decisões judiciais relevantes.

## **1.2 Influência do Common Law Norte-Americano**

Já quanto ao modelo norte-americano do *common law* tem-se a peculiaridade do federalismo em sua história. Ou seja, cada Estado federado tem autonomia suficiente na condução dos seus interesses – como, por exemplo, o supracitado Estado da Louisiana.

Assim, em sua organização política, os Estados Unidos exercem seus poderes através de duas esferas de governo: o nacional e o estadual – algo que se dá igualmente no sistema judiciário norte-americano.

É como leciona COSTA (2002, p. 22):

O sistema norte-americano, por outro lado, apresenta grande complexidade, decorrente de uma ordem política federativa amplamente descentralizada. Coexistem nos Estados Unidos basicamente duas estruturas jurisdicionais e legislativas independentes, a federal e a estadual. Não há hierarquia entre elas, de modo que as decisões federais não constituem, via de regra, precedentes vinculantes para os Juízes estaduais, e vice-versa. Ademais, as jurisdições estaduais são completamente independentes entre si, inexistindo qualquer efeito vinculante de uma sobre as outras.

Neste vértice, em razão do federalismo, que acarreta a descentralização do Judiciário, há a produção de decisões díspares pelas diversas Cortes norte-americanas.

Sobre o tema, acrescentam, ainda, SORMANI e SANTANDER (2008, p. 39):

Agrava-se essa situação quando se vê que a cultura judiciária norte-americana admite a não-submissão do Judiciário aos costumes locais. Essa cultura, inaugurada ainda na fase colonial, fomentou a capacidade de juízes norte-americanos de afastar leis que fossem contrárias à Constituição.

A exemplo do que aconteceu na Inglaterra, os Estados Unidos também conheceram o aperfeiçoamento de sua cultura judiciária. Deu-se através de um célebre caso:

Em aperfeiçoamento a essa cultura, surge, no célebre caso *Marbury X Madison*, de 1803, o *judicial review*, isto é, a submissão das leis ao controle e à revisão do Poder Judiciário, que pode refutá-las em seus julgamentos sempre que elas desafiam a Constituição.

Assim, a descentralização do Judiciário, própria do federalismo, e a importância atribuída às decisões judiciais por força do *judicial review* exigiram para a funcionalidade do sistema a adoção do efeito vinculante aos precedentes judiciais.

Com esse efeito, as decisões judiciais norte-americanas criam verdadeira lei. Recebe o nome de *case law*, isto é, a lei criada pelas Cortes (*the case law is the law made by courts*). A Corte decide um caso particular, e sua decisão sobre a questão torna-se parte do corpo de leis e pode ser consultado, mais tarde, para a solução de casos submetidos a julgamento envolvendo problemas semelhantes.<sup>39</sup>

Este efeito vinculante aos precedentes judiciais tal como citado, recebe a denominação de *stare decisis*.

MANCUSO (2007, p. 185) o conceitua à luz do disposto no *Black's law dictionary*, para quem o *stare decisis* é “doutrina pela qual, baixando a Corte o princípio legal aplicável a certo estado de fato, aderir-se-á a esse princípio e aplicar-se-á a todos os casos futuros em que os fatos forem substancialmente os mesmos”.

Por fim, arrematam SORMANI e SANTANDER (2008, p. 40):

O instituto do *stare decisis* submete as Cortes Judiciárias ao precedente para dar consistência, certeza e estabilidade na administração da Justiça. Apenas por razões devidamente justificadas, isto é, mediante a demonstração cabal de não ser o caso em julgamento semelhante ao do precedente, é possível abandonar o precedente.

### 1.3 Experiência Alemã

Importante, também, dentro desse contexto, é registrar a experiência ocorrida na Alemanha que, embora tenha sofrido forte influência do sistema do *civil law*, optou pelo *ius comune*, de natureza consuetudinária, baseado no *Corpus Iuris Civilis*<sup>40</sup> realizado pelos glosadores<sup>41</sup> medievais até o início do século XX.

<sup>39</sup> SORMANI, Alexandre; SANTANDER, Nelson Luis. *Súmula Vinculante*, p. 39-40.

<sup>40</sup> Compilação das Constituições Imperiais vigentes, ordenadas pelo Imperador Justiniano, no século VI.

<sup>41</sup> Compilaram o Direito Romano de Justiniano, interpretando-o analiticamente.



E sob influência da Constituição austríaca – modelo que foi concebido por Kelsen, a Alemanha elaborou a sua Constituição, de 1949, instituindo um Tribunal Constitucional Federal<sup>42</sup>, a fim de realizar o controle de constitucionalidade das leis.

SORMANI e SANTANDER (2008, p. 29) ponderam a respeito desta influência:

Na acepção de Kelsen, emprestada pelo constituinte alemão, a função de afastar uma lei considerada contrária à Constituição era semelhante à do legislador, porém com a qualidade negativa, uma vez que, enquanto o legislador constituía uma lei, o Tribunal Constitucional poderia desconstituí-la.

Assim, a identidade teórica com a função legislativa, fez com que se concebesse a força de lei (*Gesetzeskraft*) nas decisões da Corte Constitucional Alemã. Institui-se, assim, o efeito vinculante, cujo objetivo é o de conferir maior eficácia às decisões por ela proferidas, assegurando a força vinculante não só à parte dispositiva da decisão, mas também aos fundamentos e motivos determinantes (*tragende Gründe*) que a norteiam.

De outra banda, SOUZA (2006, p. 197-8) comenta o papel do Tribunal Constitucional Federal alemão:

Nesse controle, ao declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei, ele atua além dos moldes clássicos de um tribunal judicial comum, exercendo um poder político, produzindo decisões com efeitos *ex tunc*, vinculantes e com força de lei. Por exemplo, a declaração da inconstitucionalidade de uma lei, que a declara nula, é publicada no Diário Oficial Federal (*Bundesgesetzblatt/BGBlL*) e tem efeito vinculante e força de lei, inclusive para os demais poderes da Federação e dos Estados, proibindo, por exemplo, o legislador de reiterar a edição da norma declarada inconstitucional.

E conclui seus comentários, não só colocando algumas indagações interessantes e dignas de registro, como também as respondendo pontualmente:

(...) o efeito vinculante alcança tão-somente o dispositivo da decisão ou alcança também a chamada razão de decidir do caso? Ou, sendo mais preciso, abarca também os fundamentos jurídicos invocados e a própria interpretação das normas dadas pelo Tribunal, que vinculariam os demais tribunais e autoridades?

A resposta é afirmativa. Não só a doutrina dominante, mas também o próprio Tribunal Constitucional Federal alemão vêm deixando claro que o efeito vinculante recai não só sobre o dispositivo, mas também sobre os fundamentos jurídicos e a interpretação constante da decisão, porquanto é o Tribunal o verdadeiro intérprete e guardião da Lei Fundamental.

---

<sup>42</sup> Corte judicial autônoma, e independente em relação aos demais órgãos constitucionais.

## 1.4 Experiência Portuguesa

Interessante, ainda, é relatar a experiência de Portugal, haja vista a influência exercida no Brasil até a época do Império. Indubitavelmente, o Brasil – colônia que foi de Portugal – não tem como afastar a preponderância deste País no seu solo e também no seu direito.

Assim, cabe aqui assinalar o instituto dos assentos portugueses ou assentos obrigatórios, que “pode ser ele considerado a primeira experiência brasileira com decisões judiciais de efeitos vinculantes” (SOUZA, 2006, p. 178).

É o que também defende MANCUSO (2007, p. 193-4):

O exame dos modelos de controle da divergência jurisprudencial não pode dispensar uma breve incursão pelo Direito Português. Primeiro, porque aí tiveram origem os assentos obrigatórios, que potencializando a eficácia da jurisprudência, permitiram sua elevação à condição de fonte formal ou forma de expressão do Direito, na medida em que tais enunciados se expressavam em modo abstrato, geral e impositivo, apresentando, pois, características próprias das normas legais. Em segundo lugar, esses assentos aportaram no Brasil Colônia e aqui frutificaram, sendo recepcionados pelo Supremo Tribunal do Império. Enfim, vale mencionar que a idéia dos enunciados normativos nunca foi de todo abandonada ao longo da evolução do Direito pátrio, valendo lembrar que ao ensejo dos trabalhos legislativos que precederam à promulgação do atual CPC (em vigor desde 1974) voltou-se a cogitar sobre a adoção daquela técnica, já agora sob a denominação de *prejulgados*.

Em suma, COSTA (2002, p. 23-5) atesta que “no Direito recente de Portugal, os assentos foram definidos como enunciados de uniformização de jurisprudência emitida pelo Pleno dos Tribunais Superiores”.

Por fim, pondera, ainda, sobre a origem histórica dos assentos e sua ascendência sobre a colônia e o direito brasileiros:

Historicamente, originaram-se dos antigos assentos da Casa de Suplicação daquele país. Eram, então, soluções dadas pelo Regedor às dúvidas suscitadas pelos Desembargadores da Casa de Suplicação quanto às Ordenações.

No Brasil Império, os assentos portugueses ainda tiveram força de lei reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 2.684, de 23 de outubro de 1875, regulamentado pelo Decreto nº 6.142, de 10 de março de 1876, em que pese a inusitada situação de aplicar-se num país a jurisprudência ou a legislação doutro. Aquele mesmo decreto autorizava o Supremo Tribunal de Justiça brasileiro a também expedir assentos interpretativos, para dirimir dúvidas jurisprudenciais manifestadas em julgamentos divergentes.

Após tais considerações a respeito do sistema do *common law* pelos seus países de origem, como também da influência exercida em outros aqui lembrados, volta-se, agora, a pontificar sobre o estreitamento que vem ocorrendo na sua relação com outro sistema jurídico – o do *civil law*.

### 1.5 Aproximação dos Sistemas Jurídicos

COSTA (2002, p. 11-2) é um dos doutrinadores que a detecta e, assim a registra: “constata-se, agora, um movimento de aproximação (ou reaproximação) entre os sistemas dessas duas grandes Famílias, encontrando-se em cada uma delas a presença crescente de peculiaridades da outra”.

E conclui:

De um lado, nota-se na CL<sup>43</sup> uma tendência à normatização prospectiva, esta com base nos precedentes reiterados. Ademais, cresce a compreensão de que nem todos os postulados standards podem ter origem empírica, avultando, por isso, a importância dos princípios gerais. Assim, mantendo a tradição jurisprudencial que os caracteriza, os sistemas ligados ao Direito inglês tendem a valorizar a norma geral, que, por sua vez, tende a tomar por parâmetro as orientações jurisprudenciais reiteradas e fundar-se em princípios positivados.

De outro lado, na Família Romano-Germânica, cresce a autoridade do precedente jurisprudencial, que, conquanto ainda desempenhando papel de fonte secundária, vem aumentando sua importância relativa dentro do sistema. No Brasil, as Leis 8.038/90<sup>44</sup>, 9.868/99<sup>45</sup> e 9.882/99<sup>46</sup> são exemplos do reconhecimento legal da força do precedente jurisprudencial.

Essa proximidade, da mesma forma, é objeto das lições de LEAL citado por MANCUSO (2007, p. 180) – este que a define como uma atenuação progressiva:

Victor Nunes Leal já registrara uma atenuação progressiva da diferença entre os regimes da *common law* e da *civil law*, o que, segundo ele, “vai assemelhando cada vez mais os problemas judiciários que eles e nós enfrentamos. De uma parte, vai se ampliando, dia a dia, nos Estados Unidos, a área coberta pela legislação (*Statute*); de outra, entre nós, o lento ritmo das codificações não dá vazão à nossa pletera de leis extravagantes, o que transpõe o seu ordenamento sistemático

<sup>43</sup> *Common Law*.

<sup>44</sup> Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal.

<sup>45</sup> Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal – com veto parcial da Presidência da República.

<sup>46</sup> Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal – com veto parcial da Presidência da República.

para o plano da Jurisprudência. Partimos, assim, de pontos distanciados, mas estamos percorrendo caminhos convergentes, sendo aconselhável a comparação dos métodos que uns e outros vamos imaginando para espancar o pesadelo da sobrecarga judiciária, que nos é comum”.

MARTINS FILHO, também mencionado por MANCUSO (2007, p. 180), igualmente faz menção acerca dessa relação:

Essa atenuação progressiva da diferença entre esses dois grandes sistemas jurídicos é reconhecida por Ives Granda da Silva Martins Filho: “Se, na ótica dos juristas latinos, o sistema dos precedentes da *Common law* constituiria a fonte principal do Direito, dado o poder criador do juiz (*judge made law*), já na visão dos próprios magistrados ingleses isso não ocorre, em face do que denominaram a ‘*declaratory theory of the common law*’: os precedentes são considerados como uma explicitação do conteúdo do direito em vigor e não como o direito em si. Daí a aplicabilidade plena da regra do *Stare Decisis* também ao sistema romano-germânico de direito codificado, já que os objetivos da regra são os de preservar os princípios constitucionais básicos de igualdade e de segurança (tratar de forma igual os casos iguais e prever como serão julgados casos futuros semelhantes)”.

Outra manifestação, neste mesmo jaez, é a que faz MOREIRA, por MANCUSO (2007, p. 184):

A mútua e gradual aproximação entre essas duas grandes famílias jurídicas é atestada por José Carlos Barbosa Moreira, referindo-se a movimentos que vão alterando ou tentando alterar o *adversary system*, movimentos esses que “impõem o sistema anglo-saxônico a aproximar-se, em certa medida, do vigente na área romano-germânica. Tendo em vista a sensível inclinação que este manifesta, por sua vez, para avizinhar-se daquele, a convergência de rumos autoriza a conjectura de que, um belo dia, venhamos a encontrar-nos, eles e nós, *nel mezzo del cammin...*”

Valendo-se, agora, de suas próprias palavras, MANCUSO (2007, p. 189) contemporiza sobre o contexto de integralização do *common law* e do *civil law*:

Nesse contexto, a integração entre as famílias da *commow law* e da *civil law* não se constituiria em exceção, mas antes em mais uma ocorrência, dentre tantos eventos globalizantes a que hoje assistimos, como a emissão de moeda comum (o euro) para os países da Europa Continental; os entendimentos para a promulgação de um mesmo Direito codificado para vários países, ou mesmo para todo um continente; o estabelecimento de um regime econômico e jurídico para países aproximados geográfica, econômica e culturalmente (v. g., o Mercosul); a fixação de parâmetros internacionais para o trato recíproco de temas de interesse comum, como o meio ambiente, a imigração, o cumprimento de decisões judiciais; a repressão às práticas discriminatórias; a preservação dos direitos humanos; a padronização de equipamentos etc.

Enfim, não por outra razão que as aqui expendidas, a respeito da aproximação desses dois sistemas jurídicos, é que, em um de seus relatórios, como já mencionado no capítulo anterior, o Senador Bernardo Cabral – quando da tramitação da PEC nº 29, de 2000 – anotou, sobre o instituto da súmula: “trata-se de um instituto típico do direito anglo-saxão (*Common Law*, no qual o julgamento se

assenta na jurisprudência), que se quer adaptar ao modelo romanista que se pratica no Brasil (*Civil Law*, modelo pelo qual o juiz julga de acordo com a lei)<sup>47</sup>.

Não há dúvida, consoante SOUZA (2006, p. 254-5), “de que a súmula representa uma ruptura com a dogmática tradicional, que sempre gravitou, no Brasil e nos países filiados à tradição romano-germânica (também conhecida como *civil law*), em torno da norma legislada”.

Todavia, conforme o autor observa:

(...) é crucial ficar claro que súmula (ou um enunciado dela) significa algo diverso do precedente obrigatório (*binding precedent*) nos termos da teoria do *stare decisis*. Observando a súmula brasileira e comparando-a com o *binding precedent* (o que é de grande utilidade para a correta compreensão do instituto brasileiro), vê-se, imediatamente, que sua origem é diferente e seu alcance é bem menor.

## **2. Origem da Súmula no Brasil e Uniformização da Jurisprudência**

Vários são os motivos que justificaram e, ainda hoje, justificam a origem da súmula no direito brasileiro: a consolidação de interpretação – todavia, mutável quando necessária; a previsibilidade na solução de litígios; a igualdade na aplicação do direito e solução de conflitos; o acúmulo de processos e a celeridade na prestação jurisdicional.

A súmula no Brasil tem sua origem em 1963, e como seu mentor e propagador o Ministro Victor Nunes Leal, do Supremo Tribunal Federal.

Acerca de sua criação, a memória de SOUZA (2006, p. 253):

A origem da súmula no Brasil remonta à década de 1960. Sufocado pelo acúmulo de processos pendentes de julgamento, a imensa maioria versando sobre questões idênticas, o Supremo Tribunal Federal, após alteração em seu regimento (sessão de 30.08.1963) e enorme trabalho de Comissão de Jurisprudência, composta pelos Ministros Gonçalves de Oliveira, Pedro Chaves e Victor Nunes Leal, este último seu relator, em sessão de 13.12.1963, decidiu publicar oficialmente, pela primeira

---

<sup>47</sup> BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/06/10062002/10996.pdf>; p. 11003. Acesso em: 06 nov. 2008.

vez, a Súmula da sua Jurisprudência, para vigorar a partir de 01.03.1964. A edição da Súmula – e dos seus muitos enunciados individualmente – é resultante de um processo específico de elaboração, previsto regimentalmente, que passa pela escolha dos temas, discussão técnico-jurídica, aprovação e, ao final, publicação para conhecimento de todos e vigência.

A propósito do termo empregado no excerto supra, qual seja, enunciado, cumpre salientar oportuna lição que o autor oferece no emprego do termo, que se convencionou, súmula:

(...) é preciso lembrar que há certa confusão no uso do termo súmula. Consagrou-se algo, a bem da verdade, errado, que é a prática de chamar-se determinado verbete (ou seu enunciado) de súmula X ou Y. Ao contrário, do que muitos pensam, o termo súmula quer significar o conjunto da jurisprudência dominante de um tribunal, abrangendo os mais variados ramos do nosso Direito, organizado por verbetes numerados sem compromisso com a temática dos assuntos, e não cada um desses verbetes (os seus enunciados) que trazem o entendimento do órgão acerca de determinada questão de direito. Na verdade, o conteúdo do verbeito individualmente, que expressa o entendimento do tribunal sobre determinada questão de direito, deve ser chamado, por precisão técnica, de enunciado<sup>48</sup>.

Embora entenda-se que, de fato, há imprecisão técnica no emprego da palavra súmula, consoante o entendimento do citado autor, a verdade é que a doutrina a adotou e com ela se habituou.

De outra banda, em um cotejo com a “súmula vinculante”, SORMANI e SANTANDER (2008, p. 56-7) assentam seu magistério:

Síntese da jurisprudência pacificada no STF, a súmula de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como gestada, desde sua criação, mostrou-se um importante instrumento de uniformização da interpretação do texto constitucional e é o instrumento jurídico que antecede no Brasil, lógica e historicamente, a criação da súmula vinculante. Sobre isso, acode dizer que, da mesma forma que a súmula vinculante – a qual, embora baseada em alguns instrumentos jurídicos de uniformização e vinculação jurisprudencial do *common law*, é uma criação tipicamente brasileira – a súmula de jurisprudência do STF se apresenta como “um instituto de nítidas raízes brasileiras, sem cópia do *stare decisis* nem filiação a *the restatement of the Law*<sup>49</sup>”.

Em ato contínuo, acontece, então, a previsão legal do incidente de uniformização de jurisprudência, através do Código de Processo Civil (CPC) vigente, de 1973<sup>50</sup>.

O legislador infraconstitucional assim dispôs no *caput* do artigo 479 do CPC – dentro do Capítulo I, intitulado “Da Uniformização da Jurisprudência”, do Título IX, denominado “Do Processo nos Tribunais”:

<sup>48</sup> Como era em Portugal, conforme relatado acima.

<sup>49</sup> Consolidação de jurisprudência que assegura o estudo de aplicação dos precedentes.

<sup>50</sup> Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

Art. 479. O julgamento, tomado pelo voto da maioria absoluta dos membros que integram o tribunal, será objeto de súmula e constituirá precedente na uniformização da jurisprudência.<sup>51</sup>

A partir de então, vários foram os dispositivos alterados pelo legislador ordinário no CPC, dos quais se destaca: o § 3º do artigo 544<sup>52</sup>; 557<sup>53</sup>; § 3º do artigo 475<sup>54</sup> e § 1º do artigo 518<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> BRASIL. Consulta à Legislação da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm). Acesso em: 06 nov. 2008.

<sup>52</sup> **Art. 544.** Não admitido o recurso extraordinário ou o recurso especial, caberá agravo de instrumento, no prazo de 10 (dez) dias, para o Supremo Tribunal Federal ou para o Superior Tribunal de Justiça, conforme o caso. [\(Revigorado e alterado pela Lei nº 8.950, de 13.12.1994\)](#) (...)

§ 3º Poderá o relator, se o acórdão recorrido estiver em confronto com a súmula ou jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, conhecer do agravo para dar provimento ao próprio recurso especial; poderá ainda, se o instrumento contiver os elementos necessários ao julgamento do mérito, determinar sua conversão, observando-se, daí em diante, o procedimento relativo ao recurso especial. [\(Redação dada pela Lei nº 9.756, de 17.12.1998\)](#)

<sup>53</sup> **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. [\(Redação dada pela Lei nº 9.756, de 17.12.1998\)](#)

<sup>54</sup> **Art. 475.** Estã sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença: [\(Redação dada pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001\)](#)

(...)  
§ 3º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do tribunal superior competente. [\(Redação dada pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001\)](#)

<sup>55</sup> **Art. 518.** Interposta a apelação, o juiz, declarando os efeitos em que a recebe, mandará dar vista ao apelado para responder. [\(Redação dada pela Lei nº 8.950, de 13.12.1994\)](#)

(...)  
§ 1º O juiz não receberá o recurso de apelação quando a sentença estiver em conformidade com súmula do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal. [\(Renumerado pela Lei nº 11.276, de 2006\)](#)

## CAPÍTULO III

### Súmula Vinculante

Há que se fazer, em princípio, neste capítulo, uma oportuna distinção entre eficácia *erga omnes* e efeito vinculante – sem o que, não há como se adentrar, nem mesmo compreender, o porquê da nomenclatura que se convencionou ao tema, e que aqui foi escolhido para se dissertar.

#### **1. Eficácia Erga Omnes X Efeito Vinculante**

Para SOUZA (2006, p. 209), a distinção entre ambos ficou evidente com a promulgação da Emenda Constitucional nº 3, de 1993, “e a redação que ela deu ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal. Criando a ação declaratória de constitucionalidade, previram-se, expressamente, como coisas distintas, a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante”.

E pondera sobre a eficácia *erga omnes*:

*A eficácia erga omnes em uma decisão no controle concentrado, que se restringe a sua parte dispositiva, quer significar que ela atinge a própria eficácia geral e abstrata da norma objeto do controle e, por conseguinte, atinge a todos. Já faz bastante tempo que Calamandrei, fundado no modelo italiano e tratando apenas da declaração de inconstitucionalidade, dizia isto: “Pela extensão de seus efeitos, pode-se distinguir em geral ou especial, segundo que a declaração de certeza da ilegitimidade conduza a invalidar a lei erga omnes e a lhe fazer perder para sempre eficácia normativa geral e abstrata, ou bem que conduza somente a negar sua aplicação ao caso concreto, com efeitos limitados ao só caso decidido”.*

Declarando a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no primeiro caso confirmando a eficácia geral e abstrata que lhe é inata, no segundo retirando-lhe essa eficácia, a decisão atinge, por isso mesmo, todos os potenciais destinatários, incluindo os órgãos do Poder Judiciário e, inclusive, o próprio Supremo Tribunal Federal.



Já quanto ao efeito vinculante, o supracitado autor leciona:

Já efeito vinculante significa algo diverso. Em resumo, ele é um *plus* em relação à eficácia *erga omnes* e significa a obrigatoriedade da Administração Pública e dos órgãos do Poder Judiciário, excluindo o Supremo Tribunal Federal, de submeter-se à decisão proferida na ação direta. Em termos práticos, significa que o Poder Executivo e os demais órgãos judicantes, nos julgamentos de casos de sua competência em que a mesma questão deva ser decidida incidentalmente, devem, obrigatoriamente, aplicar o provimento contido nessa decisão. Se não o fizerem, afrontam autoridade de julgado do Supremo Tribunal Federal, o que “abre as portas” para Reclamação, conforme prevista no art. 102, I, *l* da Constituição Federal, além, naturalmente, do cabimento dos recursos cabíveis às instâncias superiores. Ou seja, se não for respeitada a decisão proferida na ação direta, o prejudicado poderá valer-se de um instituto próprio, denominado Reclamação, requerendo ao Supremo Tribunal Federal que garanta, de uma vez, a autoridade de sua decisão.

Em outros termos, como se observa, o efeito vinculante ultrapassa o alcance do efeito *erga omnes* – ou seja, a abrangência daquele é bem maior do que este, pois atinge não só o Poder Judiciário e eventuais destinatários da lei ou do ato normativo, em controle concentrado e em abstrato no STF, ou em controle difuso, incidentalmente em casos concretos, nos mais diversos órgãos judicantes do país, mas a Administração Pública em sua totalidade.

Feita tal distinção, imprescindível para o entendimento do alcance da “súmula vinculante”, passa-se, portanto, à sua nomenclatura.

## 2. Nomenclatura

Aduz o *caput* do artigo 103-A da Constituição Federal (CF):

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** (...) <sup>56</sup>(grifa-se).

Do mesmo modo o é nos parágrafos do dispositivo constitucional em tela: o legislador apenas se refere ao termo súmula.

<sup>56</sup> BRASIL. Consulta à Legislação da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%E7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao.htm). Acesso em: 09 nov. 2008.

Todavia, há, conforme apontado acima, uma imprecisão técnica na aplicação do termo *súmula* – que, contudo, já se encontra superada.

Mas, há, ainda, outra que também comporta registro.

Convencionou-se, em razão de construção legislativa<sup>57</sup>, doutrinária e jurisprudencial, uniformemente denominar o instituto que aqui se colaciona como “*súmula vinculante*” – embora assim não o seja no próprio texto constitucional, e, ademais, quando se entende que o deveria sê-lo *súmula* com efeito vinculante.

Entretanto, como a alcunha tornou-se mansa e pacífica a todos – mesmo que imprecisa – adotou-se, neste estudo, assim denominá-la. Eis, portanto, o porquê de tê-la sido, no transcorrer do trabalho, sempre empregada entre aspas.

E porque, posteriormente, a Lei nº 11.417<sup>58</sup>, de 19 de novembro de 2006, que disciplina a “*súmula vinculante*”, cravou – já, inclusive, em sua própria ementa – a expressão como sendo o seu devido nome.

A despeito de tais colocações, cumpre, todavia, colacionar o magistério de MANCUSO (2007, p. 309-10), quando da análise das proposições que visavam à “Reforma do Judiciário”:

Salta aos olhos que nos textos antes transcritos aparecem as expressões: *i*) *súmula vinculante*, ou com efeito vinculante e, *ii*) decisão com efeito vinculante, registrando-se, todavia, um certo consenso em torno da expressão efeito vinculante. Aparentemente, tratar-se-ia de simples questão semântica ou de preferência vernacular por expressões equivalentes, mas, no rigor terminológico, não é assim. Se *(i)* é a *súmula* que vincula, então somente quando o STF “escolha” (“confirme”, diz o art. 8º da EC 45/2004) alguns dentre os seus enunciados e os revista dessa qualidade superlativa é que se terá o dito efeito vinculativo, a potencializar a tese assentada (*súmulas*, na conceituação do RITJSP<sup>59</sup>, § 5.º do art. 342, são “enunciados sintéticos de jurisprudência assentada pelo Órgão Especial, pela Seção Criminal e pelas turmas especiais de uniformização de jurisprudência”); se *(ii)* certas decisões é que têm efeito vinculante, então o espectro da eficácia obrigatória se alarga, porque será possível que uma decisão de mérito, ainda que não extratificada em *súmula*, tomada pelo STF em julgamento por maioria qualificada, passe a operar como precedente, de aplicação obrigatória para os casos aí subsumidos. Esta última alternativa opera na carga eficaz das decisões de mérito do STF nas Adins<sup>60</sup> e Adcons<sup>61</sup> (CF, art. 102, § 2.º - EC 45/2004), porque elas, as decisões, é que projetam eficácia *erga omnes* e efeito vinculante. Em contraponto, aquela primeira alternativa está acolhida na disciplina da *súmula vinculante*, lendo-se no art. 103-A da CF – EC 45/2004 – que ela, a *súmula*, é que tem efeito vinculante em face do Judiciário e da Administração Pública.

<sup>57</sup> Embora o legislador durante todo o trâmite do processo legislativo de criação do instituto tenha a ele se reportado como *súmula vinculante*, na hora da concepção do texto final, que foi à promulgação, adotou, simplesmente, o termo *súmula*.

<sup>58</sup> Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de *súmula vinculante* pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências.

<sup>59</sup> Regimento Interno do Tribunal de Justiça de São Paulo.

<sup>60</sup> Ações diretas de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

<sup>61</sup> Ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

### **3. Conceito**

SILVA (2008, p. 564) a define como “a questão da adoção oficial de uma interpretação fixa, que se imponha a todos”.

Para SORMANI e SANTANDER (2008, p. 120), o conceito de “súmula vinculante” é o seguinte:

(...) apenas e tão-somente isso: síntese de orientações jurisprudenciais do STF a respeito de matéria constitucional que, a despeito de sua força vinculativa e de seu caráter interpretativo, não deixa de ser subordinada à lei, da qual ela é mera tradução enunciativa.

Não obstante a propriedade de tais conceitos, adotar-se-á, neste trabalho, o conceito mais abrangente de MORAES (2008, p. 566), para quem:

As súmulas vinculantes surgem a partir da necessidade de reforço à idéia de uma única interpretação jurídica para o mesmo texto constitucional ou legal, de maneira a assegurar-se a segurança jurídica e o princípio da igualdade, pois os órgãos do Poder Judiciário não devem aplicar as leis e atos normativos aos casos concretos de forma a criar ou aumentar desigualdades arbitrárias, devendo, pois, utilizar-se de todos os mecanismos constitucionais no sentido de conceder às normas jurídicas uma interpretação única e igualitária.

### **4. Súmula Impeditiva de Recursos**

As súmulas impeditivas de recursos, caso tivessem sido aprovadas pelo Congresso Nacional junto à Emenda Constitucional nº 45, de 2004, teriam, como o próprio nome coloca, a função de limitar o volume de interposição de recursos nas instâncias superiores – como já observado no Capítulo I deste trabalho, no que tange ao relatório apresentado pela Deputada Federal Zulaiê Cobra na Câmara dos Deputados.

É, neste vértice, o magistério de SILVA (2008, p. 566):

As súmulas impeditivas de recurso têm os mesmos objetivos previstos para as súmulas vinculantes (supra), não tolhem o exercício da jurisdição nos juízos inferiores, porque se constituem apenas em impedimento à interposição de quaisquer recursos contra decisão que a houver aplicado (...).

E, no mesmo sentido, as ponderações de DAIDONE (2006, p. 83):

As súmulas impeditivas pouco diferem das vinculantes de competência do Supremo Tribunal Federal, quanto aos seus efeitos finais dentro do processo desenvolvido, pois como se deduz das próprias denominações, umas “impedem” o seguimento do recurso contra decisões que forem prolatadas com base em matéria sumulada, enquanto que as outras, “vinculam” o próprio juiz e, portanto na origem, de proferir decisões contrariando súmula.

## **5. Natureza Jurídica**

Embora quase não haja manifestação, por parte da melhor doutrina, sobre a natureza jurídica da “súmula vinculante” – havendo, apenas, algumas poucas opiniões isoladas que, entende-se, não cabe registro –, arriscar-se-á, neste trabalho, em defini-la como sendo ato típico da jurisdição, vez que tem seu quadrante como fonte jurisprudencial do direito e emana da interpretação do STF.

## **6. Limites Objetivos**

Os limites objetivos da “súmula vinculante” vêm dispostos na própria Constituição e, repetidamente, na lei que a regulamenta (Lei nº 11.417, de 2006 – § 1º do artigo 2º). Mais precisamente, está descrito no § 1º do artigo 103-A, da CF:

Art. 103-A. (...)

§ 1º A súmula terá por **objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas**, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.<sup>62</sup>(grifa-se)

SORMANI e SANTANDER (2008, p. 164) advertem que:

Em uma leitura desatenta poderia o intérprete imaginar que o objeto da súmula vinculante consiste apenas na validade, interpretação e eficácia de normas determinadas, como se verifica do § 1º do art. 103-A. Porém, o objeto da súmula não é relativo a qualquer norma determinada, pois não se pode ignorar o teor do *caput* do mesmo artigo, o qual reza que a súmula será editada após reiteradas decisões sobre matéria constitucional. Assim, o constituinte reformador teve a expressa intenção de limitar a abrangência da súmula apenas ao âmbito constitucional e não permitiu, portanto, que a sua edição tivesse por objeto matérias infraconstitucionais.

Destarte, tais requisitos deverão ser sempre analisados à luz da Constituição Federal.

Cabe aqui destacar importante tese defendida por MENDES (2008, p. 968-9) sobre o papel constitucional do Senado Federal na suspensão da execução de lei ou ato normativo declarado inconstitucional pelo STF (inciso X, artigo 52, da CF<sup>63</sup>):

Não resta dúvida de que a adoção de súmula vinculante em situação que envolva a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo enfraquecerá ainda mais o já debilitado instituto da suspensão pelo Senado. É que a súmula vinculante conferirá interpretação vinculante à decisão que declara a inconstitucionalidade sem que a lei declarada inconstitucional tenha sido eliminada formalmente do ordenamento jurídico (falta de eficácia geral da decisão declaratória de inconstitucionalidade). Tem-se efeito vinculante da súmula, que obrigará a Administração a não mais aplicar a lei objeto da declaração de inconstitucionalidade (nem orientação que dela se deduzisse), sem eficácia *erga omnes* da declaração de inconstitucionalidade.

Mais uma razão para que se reveja a interpretação que se confere, tradicionalmente, ao disposto no art. 52, X, da Constituição, de modo a assegurar o efeito às decisões do Supremo Tribunal Federal, independentemente de terem sido proferidas em sede de controle abstrato, direto ou incidental.

<sup>62</sup> BRASIL. Consulta à Legislação da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%E7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao.htm). Acesso em: 10 nov. 2008.

<sup>63</sup> Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

X – suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

## 7. Limites Subjetivos

Do mesmo modo que nos limites objetivos da “súmula vinculante”, os seus limites subjetivos vêm estabelecidos no *caput* do artigo 103-A da Constituição, bem como na Lei 11.417, de 2006 (*caput* do artigo 2º):

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 a 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 (...)**<sup>64</sup> (grifa-se).

Cumprido, neste vértice, ressaltar expectativa colocada por SOUZA (2006, p. 273) em relação aos limites subjetivos que serão alcançados pela “súmula vinculante”:

Espera-se que isso diminua, consideravelmente, a quantidade de demandas judiciais, porquanto, entre nós, a administração pública é o principal litigante. O jurisdicionado não precisará – espera-se – ajuizar ação contra o Poder Público com fundamento em enunciado que lhe é favorável, uma vez que o entendimento vinculante do Supremo Tribunal Federal será, de logo, administrativamente cumprido. Não é demais lembrar que a imensa maioria dos processos em que a administração pública hoje litiga diz respeito a questões tributárias e previdenciárias (com conteúdo constitucional também, é claro), cuja solução já foi dada, reiteradas vezes, pelo Supremo Tribunal Federal.

## 8. Lei nº 11.417, de 2006

A Lei nº 11.417, de 2006<sup>65</sup>, que regulamenta o artigo 103-A da Constituição, que trata da “súmula vinculante”, pode ser considerada uma lei curta, posto que de apenas 11 (onze) artigos que, no mais das vezes, são meros repetidores do texto constitucional.

<sup>64</sup> BRASIL. Consulta à Legislação da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%E7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao.htm). Acesso em: 10 nov. 2008.

<sup>65</sup> BRASIL. Consulta à Legislação da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2004-2006/2006/Lei/L11417.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Lei/L11417.htm). Acesso em: 11 nov. 2008.

É como expõem ARAUJO e NUNES JÚNIOR (2007, p. 393): “Os legisladores da Emenda Constitucional n. 45 procuraram deixar pouca margem ao legislador ordinário, o que fez com que este repetisse boa parte dos vetores constantes na Constituição”.

Não obstante, não houve, porém, como pontifica MORAES (2008, p. 567), “a edição de súmula vinculante até a publicação da Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006, que disciplinou a edição, a revisão e o cancelamento dos enunciados das súmulas pelo Supremo Tribunal Federal”.

Em razão disso, não se detalhará, neste trabalho – de forma a não ser mais um repetidor – os dispositivos da referida lei; acreditando, ainda, já terem sido abordados alguns dos assuntos importantes e interessantes, afetos ao instituto da “súmula vinculante”.

Contudo, no anexo deste trabalho, será colocada, na íntegra, a lei, para que não se deixe de evidenciar a sua disciplina de edição, revisão e cancelamento; os legitimados; a eficácia; o quórum; a reclamação; dentre outros.

## **9. Breves Comentários a Respeito das Súmulas Mais Polêmicas – até o momento editadas**

### **9.1 “Súmula Vinculante” nº 11 (algemas)**

O noticiário midiático tem trazido, à exaustão, as operações de cumprimento de mandados de prisão efetuados pela Polícia Federal.

Nelas, o que se tem visto, sempre, é o uso indiscriminado pelos policiais de algemas, mesmo quando não há resistência por parte do preso, ou, ainda, quando

este não oferece nenhum tipo de perigo à integridade dos agentes executores do mandado.

DOTTI (2008, p. 27) lembra, inclusive, de um neologismo criado em recente discussão entre o Presidente do STF, Ministro Gilmar Mendes, e o Ministro da Justiça, Tarso Genro:

Um neologismo concebido e utilizado durante o confronto entre o Presidente do Supremo Tribunal Federal e o Ministro da Justiça, Tarso Genro, procura definir uma das novas atrações da mídia sensacionalista: a “espetacularização” pelas imagens da televisão, quando suspeitos da prática de crime são conduzidos algemados para as viaturas policiais. É o processo de constrangimento ilegal de dupla face: de um lado, a exposição pública de pessoas que ainda não foram julgadas; de outro, a catarse coletiva provocada pela transmissão on-line da televisão. Há uma parceria funesta, para a legalidade do processo penal e a dignidade da pessoa humana, entre Polícia Federal e a emissora de televisão. Aquela, abrindo oportunidade para que as diligências da prisão de suspeitos ou indiciados e de apreensão de coisas sejam fotografadas e filmadas; esta, valendo-se do abuso de poder para alcançar maiores pontos no Ibope, independentemente das exigências éticas do bom jornalismo. O resultado dessa tragicomédia é profundamente nocivo ao interesse da boa investigação, portanto, ao interesse público e às garantias da pessoa presa.

A despeito disso, anterior à “Súmula Vinculante” nº 11, já havia, por exemplo, previsão legal no Código de Processo Penal (CPP)<sup>66</sup> que dispunha sobre o assunto – afora as garantias individuais constitucionais:

Art. 284. Não será permitido o emprego de força, salvo a indispensável no caso de resistência ou de tentativa de fuga do preso.

Art. 292. Se houver, ainda que por parte de terceiro, resistência à prisão em flagrante ou à determinada por autoridade competente, o executor e as pessoas que o auxiliarem poderão usar dos meios necessários para defender-se ou para vencer a resistência, do que tudo se lavrará auto suscrito também por duas testemunhas.

Contudo, em razão do seu aparente descumprimento, o STF resolveu, por bem, editar a “Súmula Vinculante” nº 11, que enuncia:

Só é lícito o uso de algemas em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ato processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado.<sup>67</sup>

Como não poderia deixar de ser, a edição da referida súmula trouxe, ao mesmo tempo, elogios e críticas.

<sup>66</sup> BRASIL. Consulta à Legislação da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm). Acesso em: 11 nov. 2008.

<sup>67</sup> BRASIL. Consulta à Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante&pagina=sumula\\_001\\_013](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante&pagina=sumula_001_013). Acesso em: 11 nov. 2008.



Se de um lado BUARQUE (2008, p. 31) aplaudiu, com ressalvas em razão da demora, a edição da súmula nº 11, ao aduzir que:

Foram necessários 400 anos de correntes de ferro maltratando escravos, durante a Colônia e o Império, e 120 anos de República, para que os juízes brasileiros percebessem as algemas que estavam nos punhos de pobres sem bermuda, sem camisa, inclusive nas últimas décadas, nas telas da televisão, quase todos os dias. Esse atraso na percepção não decorre apenas da falta de sensibilidade que caracteriza a elite brasileira, mas também do fato de que, na lógica jurídica, os juízes só vêem o que é mostrado e apresentado sob a ótica e o argumento de advogados.

De outro lado, SILVA JÚNIOR (2008, p. 29) a condena, por concluir que:

Se o escopo da Súmula nº 11 é meramente pedagógico, ou seja, promover a reeducação das autoridades policiais, na linha do garantismo penal não parece ser a melhor técnica, especialmente porque penaliza a efetivação da justiça, ainda que cautelar, premiando o infrator com a liberdade pela falha dos agentes do Estado, quer juízes ou profissionais de segurança pública.

Apesar de argumentos em contrário, como por exemplo, o clamor público, a ordem pública ou econômica, a aplicação da lei penal, tem-se que, devem prevalecer os princípios da presunção de inocência, da dignidade da pessoa humana, do devido processo legal, dentre outros.

## **9.2 “Súmula Vinculante” nº 13 (nepotismo)**

A edição da “Súmula Vinculante” nº 13 pelo STF, trouxe à baila uma discussão que há muito permeia o debate entre os três Poderes da República: a omissão do Poder Legislativo.

Seja em razão do abuso na edição de medidas provisórias por parte do Poder Executivo e a indiferença – quanto a isto – do Poder Legislativo, seja pela omissão deste em cumprir efetivamente o seu papel de elaborador das leis, a verdade é que o Legislativo tem perdido muito do seu prestígio junto aos demais poderes, que o sobrepujam, e caído em descrédito com a sociedade, que chega a questionar sua importância e legitimidade.

É o que observa GOMES (2008, p. 2):

O Senado Federal aprovou regras sobre o nepotismo no ano de 1997. Desde o fim dos anos 90 até hoje, o que temos visto diretamente de Brasília é que a Câmara dos Deputados vem empurrando o assunto com a barriga, sob os mais variados e duvidosos pretextos. Mas o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu colocar um basta nisso. Uma das principais razões para a recente edição da Súmula Vinculante nº 13, que proíbe o nepotismo nos três poderes, pelo Supremo, reside nessa omissão legislativa.

E arremata:

Alguns parlamentares, pouco afeitos ao novo paradigma do neoconstitucionalismo, vêm se insurgindo contra as recentes decisões da corte suprema. Argumentaram tratar-se de invasão de competência, esvaziamento do Poder Legislativo etc. As críticas, de um modo geral, não procedem porque o Supremo, ao editar súmulas vinculantes, nada mais está do que agindo dentro do que lhe permite a Constituição Federal, aprovada pelo próprio Congresso Nacional em 1988.

Ainda assim, muitos se insurgem contra a postura que vem sendo adotada pelo Supremo, e a criticam veementemente.

É o caso de BEZERRA (2008, p. 35), que preleciona:

Ao se permitir que o Poder Judiciário, em sua função precípua, extraia diretamente dos princípios constitucionais da moralidade administrativa, da eficiência e da impessoalidade a conclusão de inconstitucionalidade da nomeação de parentes até o terceiro grau para cargos comissionados ou funções públicas, aviltado restará o princípio da separação dos poderes, na medida em que o órgão judicante estará agindo como legislador positivo, instituindo restrição inexistente na ordem jurídica.

Na verdade, para FERREIRA FILHO (2008, p. 268), “as súmulas, em decorrência da Emenda n. 45/2004, assumem a força de verdadeiras leis de interpretação, correspondendo a atribuição ao Supremo Tribunal Federal a uma função paralegislativa”.

E é também o magistério de GOMES (2008, p. 2), mas com outros argumentos:

De qualquer modo, é certo que o novo ativismo judicial do Supremo está impregnado de vários riscos. O primeiro deles reside no enfraquecimento da democracia. Deputados e senadores são os legítimos e diretos representantes da sociedade. O produto legislativo que resulta das atividades dos parlamentares, portanto, quando compatível com a Constituição, é muito mais democrático que uma norma do Poder Judiciário. Por outro lado, atuando o Supremo como legislador ativo, há sempre também o risco de “aristocratização do direito”, ou seja, o direito pode derivar de uma casta elitizada, e não da vontade dos representantes do povo. Conforme a composição do Supremo, pode-se, ademais, descambar para uma “hipermoralização do direito”, que significa priorizar as regras morais sobre o direito positivado.

E exemplifica:

Caso os magistrados do Supremo venham a se engajar com as ondas involutivas do estado de polícia, há também o risco de “hitlerização do direito” (direito nazista). Se conferirem primazia

para a religião, em detrimento das regras jurídicas, há a ameaça da “fundamentalização do direito” (direito fundamentalista). Se não observarem nenhuma regra vigente no momento das decisões, pode-se chegar à “alternativização do direito” (direito alternativo). O direito construído pelo Supremo, de outro lado, pode resultar absurdamente “antigarantista” – aliás, essa é a censura que muitos já estão fazendo em relação à Súmula nº 5, que dispensa a presença de advogado nos processos disciplinares.

Tanta crítica ao Supremo, em razão da edição da “Súmula Vinculante” nº 13, que reza sobre o nepotismo nos três Poderes:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.<sup>68</sup>

Contudo, independentemente das opiniões adversas, que se sustentam, na forma prevista pela Constituição, desde as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração<sup>69</sup>, bem como, do parentesco de até 2º (segundo) grau constante do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (Lei nº 8.112, de 1990)<sup>70</sup>; tem-se que o que se deve preponderar são os princípios constitucionais da Administração Pública, quais sejam, os da moralidade e da impessoalidade.

---

<sup>68</sup> BRASIL. Consulta à Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante&pagina=sumula\\_001\\_013](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante&pagina=sumula_001_013). Acesso em: 11 nov. 2008.

<sup>69</sup> CF, Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

<sup>70</sup> Art. 117. Ao servidor é proibido:

(...)

VIII – manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;

## CONCLUSÃO

Ao término deste trabalho, tem-se que o instituto da “súmula vinculante” passou, até a sua adoção, por acuradas discussões no âmbito do legislativo, contando, inclusive, com a participação dos mais diversos interessados, de advogados às mais altas autoridades do Poder Judiciário, que resultaram em notáveis debates nas comissões técnicas do Congresso Nacional – enquanto era apenas uma das possíveis bandeiras a se introduzir na tão esperada “Reforma do Judiciário”.

Tem-se, ainda, que, embora a “súmula vinculante”, como foi aqui implantada, possa ter se originado de outros institutos do direito comparado, deles tem apenas influências, e com eles guarda apenas semelhanças.

É como ensina SOUZA (2006, p. 263), que a denomina como súmula universalmente vinculante:

Diz-se isso apenas para deixar claro que, com a adoção da súmula universalmente vinculante – assunto na ordem do dia no Brasil – não estamos adotando a doutrina do *stare decisis*, nos moldes como ela é entendida e aplicada nos sistemas filiados à tradição do *common law*. Já foi dito, e mais de uma vez, que estaríamos adotando o *stare decisis* brasileiro. Não se discorda que um aspecto se faz presente em ambos modelos – a vinculação. Mas a origem, o alcance, o funcionamento, entre outras coisas, tudo isso, se compararmos os dois modelos, é ainda bastante diferente, e foi isso que, desde o início, se quis deixar claro aqui. De toda sorte, a adoção da súmula universalmente vinculante é mais um passo para a interseção dos dois sistemas, o *common law* e o *civil law*, o que, para o Brasil, abeberando-se da experiência de outros países sem preconceitos, pode ser de grande valia.

E como visto, tem sido. Apesar das inúmeras críticas que tal instituto tem recebido – do propalado engessamento do Judiciário à positivação do direito por este Poder, como por exemplo, na edição da “Súmula Vinculante” nº 13 –, a verdade é que desde a entrada em vigor da Lei nº 11.417, de 2006, que a regulamenta, tem-se percebido o seu avanço.

Note-se que não há uma ingerência por parte do STF na edição das “súmulas vinculantes”. De 2006 até os dias atuais, foram editadas apenas 13 (treze) súmulas.

Todavia, há campo para que se avance muito mais no assunto – seja por parte da doutrina, numa melhor construção do instituto, definindo, por exemplo, a sua natureza jurídica, que neste trabalho se arriscou; seja em outros temas que o Supremo pode enfrentar e sumular, e que geram grande expectativa na sociedade, como a demarcação das terras indígenas, a declaração de atipicidade no aborto de anencéfalos, ou a autorização das pesquisas com as células-tronco embrionárias.

Conclui-se, portanto, que, se editadas como tem sido feito até o momento pelo STF, a “súmula vinculante” será um instrumento que, consoante MORAES (2008, p. 570), poderá possibilitar “a drástica redução do número de processos e a célere pacificação e solução uniforme de complexos litígios, que envolvam toda a coletividade e coloquem em confronto diferentes órgãos do Judiciário ou este com a administração pública”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*, 11 ed. rev. e atual., São Paulo : Saraiva, 2007.

BEZERRA, Rodrigo José Rodrigues. A prática do nepotismo e a atuação do STF como legislador positivo. *Revista jurídica Consulex*, ano XII, n. 280, 15 set. 2008.

BRASIL. Consulta à Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em: 11 nov. 2008.

BRASIL. Consulta à Legislação da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 11 nov. 2008.

BRASIL. Consulta Tramitação das Proposições da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 11 nov. 2008.

BRASIL. Consulta Tramitação de Matérias (Proposições) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesqAvancada.asp>. Acesso em: 11 nov. 2008.

BRASIL. Revista Jurídica Virtual da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, Brasília, vol. 1, n. 2, junho 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_02/parecer%20relator.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_02/parecer%20relator.htm). Acesso em: 11 nov. 2008.

BUARQUE, Cristovam. Algemas mentais. *Revista jurídica Consulex*, ano XII, n. 279, 31 ago. 2008.

COSTA, Sílvio Nazareno. *Súmula vinculante e reforma do judiciário*, 1ª ed., Rio de Janeiro : Forense, 2002.

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

DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*, São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2008.

DOTTI, René Ariel. O uso desnecessário de algemas e o crime de abuso de autoridade. *Revista jurídica Consulex*, ano XII, n. 279, 31 ago. 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, 34 ed. rev. e atual., São Paulo : Saraiva, 2008.

GOMES, Luiz Flávio. O Supremo e a omissão do Poder Legislativo. *Jornal Valor Econômico*, caderno E, coluna Legislação & Tributos, 29 set. 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Divergência jurisprudencial e súmula vinculante*, 3 ed. rev. atual. e ampl., São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*, 2 ed. rev. e atual., São Paulo : Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*, 23 ed., São Paulo : Atlas, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, 30 ed., São Paulo : Malheiros Editores, 2008.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. A polémica súmula vinculante nº 11 – Arbitrariedade no emprego de algemas. *Revista jurídica Consulex*, ano XII, n. 279, 31 ago. 2008.

SORMANI, Alexandre; SANTANDER, Nelson Luis. *Súmula vinculante*, 2ª ed., Curitiba : Juruá, 2008.

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

**ANEXO****LEI Nº 11.417, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006**

Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

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, 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 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 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 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.

§ 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 propor a edição, a revisão ou o cancelamento de enunciado de súmula vinculante:

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.

§ 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 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.

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 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.

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. 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.

§ 1º Contra omissão ou ato da administração pública, o uso da reclamação só será admitido após esgotamento das vias administrativas.

§ 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.

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.” (NR)

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. 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. Esta Lei entra em vigor 3 (três) meses após a sua publicação.

Brasília, 19 de dezembro de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Márcio Thomaz Bastos*

## **SÚMULAS VINCULANTES**

### **SÚMULA VINCULANTE Nº 1**

OFENDE A GARANTIA CONSTITUCIONAL DO ATO JURÍDICO PERFEITO A DECISÃO QUE, SEM PONDERAR AS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO, DESCONSIDERA A VALIDEZ E A EFICÁCIA DE ACORDO CONSTANTE DE TERMO DE ADESÃO INSTITUÍDO PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 110/2001.

### **SÚMULA VINCULANTE Nº 2**

É INCONSTITUCIONAL A LEI OU ATO NORMATIVO ESTADUAL OU DISTRITAL QUE DISPONHA SOBRE SISTEMAS DE CONSÓRCIOS E SORTEIOS, INCLUSIVE BINGOS E LOTERIAS.

### **SÚMULA VINCULANTE Nº 3**

NOS PROCESSOS PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ASSEGURAM-SE O CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA QUANDO DA DECISÃO PUDER RESULTAR ANULAÇÃO OU REVOGAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO QUE BENEFICIE O INTERESSADO, EXCETUADA A APRECIÇÃO DA LEGALIDADE DO ATO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO.

### **SÚMULA VINCULANTE Nº 4**

SALVO NOS CASOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO, O SALÁRIO MÍNIMO NÃO PODE SER USADO COMO INDEXADOR DE BASE DE CÁLCULO DE VANTAGEM DE SERVIDOR PÚBLICO OU DE EMPREGADO, NEM SER SUBSTITUÍDO POR DECISÃO JUDICIAL.

### **SÚMULA VINCULANTE Nº 5**

A FALTA DE DEFESA TÉCNICA POR ADVOGADO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NÃO OFENDE A CONSTITUIÇÃO.

**SÚMULA VINCULANTE Nº 6**

NÃO VIOLA A CONSTITUIÇÃO O ESTABELECIMENTO DE REMUNERAÇÃO INFERIOR AO SALÁRIO MÍNIMO PARA AS PRAÇAS PRESTADORAS DE SERVIÇO MILITAR INICIAL.

**SÚMULA VINCULANTE Nº 7**

A NORMA DO §3º DO ARTIGO 192 DA CONSTITUIÇÃO, REVOGADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 40/2003, QUE LIMITAVA A TAXA DE JUROS REAIS A 12% AO ANO, TINHA SUA APLICAÇÃO CONDICIONADA À EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR.

**SÚMULA VINCULANTE Nº 8**

SÃO INCONSTITUCIONAIS O PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 5º DO DECRETO-LEI Nº 1.569/1977 E OS ARTIGOS 45 E 46 DA LEI Nº 8.212/1991, QUE TRATAM DE PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO.

**SÚMULA VINCULANTE Nº 9**

O DISPOSTO NO ARTIGO 127 DA LEI Nº 7.210/1984 (LEI DE EXECUÇÃO PENAL) FOI RECEBIDO PELA ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE, E NÃO SE LHE APLICA O LIMITE TEMPORAL PREVISTO NO CAPUT DO ARTIGO 58.

**SÚMULA VINCULANTE Nº 10**

VIOLA A CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO (CF, ARTIGO 97) A DECISÃO DE ÓRGÃO FRACIONÁRIO DE TRIBUNAL QUE, EMBORA NÃO DECLARE EXPRESSAMENTE A INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO DO PODER PÚBLICO, AFASTA SUA INCIDÊNCIA, NO TODO OU EM PARTE.

**SÚMULA VINCULANTE Nº 11**

SÓ É LÍCITO O USO DE ALGEMAS EM CASOS DE RESISTÊNCIA E DE FUNDADO RECEIO DE FUGA OU DE PERIGO À INTEGRIDADE FÍSICA PRÓPRIA OU ALHEIA, POR PARTE DO PRESO OU DE TERCEIROS, JUSTIFICADA A EXCEPCIONALIDADE POR ESCRITO, SOB PENA DE RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR, CIVIL E PENAL DO AGENTE OU DA AUTORIDADE E DE NULIDADE DA PRISÃO OU DO ATO PROCESSUAL A QUE SE REFERE, SEM PREJUÍZO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.

**SÚMULA VINCULANTE Nº 12**

A COBRANÇA DE TAXA DE MATRÍCULA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS VIOLA O DISPOSTO NO ART. 206, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

**SÚMULA VINCULANTE Nº 13**

A NOMEAÇÃO DE CÔNJUGE, COMPANHEIRO OU PARENTE EM LINHA RETA, COLATERAL OU POR AFINIDADE, ATÉ O TERCEIRO GRAU, INCLUSIVE, DA AUTORIDADE NOMEANTE OU DE SERVIDOR DA MESMA PESSOA JURÍDICA INVESTIDO EM CARGO DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO, PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU DE CONFIANÇA OU, AINDA, DE FUNÇÃO GRATIFICADA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA EM QUALQUER DOS PODERES DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS, COMPREENDIDO O AJUSTE MEDIANTE DESIGNAÇÕES RECÍPROCAS, VIOLA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL.