

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

COGEAE

ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

**SÚMULA VINCULANTE**

**DAIANA COSTA BEBER**

São Paulo – SP

2010

**DAIANA COSTA BEBER**

**SÚMULA VINCULANTE**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito Constitucional, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – COGEAE, como pré-requisito para a obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, sob a orientação do Professor Mestre Renato Braz Mehanna Khamis.

São Paulo – SP

2010

**AVALIAÇÃO:.....**

**ASSINATURA DO ORIENTADOR:.....**

**ASSINATURA DO COORDENADOR:.....**

Dedico este trabalho aos meus pais e ao Bruno; tríade de pessoas com maior importância e impacto na minha vida.  
A vocês, todo o meu amor!

Agradeço a atenção dispensada pelo meu orientador, Prof. Renato Braz Mehanna Khamis, que colaborou e auxiliou no desenvolvimento deste projeto.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
1. CONCEITUAÇÃO E COMPREENSÃO DO TERMO “SÚMULA” E DO EFEITO VINCULANTE .....	11
1.1 Conceito de Súmula .....	11
1.2 Classificação dos Precedentes Judiciais.....	13
1.2.1 Precedentes Declarativos e Precedentes Criativos .....	13
1.2.2 Precedentes Persuasivos, Relativamente Obrigatórios e Absolutamente Obrigatórios .....	14
1.3 Súmula Vinculante.....	15
2. A VINCULAÇÃO DAS DECISÕES NO DIREITO COMPARADO .....	17
2.1 O Sistema Romanista ( <i>Civil Law</i> ).....	17
2.2 <i>Common Law</i> .....	18
3. PRECEDENTES BRASILEIROS SOBRE O EFEITO VINCULANTE.....	21
3.1 Os Assentos Portugueses .....	21
3.2 Prejulgados Trabalhistas .....	22
3.3 Prejulgados na Justiça Eleitoral.....	23
3.4 incidente de Uniformização de Jurisprudência .....	24
3.5 O Efeito Vinculante no Controle Concentrado de Constitucionalidade .....	25
3.5.1 Distinção entre eficácia <i>erga omnes</i> e efeito vinculante .....	26
4. A SÚMULA VINCULANTE .....	27
4.1 Noções Gerais.....	27
4.2 Competência para edição, revisão e cancelamento de súmula vinculante .....	27
4.3 Legitimidade para propositura de súmula vinculante.....	27
4.3.1 Pertinência temática.....	29
4.4 Intervenção de terceiro ( <i>amicus curiae</i> ).....	30
4.5 Manifestação do Procurador-Geral da República.....	31
4.6 Suspensão dos Processos .....	31
4.7 Pressupostos para edição de súmula vinculante.....	33
4.7.1 Atuais súmulas do Supremo Tribunal Federal (“súmulas antigas”).....	36

4.8 Quorum.....	37
4.9 Limites Objetivos .....	38
4.9.1 Início da irradiação dos efeitos vinculantes e sua restrição .....	40
4.10 Limites Subjetivos.....	40
4.11 Revisão e o cancelamento de súmula vinculante.....	41
4.11.1 Revogação ou alteração de lei em que se fundou a edição de enunciado de súmula vinculante.....	42
4.12 Reclamação.....	42
4.12.1 Necessário exaurimento da via administrativa .....	44
4.12.2 Fundamentação da decisão na via administrativa .....	45
4.12.3 Efeitos da reclamação no âmbito administrativo .....	46
4.12.4 Responsabilização plena do administrador público .....	47
5. PONTOS E CONTRAPONTOS DA SÚMULA VINCULANTE .....	48
5.1 Argumentos contrários à Súmula Vinculante.....	48
5.1.1 Violação ao Princípio da Separação dos Poderes .....	48
5.1.2 Violação ao Princípio da Independência e do Livre-Convencimento do Magistrado .....	51
5.1.3 Ofensa ao Princípio do Duplo Grau de Jurisdição .....	53
5.1.4 “Engessamento” da Jurisprudência.....	53
5.2 Argumentos favoráveis à súmula vinculante .....	54
5.2.1 Celeridade na prestação jurisdicional decorrente da redução de processos.....	54
5.2.2 Atendimento ao Princípio da Isonomia e da Segurança Jurídica.....	55
5.2.3 Estabilidade .....	57
5.2.4 Previsibilidade.....	57
CONCLUSÃO .....	59
BIBLIOGRAFIA .....	61

## RESUMO

A Súmula Vinculante introduziu uma nova sistemática no Direito Brasileiro, tanto na formação, como na consolidação da jurisprudência, criando uma imposição legal vertical oriunda do Poder Judiciário. Por consequência, indispensável se torna o estudo de tão relevante tema, principalmente no que diz respeito às suas raízes históricas, às suas inspirações no direito comparado e aos precedentes nacionais sobre o efeito vinculante. Citada análise objetiva possibilitar a compreensão dos termos em que a Súmula Vinculante foi posta em nosso ordenamento jurídico ao ser positivada pela Emenda Constitucional 45, de 2004, e regulamentada pela Lei 11.417, de 2006, e as inúmeras manifestações favoráveis e contrárias que tal instituto gerou.

**Palavras-Chave:** Súmula Vinculante, direito comparado, precedentes, Emenda Constitucional 45/2004, Lei 11.417/06, manifestações contrárias e favoráveis

## **ABSTRACT**

The Biding Summary has introduced a new systematic in Brazilian Law, not only in the creation of new precedents but also in its consolidation, creating an legal vertical imposition from the Judiciary. Therefore, the analysis of a theme so relevant is indispensable, mainly its historical roots, its inspirations in the foreign law systems and also the others Brazilians precedents with bidding effect. This analysis has for object making possible the comprehension how the Summary Bidding was created in the Brazilian law system by the Constitutional Amendment 45, from 2004, and regulated by the Federal Law 11.417, from 2006, and the many favorable and against manifestations evoked by the institute.

**Keywords:** Biding Summary, foreign Law systems, precedents, Constitutional Amendment 45/2004, Law 11.417/2006, favorable and against manifestations

## INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos, a busca pela justiça tem impulsionado importantes transformações no pensamento jurídico, dando azo a um número crescente de reformas normativas e institucionais por todo o mundo. Hodiernamente, no Brasil, o foco dessas transformações tem sido o que é chamado pela imprensa nacional de “Crise do Judiciário”.

A Constituição Cidadã de 1988 prescreve diversos dispositivos que visam garantir o acesso à justiça. Contudo, tal idéia de acessibilidade não deve limitar-se ao mero acesso ao Poder Judiciário, mas à justiça, enquanto ordem jurídica justa.

O legislador pátrio vem buscando abandonar o aspecto teórico do acesso à justiça – que se consubstancia em justiça para todos – para alcançar de maneira efetiva tal acesso à justiça – materializado na prestação jurisdicional concreta e indistinta.

O vertiginoso crescimento do clamor social por uma prestação jurisdicional célere e efetiva tem dado origem a aprofundadas reflexões, vinculadas à idéia de eficiência e efetividade da prestação jurisdicional do Estado, uma vez que a demora na solução do conflito traz à tona a questão da inefetividade do processo, que representa a maior preocupação da doutrina processual na atualidade.

É neste cenário que surge o instituto da Súmula Vinculante, introduzida no ordenamento jurídico pátrio por meio da Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004, e regulamentada pela Lei 11.417, de 19 de dezembro de 2006.

Juntamente com outras medidas que vêm sendo adotadas, a Súmula Vinculante surge com o propósito declarado de solucionar parte dos problemas que assolam a estrutura funcional do Poder Judiciário brasileiro, tornando-o lento e ineficiente.

Com a adoção do referido instituto busca-se resolver, ao menos em parte, o problema da sobrecarga de processos, que contribui para a morosidade na entrega efetiva da prestação jurisdicional. Ademais, pretende-se obter a uniformização de entendimento em relação a matérias que já tenham sido discutidas e esgotadas em todas as instâncias, com

vistas a emprestar maior previsibilidade e isonomia à atuação jurisdicional.

O presente trabalho se ocupa de uma análise ampla do instituto, buscando ao longo dos seus capítulos apresentá-lo de forma crescente e coerente, analisando-o sob a égide do direito histórico e do direito comparado, expondo o delineamento dado a ele no nosso sistema jurídico.

O primeiro capítulo desse trabalho delinea os traços básicos da Súmula Vinculante, buscando dar ao leitor subsídios para a compreensão da análise comparada e histórica do instituto, que é apresentada no segundo e terceiro capítulos.

O quarto capítulo trata de como o instituto da Súmula Vinculante foi efetivamente inserido no ordenamento jurídico pátrio, analisando-a em seus pormenores e dando subsídios para a formulação de críticas e pontos de vista, que serão referidos no capítulo final.

Inegável que a Súmula Vinculante impôs ao ordenamento jurídico uma marca indelével e histórica, que ocupará por muito tempo – como já vem ocupando – espaço nas discussões jurídicas.

## CAPÍTULO 1

### CONCEITUAÇÃO E COMPREENSÃO DO TERMO “SÚMULA” E DO EFEITO VINCULANTE

#### 1.1 Conceito de Súmula

Para uma melhor compreensão do que seja súmula com “efeito vinculante”, devemos efetuar uma operação lógica de decomposição para que se obtenha um significado mais preciso e científico do conceito.

Para compreender o significado de súmula é preciso buscar a essência do instituto, até encontrar o seu começo que se revela na sentença judicial.

É a sentença judicial que dá início à elaboração de uma súmula. Entretanto, não basta que seja uma decisão qualquer, é preciso que ela seja emanada por um Tribunal, que estará analisando, em princípio, uma sentença de primeiro grau. Também, não são todas as decisões dos Tribunais que darão ensejo a uma súmula, mas apenas algumas que devido a sua repetição, conexão e coerência com outros julgamentos tornam-se jurisprudência e posteriormente súmulas.

Torna-se, assim, visível a necessidade de conceituar jurisprudência. André Franco Montoro esclarece que são possíveis três significados, na linguagem jurídica, para a palavra *jurisprudência*:

- “1. pode indicar a ‘Ciência do Direito’, em sentido estrito, também denominada ‘Dogmática Jurídica’ ou ‘Jurisprudência’;
2. pode referir-se ao conjunto de sentenças dos Tribunais, em sentido amplo, e abranger tanto a jurisprudência uniforme como a contraditória;
3. em sentido estrito, ‘jurisprudência’ é apenas o conjunto de sentenças uniformes; nesse sentido, falamos em ‘firmar jurisprudência’ ou ‘contrariar a jurisprudência’”.<sup>1</sup>

Costumeiramente, utiliza-se o vocábulo *jurisprudência* na segunda e terceira acepções acima referidas.

A jurisprudência desempenha um papel relevante na aplicação do direito, pois se trata de um reflexo da atividade jurisdicional dos magistrados

---

<sup>1</sup> MONTORO, André Franco. Fontes do Direito em suas Modalidades Fundamentais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, jan-mar de 1972, p. 66 *apud* MUSCARI, Marco Antonio Botto. **Súmula Vinculante**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. p. 19.

que ao interpretarem as normas, integram-nas, preenchendo as lacunas existentes no ordenamento estatal. Desta forma, o magistrado atuará de maneira progressiva e dinâmica, aplicando o direito com base nos fatos sociais de determinado momento histórico.

Nesse sentido, a jurisprudência – segundo a maioria dos doutrinadores – é fonte do direito.

Vale ressaltar que ao conjunto de arestos que não expressam o posicionamento predominante nos tribunais, é melhor que se atribua o conceito de *precedentes*, reservando o termo *jurisprudência* para o conjunto de decisões uniformes e constantes.

Os precedentes podem ser entendidos, de maneira objetiva, como “*um caso sentenciado ou decisão da corte considerada como fornecedora de um exemplo ou de autoridade para um caso similar ou idêntico posteriormente surgido ou para uma questão similar de direito*”.<sup>2</sup>

Súmula é, senão, um precedente qualificado pela circunstância de haver sido editada pelo próprio órgão encarregado de dirimir as divergências entre os órgãos internos do Tribunal.

O termo súmula, proveniente do latim *summula*, significa “*o resultado do julgamento tomado pelo voto da maioria absoluta dos membros que integram o tribunal, condensado em enunciado que constituirá precedente na uniformização da jurisprudência do próprio órgão*”.<sup>3</sup>

O surgimento da súmula no Brasil foi impulsionado pelo acúmulo de processos pendentes de julgamento, dos quais a imensa maioria versava sobre questões idênticas. Diante desse quadro, o Supremo Tribunal Federal, após alterar seu regimento, instituiu a súmula, através do trabalho da Comissão de Jurisprudência, composta pelos Ministros Gonçalves de Oliveira, Pedro Chaves e Victor Nunes Leal, sendo este último o relator e seu grande mentor.

A forma clássica da súmula é um elemento de persuasão, porém não obriga nem vincula os demais órgãos – de qualquer grau de jurisdição –

---

<sup>2</sup> BLACK, Henry Campbell. **Black's law dictionary**. 6. ed. St. Paul, USA: West Publishing, 1990, *apud* SOUZA, Marcelo Alves Dias de. **Do precedente judicial à súmula vinculante**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 51.

<sup>3</sup> LIMA, Alcides de Mendonça. **Dicionário do Código de Processo Civil Brasileiro**. São Paulo: Revista Forense, 1994. p. 538.

subordinados àquele que a editou, salvo este próprio.

## 1.2 Classificação dos Precedentes Judiciais

Para a correta compreensão do efeito vinculativo da Súmula Vinculante, é imprescindível que analisemos a classificação dos precedentes judiciais.

É sabido que a decisão tomada pelo Judiciário em um caso anterior constitui, para os casos semelhantes a ele, um precedente judicial.

Para Marcelo Alves Dias de Souza,<sup>4</sup> ante essa premissa, percebe-se que o precedente judicial existe em qualquer sistema jurídico. O que sofrerá variações são suas características próprias, conforme os contornos atribuídos a ele pelo sistema jurídico em que se encontra inserto.

Citado doutrinador classifica os precedentes judiciais em:

- a) Precedentes declarativos ou precedentes criativos;
- b) Precedentes persuasivos ou precedentes (absoluta ou relativamente) obrigatórios;

### 1.2.1 Precedentes Declarativos e Precedentes Criativos

Para Marcelo Alves Dias de Souza, quando o precedente apenas reconhece e aplica uma norma jurídica já existente é chamado de precedente declarativo. Por outro lado, o precedente criativo é aquele que cria e aplica uma nova norma jurídica.

No primeiro caso a norma é aplicada porque já constitui Direito, enquanto que no segundo, a norma se transforma em Direito para o futuro porque agora é aplicada.<sup>5</sup>

Sobretudo nos sistemas jurídicos mais depurados, o precedente declarativo é mais comum que o criativo, pois a maioria das questões já está regulada por atos legislativos ou por decisões judiciais anteriores, restando às novas decisões judiciais apenas declarar o Direito preexistente. Mas esse

---

<sup>4</sup> SOUZA, Marcelo Alves Dias de. *Op. cit.* p. 51.

<sup>5</sup> SESMA, Victoria Iturralde. **El precedente en common law**. Madrid: Civitas, 1995. p.38 *apud* SOUZA, Marcelo Dias de. *Op. cit.* p. 51.

fato não afasta a importância dos precedentes criativos, pois criam o Direito onde ele ainda não existia.

Ademais, ambos os precedentes são fontes do Direito.

### 1.2.2 Precedentes Persuasivos, Relativamente Obrigatórios e Absolutamente Obrigatórios

Continuando a classificação de Marcelo Alves Dias de Souza, para o qual todos os precedentes possuem autoridade, imperioso se mostra saber qual o grau dessa autoridade, ou seja, até que ponto um determinado precedente influencia a decisão judicial decorrente de um caso semelhante.

O autor lembra-nos que um determinado precedente pode ser persuasivo para determinado caso e obrigatório para outro, pois apesar de a origem do precedente ser levada em consideração para se estabelecer o seu caráter obrigatório ou não, este caráter depende também da hierarquia da corte em que está sendo citado o precedente. Por exemplo, o precedente de uma determinada corte obriga as inferiores a ela, mas não as superiores.

Um precedente será persuasivo quando o juiz não está obrigado a segui-lo. Ele apenas o seguirá se estiver convencido da sua correção.

Além da correção da proposição *per se*, o grau de convencimento de um precedente persuasivo depende de outros fatores, tais como: a posição do tribunal que proferiu a decisão na hierarquia do Poder Judiciário, a data da decisão, a boa fundamentação, se foi unânime ou não, etc.

Em regra, no direito brasileiro, os precedentes são persuasivos.

Por seu turno, o precedente será relativamente obrigatório quando a corte tem o poder de se afastar dele, desde que existam fundadas razões para tanto.

Para que o precedente seja afastado, é necessário que a proposição nele prevista seja tão incorreta que deva, no interesse da administração da Justiça, ser afastada.

Por outro lado, considera-se precedente absolutamente obrigatório aquele que deve ser necessariamente seguido, mesmo que o Juiz ou Tribunal o considere incorreto ou irracional, segundo a máxima *stare decisis et non quieta movere* (atém-se ao precedente judicial e não se move o que

está quieto).

Lembra-nos o autor que, atualmente, a utilidade da classificação dos precedentes está apenas em distingui-los entre precedentes obrigatórios e precedentes persuasivos, pois a classificação de um precedente como persuasivo, relativamente obrigatório ou absolutamente obrigatório, depende de vários fatores extrínsecos do caso a ser julgado, tais como a semelhança entre os dois casos, a hierarquia dos tribunais, etc.

Dessa forma, tende-se a reconhecer apenas a existência de dois tipos de precedentes: obrigatório e persuasivo.

Nas palavras de Sesma, *“hoje em dia não se pode fazer esta graduação entre precedentes absolutamente obrigatórios e condicionalmente obrigatórios, se não simplesmente entre precedentes obrigatórios (ou precedentes, sem mais) e precedentes persuasivos”*.<sup>6</sup>

### 1.3 Súmula Vinculante

A súmula vinculante, ao contrário do caráter clássico de súmula, que possui caráter meramente persuasivo, é uma espécie de precedente judicial de observância obrigatória, com o poder de vincular as decisões dos magistrados inferiores.

A súmula com efeitos vinculantes foi instituída no Brasil pela Emenda Constitucional 45/2004 e regulamentada pela Lei 11.417, de 19.12.2006, somente podendo ser editada pelo Supremo Tribunal Federal, devendo após sua edição, ser observada pelas instâncias judiciais inferiores e pela administração pública em geral.

Conseqüentemente, diante da obrigatoriedade à qual estão submetidos os demais órgãos do judiciário e da administração pública, não lhes será lícito, após a edição da súmula com efeitos vinculativos, deixar de acolher a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal.

Antônio Silveira Neto conceitua súmula vinculante como sendo *“um enunciado sintético e objetivo exarado por um Tribunal, com o escopo de uniformizar o entendimento reiterado em inúmeros e semelhantes julgados*

---

<sup>6</sup> SESMA, Victoria Iturralde. **El precedente en common law**. Madrid: Civitas, 1995. p.38 *apud* SOUZA, Marcelo Dias de. *Op. cit.* p. 56.

*(jurisprudência), que obriga todos a harmonizarem suas condutas com o declarado pelo Tribunal.”<sup>7</sup>*

Marco Antonio Botto Muscari defende que, ao editar uma súmula vinculante, o Poder Judiciário não irá inovar na ordem jurídica, criando direitos ou obrigações; apenas estará definindo e aclarando o alcance da norma já editada pelo legislador.<sup>8</sup>

Prossegue afirmando que a súmula vinculante encontra-se a meio-caminho entre a jurisprudência e a lei, pois é mais que a jurisprudência e menos que a lei. A similitude guardada com a jurisprudência é a de que provém do Judiciário e sempre está relacionada a casos concretos que lhe dão origem. Por outro lado, assemelha-se à lei em virtude da obrigatoriedade de observância e da repercussão geral, que subordina a todos.

Para André Ramos Tavares, a súmula vinculante se configura como uma ponte entre o controle difuso-concreto e o controle abstrato-geral, pois *“os detalhes dos casos concretos, suas particularidades e interesses, apreciados pelas decisões anteriores serão descartados para fins de criação de um enunciado que seja suficientemente abstrato para ter efeitos erga omnes.”<sup>9</sup>*

Independentemente do conceito ou da natureza dada por cada estudioso ao instituto, vislumbra-se que a súmula vinculante busca solucionar os conflitos conforme o entendimento jurisprudencial já assentado, pois mesmo a jurisprudência se tratando de uma autêntica fonte do direito, o costume jurisprudencial não se mostra capaz de solucionar efetivamente tais impasses, pois juízes e tribunais locais muitas vezes decidem de forma diversa da orientação pacífica das instâncias superiores, sob o argumento de que a lei não os obriga a observar a jurisprudência dominante.

---

<sup>7</sup> SILVEIRA NETO, Antônio. **Súmula de Efeito Vinculante**. Disponível em <http://www.angelfire.com/ut/jurisnet/art64.html>. Acesso em 10 fevereiro 2010.

<sup>8</sup> MUSCARI, Marco Antonio Botto. *Op. cit.* p. 53.

<sup>9</sup> TAVARES, André Ramos. **Nova Lei da Súmula Vinculante**. São Paulo: Método, 2009. p. 15.

## CAPÍTULO 2

### A VINCULAÇÃO DAS DECISÕES NO DIREITO COMPARADO

Não se admite que um instituto jurídico, qualquer que seja ele, surja do nada, completamente desvinculado de antecedentes lógicos ou históricos, corroborando a máxima de que “*nada se cria, tudo se transforma*”.

Sendo uma ciência, o Direito está sujeito a evoluções e retrocessos. Diversos institutos jurídicos surgem, desaparecem ou se transformam, de acordo com as conveniências sociais e políticas marcadas pelo momento histórico e cultural. Desse modo, conclui-se, que é efetivamente impossível estudar com profundidade um instituto jurídico sem lhe perquirir a origem histórica.

Nesse diapasão, o Direito Comparado constitui hoje uma das técnicas mais adequadas para solucionar problemas ligados ao estudo da ciência do direito nos mais variados sistemas jurídicos existentes no mundo, levando-se em consideração a observância da formação sociocultural e histórica do país onde se procura aplicar as soluções supranacionais.<sup>10</sup>

A súmula vinculante, tal como ocorre com quase todos os outros institutos jurídicos, também possui um quadro originário, no qual o legislador buscou inspiração para delinear o seu contorno jurídico e regramento lógico.

No transcorrer deste capítulo, procurar-se-á demonstrar um pequeno esboço das soluções jurídicas de outros países, relacionadas ao direito sumular, que antecederam e propiciaram o surgimento da súmula vinculante no Brasil.

Inicialmente, cumpre ressaltar que existem – fundamentalmente – dois grandes sistemas jurídicos no mundo ocidental: o da tradição romanista (*civil law*), e o da tradição anglo-americana (*common law*).

#### 2.1 O Sistema Romanista (*Civil Law*)

O sistema romanista é genericamente conhecido por se basear em preceitos expressos, quais sejam, as leis.

---

<sup>10</sup> SORMANI, Alexandre; SANTANDER, Nelson Luis. **Súmula Vinculante: Um Estudo à luz da Emenda Constitucional 45, de 30.12.2004.** Curitiba: Juruá, 2009. p. 16

Nesse sistema, predominante no ocidente, a fonte primária do direito é a lei, onde são fixados os direitos subjetivos e a imposição de deveres, sendo vedada a inovação da ordem jurídica por qualquer outro instrumento. Trata-se de um sistema em que o primado dos direitos e obrigações está focalizado na norma legal, *i.e.*, no comando geral, abstrato e impessoal, imposta a todos.

Dessa forma, a função do Poder Judiciário é tão somente a de aplicar a lei, o que ocorre mediante sua interpretação.

Nesse sentido, a posição clássica dos países filiados à tradição do *civil law*, dentre eles o Brasil, no que tange ao precedente obrigatório, assim pode ser resumida:

- os tribunais superiores não têm de julgar como fizeram juízes inferiores, o que é facilmente compreensível.
- os juízes não têm de julgar como fizeram já juízes do mesmo nível hierárquico. Assim, se o juiz de direito chamado a decidir um caso verifica que outro juiz decidiu já caso semelhante de certa maneira, nem por isso está vinculado a manter a orientação seguida.
- os juízes não têm de julgar consoante eles próprios já fizeram. O fato de o Supremo Tribunal ter decidido sempre em certo sentido uma categoria de casos, não o inibe de um dado momento adotar outra orientação que lhe pareça mais fundada.
- os órgãos judiciais inferiores não têm de julgar conforme o fizeram já os tribunais superiores. Esta é a chave do sistema.<sup>11</sup>

Nos países civilistas, os precedentes jurisprudenciais possuem, em regra, força meramente persuasiva, o que acaba por lhes atribuir assento secundário em relação à norma legislada.

Entretantes, conquanto a lei subsista como principal fonte do direito, não há mais a redução absoluta do Direito à lei. Dessa forma, mesmo em face do nosso sistema jurídico essencialmente legislativo, a dinâmica da sociedade moderna impõe ao aplicador das leis, freqüentemente, que recorra às demais fontes do direito, tais como a jurisprudência.

## **2.2 Common Law**

No sistema do *common law*, o direito é consolidado a partir de precedentes judiciais, ou seja, se forma a partir de uma série de decisões baseadas em usos e costumes prévios, prevalecendo estes sobre as normas legisladas.

---

<sup>11</sup> ASCENSÃO, José de Oliveira. **O Direito: introdução e teoria geral: uma perspectiva luso-brasileira.** Rio de Janeiro: Renovar, 1994. p.247.

Em virtude das razões históricas e sociais, formou-se um sistema jurídico dinâmico, no qual o ordenamento normativo é consequência de uma resposta imediata, pelos julgadores, à realidade social, ficando em segundo plano, portanto, o procedimento legislativo formal.

A base do direito no sistema anglo-americano é a jurisprudência, presente o seguimento obrigatório do precedente, *stricto sensu*, sobretudo nos países filiados à tradição do *common law*.

Interessante ressaltar o caráter intrinsecamente dinâmico deste método de desenvolvimento do direito, pois uma vez que não exista desde logo um repertório normativo através do qual as questões devam ser apreciadas, o direito material define-se através da experiência, na medida em que as questões sejam levadas à apreciação dos julgadores. Essa é a justificativa para a existência do brocardo jurídico inglês "*where there is no remedy, there is no right*" (*onde não há ação, não há Direito*).<sup>12</sup>

Não se pode afirmar, contudo, que nos países do *common law* não há leis. Elas existem, entretanto, desempenham um papel diametralmente oposto daquele que lhes é reservado pelos países que adotam o sistema do *civil law*.

No sistema do *common law*, o juiz não está condicionado à lei para resolver um caso concreto posto à sua análise, e quando interpreta uma disposição normativa, através de seu ato interpretativo, transforma-a em direito.

Nestes países, as decisões jurisprudenciais substituem as disposições legais, e as leis somente passam a ser plenamente integradas ao ordenamento jurídico quando seu alcance tiver sido determinado pela jurisprudência.<sup>13</sup>

No Direito Inglês a lei é geralmente utilizada para suprir lacunas, de forma excepcional e corretiva, conquanto seja cada vez mais evidente a proliferação de leis e regulamentos administrativos, ainda que sob o controle do Poder Judiciário.

Entretanto, a superioridade exercida pela jurisprudência em relação à atividade legislativa, apresenta o inconveniente da instabilidade do sistema, causada, principalmente, pelo risco de decisões divergentes em casos que comportem a mesma solução.

Para afastar tal risco, foi criada a *doutrina do precedente*, conhecida

---

<sup>12</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Súmulas no Direito Brasileiro: Eficácia, Poder e Função: a ilegitimidade constitucional do efeito vinculante**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 38.

<sup>13</sup> SORMANI, Alexandre; SANTANDER, Nelson Luis. *Op. cit.* p. 37.

também como o princípio do *stare decisis*, cuja expressão completa é *stare decisis et non quieta movere* (ficar como foi decidido e não mover o que está em repouso). Segundo esta doutrina, a orientação consagrada em um caso deverá ser seguida, obrigatoriamente, pelo juiz ao julgar um caso similar no futuro. Ou seja, casos iguais devem ser decididos da mesma maneira.

Dessa forma, a decisão judicial inserida no contexto do sistema do *common law* assume a função de não apenas dirimir uma controvérsia, mas também a de estabelecer um precedente com força vinculante, de maneira a assegurar que, no futuro, um caso análogo venha a ser decidido da mesma forma, garantindo estabilidade, segurança e igualdade de tratamento a quem busca a Justiça.

Conseqüentemente, a função da jurisprudência no sistema anglo-americano é a de dar, aos costumes vigorantes em uma sociedade, um caráter de oficialidade, fornecendo subsídios aos preceitos vinculantes decorrentes das decisões judiciais.

Assim, nos países que adotam o sistema do *common law*, mesmo com a crescente presença de um sistema legislativo formal, ainda vigora o primado dos costumes como fonte do direito, formando complexas regras consuetudinárias.

## CAPÍTULO 3

### PRECEDENTES BRASILEIROS SOBRE O EFEITO VINCULANTE

O instituto do precedente existe em qualquer sistema jurídico, pois toda sentença cria um precedente para os casos que lhe são semelhantes. Contudo, seus efeitos variarão de acordo com o sistema jurídico em que ele está inserido, podendo ter efeito meramente persuasivo ou vinculante.

Em regra, no Brasil, por se tratar de um país filiado ao sistema do *civil law*, o precedente possui quase sempre um caráter apenas persuasivo, ocupando uma posição secundária em relação à norma legislada; ao contrário dos países que adotam o sistema do *common Law*, em que o precedente é um elemento fundamental, sendo, portanto, de seguimento obrigatório.

Contudo, na história jurídica brasileira existiram ou existem determinados tipos de decisões, decorrentes de institutos processuais específicos, que possuíram ou possuem autoridade vinculante para os órgãos do Judiciário (para todos ou apenas alguns) e para a Administração como um todo.

A seguir serão analisados alguns desses institutos que guardam certa proximidade com o efeito vinculante do precedente, tal como ocorre no sistema do *common law*.

#### 3.1 Os Assentos Portugueses

O instituto português dos assentos pode ser considerado a primeira experiência brasileira com decisões judiciais de efeitos vinculantes, guardando certa semelhança com a doutrina do *stare decisis*.

Tal instituto tem sua origem nos antigos assentos da Velha Casa de Suplicação, que era o mais alto tribunal do Reino e era presidido pelo próprio Rei. Os assentos foram criados pelas Ordenações Manuelinas de 1521 e mantidos nas Ordenações Filipinas de 1603, tradição esta que foi confirmada e reforçada na Lei da Boa Razão de 1769.

Nas Ordenações Manuelinas, foi estabelecido um processo de interpretação autêntica das leis que suscitasse dúvidas. As interpretações firmadas receberam o nome de “Assentos”, adquirindo valor normativo idêntico ao

das próprias normas legisladas.

No Brasil, a autoridade dos Assentos durou até o advento da Lei de 18 de setembro de 1828, quando foi criado o Supremo Tribunal de Justiça, que passou a se chamar Supremo Tribunal Federal em 1890.

Contudo, em decorrência da origem lusa do nosso direito processual, a velha prática portuguesa dos assentos transmigrou para o Brasil Império, através do Decreto 2.684 de 23.10.1875, fazendo vigorar aqui, a “jurisprudência vinculante” de Portugal, atribuindo força de lei aos assentos da Casa de Suplicação de Lisboa editados entre 1805 e a data da independência, além de atribuir competência ao Supremo Tribunal de Justiça para também emití-los. Porém, a partir daquele momento, sob a influência das idéias liberais e individualistas, entendia-se que a única fonte do direito era a lei, surgindo então os Códigos, que deveriam possuir todo o direito vigente.

Com a proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891, o instituto dos assentos foi abolido no Brasil.

Cumprе ressaltar, que no Anteprojeto do Código de Processo Civil de 1973, na Exposição de Motivos, Alfredo Buzaid defendeu a reintrodução no ordenamento pátrio do instituto dos *assentos com força de lei*. Contudo, a proposta não foi recepcionada e, conseqüentemente, a edição de assentos obrigatórios não foi prevista pelo Código de 1973.

### **3.2 Prejulgados Trabalhistas**

Os prejulgados trabalhistas representaram uma experiência nacional com a vinculação das súmulas da Justiça do Trabalho, sem muito sucesso.

O prejulgado contém um pronunciamento prévio quanto à interpretação de uma norma diante de um conflito, real ou iminente, de hermenêutica, a ser produzido em face de situações concretamente postas à decisão judicial.

A previsão legal e a competência para editar prejulgados trabalhistas estavam previstas nos artigos 902 e 702 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com a redação dada pelo Decreto-Lei 8.737/46.

De acordo com a legislação vigente à época, o prejulgado era uma decisão judicial de natureza normativa, obrigatória e, portanto, com força vinculante.

Apesar de poder exercer sua atividade jurisdicional em caráter normativo desde a edição da CLT, o Tribunal Superior do Trabalho esperou dezessete anos para editar o primeiro prejulgado, em 01.10.1963, pois os juristas e magistrados da época divergiam quanto à constitucionalidade da medida.

Alegava-se que, em virtude do princípio da legalidade, contemplado pela Constituição Federal de 1946, o prejulgado trabalhista era inconstitucional, pois:

*“(....) com efeito, não poderia a lei ordinária ter outorgado competência a um tribunal para baixar normas que tivessem força vinculativa e que obrigassem as instâncias inferiores e, por via de consequência, os interlocutores sociais ao seu cumprimento. Estava a lei ordinária dando competência ao Judiciário para legislar, o que, como é consabido, é função privativa do legislativo. Na hipótese, a lei ofendia claramente ao princípio da tripartição dos Poderes da República, os quais, conforme o disposto no artigo 2º da Constituição Federal, são independentes e harmônicos”.<sup>14</sup>*

A prerrogativa de normatizar suas decisões, contudo, passou a ser exercida com habitualidade pelo Tribunal Superior do Trabalho, até que foi editado um prejulgado *contra legem*, no caso, o prejulgado de nº. 52, que previa a integração das horas extras no cálculo dos repousos remunerados, em afronta aos termos da Lei 605/49.

O Procurador Geral da República, assistido pela Federação do Comércio de São Paulo, apresentou perante o Supremo Tribunal Federal representação, suscitando a inconstitucionalidade do Prejulgado nº. 52, obtendo daquela Corte, em acórdão de 12.02.1977, a declaração de que o artigo 902, § 1º da CLT estava revogado pela Constituição Federal de 1946.

O referido julgamento deu azo à edição da Lei 7.033 de 05.10.1985, que extirpou o instituto tido por inconstitucional, dando nova redação ao inciso I, alínea f, do artigo 702 e, revogando o art. 902, ambos da CLT.

Dessa forma, o Pleno do Tribunal Superior do Trabalho passou a ter competência, tão somente, para estabelecer Súmulas de Jurisprudência Uniforme, na forma prescrita pelo Regimento Interno.

### **3.3 Prejulgados na Justiça Eleitoral**

A figura do prejulgado também existiu na Justiça Eleitoral, previsto no

---

<sup>14</sup> MARTINS, Nei Frederico Cano. A súmula vinculante no âmbito trabalhista. **Repertório IOB de jurisprudência**: trabalhista e previdenciário, n.22, p.383-386, nov. 1996.

artigo 263, do Código Eleitoral (lei 4.737/65).

O instituto do prejudgado eleitoral tinha como limites objetivos a questão de direito, que constituía um precedente de observância obrigatória para o tribunal no julgamento dos casos análogos de uma mesma eleição. Ou seja, não abarcava as questões de fato.

Este prejudgado era mais restrito que o trabalhista, pois *“o prejudgado eleitoral só se invoca no julgamento de questões relativas a um mesmo pleito. Assim, não terá cabimento falar-se em prejudgado de uma questão de direito decidida em relação a um pleito, para dirimir questões referentes a outro pleito.”*<sup>15</sup> Ademais, tinha força vinculante restrita somente ao tribunal que o emitiu.

Contudo, esse instituto perdeu o seu interesse prático, pois o Tribunal Superior Eleitoral, no acórdão 12.501, de 14.09.1992, da lavra do Ministro Sepúlveda Pertence, passou a considerar o artigo 263, que institui o prejudgado eleitoral, no que toca ao seu efeito vinculante, como incompatível com as “Constituições posteriores”, incluindo, evidentemente, a Constituição Federal em vigor.

### **3.4 Incidente de Uniformização de Jurisprudência**

O incidente de uniformização de jurisprudência está previsto nos artigos 476 a 479 do Código de Processo Civil brasileiro e visa dar uniformidade ao entendimento sobre determinada matéria, dentro de um mesmo Tribunal.

Nas palavras de Wambier, o objetivo deste instituto é *“manter a unidade do direito, levando à uniformização da jurisprudência de um mesmo tribunal, para evitar o descrédito e o ceticismo dos jurisdicionados quanto à efetividade da prestação jurisdicional. Evita-se, assim, que a sorte dos litigantes fique na dependência exclusiva da distribuição do feito a este ou àquele órgão.”*<sup>16</sup>

O procedimento deste incidente pode assim ser resumido: quando do julgamento em órgão fracionário de um tribunal, verificar-se que há na corte decisões divergentes sobre uma mesma tese jurídica, submeter-se-á, a requerimento da parte, do Ministério Público ou mesmo de ofício, a análise acerca

---

<sup>15</sup> COSTA, Tito. **Recursos em matéria eleitoral**. 4. ed. São Paulo: RT, 1992. p.75.

<sup>16</sup> WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Controle das decisões judiciais por meio de recursos de estrito direito e de ação rescisória**. São Paulo: RT, 2001. p. 331.

da tese jurídica à seção civil, corte especial ou pleno (órgão uniformizador), para que este, previamente, sobre ela se manifeste. O julgamento no órgão fracionário ficará sobrestado até que o órgão uniformizador decida o incidente; decidido o incidente, o seu resultado será aplicado, em seguida, obrigatoriamente, pelo órgão fracionário ao julgar o caso concreto.

O pronunciamento feito pelo órgão uniformizador no incidente deve versar sobre tese jurídica ou, de acordo com o Código, sobre “a *interpretação do direito*” e não acerca de fatos do caso concreto; sobre estes, o órgão fracionário decidirá, em seguida, já estando vinculado à interpretação dada à tese jurídica pelo órgão de uniformização.

O primeiro efeito decorrente do incidente de uniformização de jurisprudência é a vinculação interna do órgão jurisdicional, pois a câmara ou órgão competente para julgar o recurso ficará vinculado à tese firmada pelo plenário, em consonância com o que dispõe o artigo 478 do Código de Processo Civil.

O segundo efeito produzido, de acordo com o artigo 479 do Código de Processo Civil, é o de que o julgamento do incidente, realizado pela maioria absoluta dos membros do tribunal, será objeto de súmula e constituirá precedente na uniformização de jurisprudência.

Contudo, apesar da previsão de futura vinculação do tribunal, o entendimento que tem prevalecido é o de que fica a critério do Tribunal, após solucionar o incidente de uniformização de jurisprudência, emitir súmula a respeito.

Dessa forma, tem-se mitigado a amplitude do efeito prático do incidente de uniformização, pois não basta vincular o órgão julgador ao que foi decidido pelo órgão uniformizador apenas no caso que deu origem ao incidente; mas, se obtida maioria absoluta, uniformizar, como um todo, o entendimento do tribunal para casos em que a mesma tese jurídica seja discutida, garantindo dessa forma, a isonomia de tratamento aos jurisdicionados.

### **3.5 O efeito vinculante no Controle Concentrado de Constitucionalidade**

A inclusão do efeito vinculante no texto constitucional se deu através da Emenda Constitucional nº. 3, de 17.03.1993, que acrescentou o § 2º ao artigo

102, prevendo este efeito apenas para as Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC), sob o argumento de que o mero efeito *erga omnes* era insuficiente para tal espécie de ação.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal passou, a partir daquele momento, a conferir o efeito vinculante também às Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), por decorrência do caráter ambivalente (dúplice) destas ações. Somente com a edição da Lei nº. 9.868, em 10/11/99 e, posteriormente, com o advento da Emenda Complementar nº. 45, de 31/12/2004, é que o efeito vinculante foi estendido expressamente à ADI.

### 3.5.1 Distinção entre eficácia *erga omnes* e efeito vinculante

Inicialmente, é necessário distinguir a eficácia *erga omnes* do efeito vinculante, pois apesar de serem institutos afins, não são idênticos.

Ao declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, estar-se-á confirmando ou retirando sua eficácia geral e abstrata, cuja decisão atingirá a todos, incluídos o Poder Judiciário e o próprio Supremo Tribunal Federal. Este é feito *erga omnes*.

Em contrapartida, o efeito vinculante significa que a Administração Pública e os órgãos do Poder Judiciário, com exceção do Supremo Tribunal Federal, deverão se submeter à decisão proferida na ação direta. Ou seja, trata-se de um *plus* em relação à eficácia *erga omnes*, pois obsta o controle difuso, inibindo divergências jurisprudenciais quanto à questão constitucional decidida.

Portanto, o referido efeito não atinge o próprio Supremo Tribunal Federal, que poderá rever suas decisões com o fito de evitar o engessamento do direito constitucional, desobrigando-o de sustentar teses que considere superadas. Tampouco se aplica ao legislador que, em tese, poderá editar uma nova lei com conteúdo material idêntico ao do texto normativo declarado inconstitucional.

Dessa forma, se o Poder Executivo e os demais órgãos judicantes, ao julgarem casos de sua competência em que a mesma questão deva ser analisada incidentalmente, não observarem a decisão proferida em controle de constitucionalidade, estarão afrontando julgado do Supremo Tribunal Federal, permitindo o manejo da Reclamação para que este garanta a autoridade de sua decisão.

## **CAPÍTULO 4**

### **A SÚMULA VINCULANTE**

#### **4.1 Noções Gerais**

Após muitos anos de intensos debates, nos âmbitos jurídico e político, a súmula vinculante foi introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional 45/2004, que acrescentou o artigo 103-A à Constituição Federal.

As súmulas, até esse momento, não tinham efeito vinculante sobre nenhum órgão do Poder Judiciário, nem mesmo sobre o órgão que a elaborou, contudo, a tendência era de que o tribunal, ao editar uma súmula, a aplicasse, valorizando assim, a sua própria jurisprudência.

Por fim, cumpre apenas ressaltar que o artigo 103-A da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional 45/2004, é bastante enxuto, optando por não disciplinar exaustivamente o procedimento de aprovação das súmulas vinculantes, remetendo à lei ordinária a tarefa de estabelecer o contorno final referente à aprovação, revisão e cancelamento da súmula vinculante. Tal desiderato foi cumprido com a edição da Lei 11.417, de 19.12.2006.

#### **4.2 Competência para edição, revisão e cancelamento de súmula vinculante**

Conforme o estabelecido pela Constituição, a competência para editar, revisar e cancelar súmula com efeitos vinculantes, ficou adstrita ao Supremo Tribunal Federal, no âmbito de sua competência em matéria constitucional. Compete também ao Supremo Tribunal Federal, a possibilidade de conversão das suas súmulas de jurisprudência já existentes em súmulas vinculantes.

#### **4.3 Legitimidade para propositura de súmula vinculante**

Nos termos do artigo 103-A da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício; legitimidade esta que não lhe é exclusiva, o que atribui às súmulas vinculantes um caráter mais democrático, permitindo-se assim, um debate maior quando da sua edição.

A aprovação de uma súmula pode ser provocada por quaisquer dos legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, de acordo com o § 2º do artigo 103-A da Constituição Federal.

A Lei 11.417, de 19.12.2006, que regulamentou a súmula vinculante poderia ampliar a legitimidade ativa, inicialmente prevista para os mesmos legitimados do artigo 103 da Constituição Federal (ADI, ADC e ADPF), e o fez no inciso XI e no § 1º do artigo 3º, legitimando os “Tribunais Superiores, os Tribunais de Justiça de Estados ou do Distrito Federal e Territórios, os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais Regionais do Trabalho, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Tribunais Militares”, além dos municípios, desde que de forma incidental.

Até o inciso X do artigo 3º, praticamente não há qualquer inovação por parte da Lei, pois repete o rol de legitimados ativos para a propositura da ADI, presente no artigo 103 do diploma constitucional, apenas acrescentando o Defensor Público-Geral da União.

A abertura efetivada pelo inciso XI do artigo 3º da Lei 11.417/06 teve por objetivo, ao contemplar os tribunais, suprir uma deficiência criada pelo artigo 103 da Constituição Federal, que não incluía autoridades do Poder Judiciário entre os legitimados para a propositura das ações diretas, apesar de estarem contemplados os outros dois Poderes, bem como integrantes essenciais da administração da Justiça, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Advocacia Pública e o Ministério Público.

No rol taxativo deste inciso, devem ser considerados como incluídos: o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, o Superior Tribunal Militar, o Tribunal Superior do Trabalho, os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os Tribunais Regionais do Trabalho, os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Tribunais Militares.

Portanto, de todos os órgãos do Poder Judiciário, a Lei excluiu apenas os juízes e juízos de primeira instância e o Conselho Nacional de Justiça.

Ademais, os Tribunais de Contas também não possuem legitimidade ativa para deflagrar o processo de súmula vinculante por estarem absorvidos pela estrutura do Legislativo, bem como os Tribunais de Justiça Desportiva, por se situarem no âmbito da Administração Pública.

Importante salientar que o § 1º do artigo 3º da Lei 11.417/06, a exemplo do recém comentado inciso XI, promoveu uma abertura no rol de

legitimados ativos para a provocação de súmula vinculante.

Neste dispositivo foram incluídos os municípios, também suprindo uma lacuna do artigo 103 da Constituição Federal, pois o Município não possuía nenhum instrumento adequado à impugnação de leis municipais que violassem a Constituição Federal em abstrato, com vistas à obtenção de uma decisão com efeito vinculante e eficácia *erga omnes*. Nessas circunstâncias, o descumprimento da lei municipal inconstitucional, por mais cristalina que fosse a existência de um vício de inconstitucionalidade, incorria na análise discricionária do Chefe do Executivo local que decidia pela observância ou não dessa lei.

Dessa forma, o Município poderá suscitar processo de súmula vinculante relativamente a matéria de lei federal, estadual ou municipal, haja vista que o único critério adotado pela lei é o da existência de um processo em andamento, acrescentando assim, um novo requisito de admissibilidade, qual seja, a existência de processo judicial em curso no qual seja parte o Município, além dos demais requisitos estabelecidos no artigo 2º da Lei 11.417/06.

#### 4.3.1 Pertinência Temática

Cabe apenas ressaltar, que com o objetivo de restringir a ampla legitimação concedida pela Constituição Federal ao ingresso da ação direta de inconstitucionalidade, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal desenvolveu o conceito da pertinência temática para alguns dos legitimados, como requisito de conhecimento da ADI.

Dessa forma, não basta que o autor esteja previsto no rol do artigo 103 da Constituição Federal, impondo-se a necessidade de que haja relação entre o ato normativo impugnado e suas atividades institucionais.

Em virtude da manutenção do ordenamento constitucional ser finalidade do Presidente da República, das Mesas do Legislativo Federal, do Procurador-Geral da República, do Defensor Público-Geral da União, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, não se exige destes, portanto, referido requisito.

Entretanto, é exigida a comprovação de pertinência temática por parte da confederação sindical, entidade de classe de âmbito nacional, governador de Estado (ou do Distrito Federal) e da Mesa da Assembléia Legislativa (ou da

Câmara Legislativa do Distrito Federal), em relação à esfera de atribuições que possuem. Nesses dois últimos casos, a exigência ocorre quando estiver sendo impugnada lei estadual de outro Estado da Federação, que não aquele representado pelo “autor” da ação.

A exigência de pertinência temática, no que diz respeito ao controle de constitucionalidade concentrado, se mantém firme na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, restando a indagação se tal jurisprudência será aplicável ao procedimento de edição da súmula vinculante, já que o rol de legitimados deste é praticamente o mesmo daquele estabelecido para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Diante deste quadro, pode-se afirmar que a exigência de pertinência temática continuará a depender da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não podendo ser afirmada categoricamente, desde logo, a sua necessidade para a propositura de novas súmulas. Conforme Sormani:

*“(...) na hipótese de esse requisito ser efetivamente exigido, não será admissível, por exemplo, que um Estado da Federação possa provocar a aprovação de súmula vinculante acerca da validade, interpretação ou eficácia de norma editada por **outro** Estado, a não ser que demonstre a pertinência da referida norma em seus assuntos regionais.”<sup>17</sup> (grifo do autor)*

#### **4.4 Intervenção de terceiro (*amicus curiae*)**

A Lei da Súmula Vinculante (Lei 11.417/06) prevê, em seu artigo 3º, § 2º, a intervenção de terceiros, conferindo ao relator do procedimento de edição, revisão ou cancelamento de súmula vinculante, a possibilidade de admitir a manifestação de terceiros, mesmo aqueles que não possuam interesse estritamente jurídico na questão, senão vejamos:

Dessa forma, a figura do *amicus curiae* passa a ser admitida na súmula vinculante, assim como já previa a Lei 9.868/99 em relação aos instrumentos de controle de constitucionalidade, como forma de pluralização do debate acerca da matéria a ser sumulada pelo Supremo Tribunal Federal.

Segundo Athos Gusmão Carneiro, a intervenção do *amicus curiae* é uma “*tendência legal e doutrinária conducente à proteção dos interesses coletivos e*

---

<sup>17</sup> SORMANI, Alexandre; SANTANDER, Nelson Luis. *Op. cit.* p. 144.

*dos socialmente relevantes através de instrumentos processuais adequados e abertos a uma ampla participação das pessoas e entidades, vinculadas de alguma forma à solução da lide. Não há porque excluí-la nas ações de base constitucional.”*<sup>18</sup>

Em virtude da grande repercussão que o instituto da súmula vinculante possui, o Supremo Tribunal Federal tem a responsabilidade de decidir as teses sumuladas com pleno conhecimento de todas as suas implicações e conseqüências, configurando-se a admissão da figura do *amicus curiae*, até mesmo como forma de legitimação da decisão proferida.

#### **4.5 Manifestação do Procurador-Geral da República**

A Lei 11.417/06, em seu § 2º, artigo 2º, exige a participação prévia do Procurador-Geral da República no procedimento de edição, cancelamento ou revisão de súmula vinculante, visando a formação do enunciado sumular através de um processo objetivo, público e aberto.

Entretantes, o legislador afastou esse necessário pronunciamento, como *custus legis*, nas hipóteses em que o próprio Procurador-Geral da República houver formulado a proposta de edição, revisão ou cancelamento de súmula vinculante, com o objetivo de evitar a possibilidade de mudança posterior de posicionamento.

#### **4.6 Suspensão dos Processos**

Conforme a dicção do artigo 6º da Lei 11.417/06, deflagrado o procedimento de edição, revisão ou cancelamento de súmula vinculante, até o seu encerramento, não poderá se cogitar de concessão de cautelar para suspender o andamento dos processos judiciais e administrativos, cuja solução final dependa do tema que estiver sendo discutido no processo de súmula vinculante.

---

<sup>18</sup> CARNEIRO, Athos Gusmão. **Mandado de segurança. Assistência e *amicus curiae***. Rio de Janeiro: Forense. Separata da Revista Forense 371/78, v. 371, *apud* FERREIRA, Willian Santos. **Súmula Vinculante – Solução Concentrada: vantagens, riscos e a necessidade de um contraditório de natureza coletiva (*amicus curiae*)** in: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim, *et. al.* (coords). **Reforma do Judiciário: Primeiras reflexões sobre a emenda constitucional n. 45/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 821-822.

Para André Ramos Tavares, neste ponto a Lei 11.417/06 foi inovadora e categórica, pois em virtude da semelhança do processo de súmula vinculante com o processo objetivo, a possibilidade de suspensão dos processos em andamento seria uma conclusão lógica.<sup>19</sup>

Entretanto, o objetivo almejado com a proibição de suspensão dos processos que dependam de solução a ser decidida no processo de súmula vinculante, é evitar um disfarçado efeito retroativo destas, o que é vedado. Assim é a manifestação de André Ramos Tavares:

*“Se no decorrer do processo que culmina com a súmula vinculante fosse possível sobrestar o andamento dos processos (judiciais e/ou administrativos), até a prolação da súmula vinculante, ter-se-ia uma inconsistência interna da LSV [Lei da Súmula Vinculante]. Se esta estabeleceu que a súmula vinculante produz efeitos a partir de sua publicação ou de outra posterior, (...), tem-se como equivalente, que estão afastados os efeitos retroativos. Quer dizer que o efeito que a súmula vinculante opera é apenas prospectivo (ex nunc ou pro futuro), jamais alcançando as situações consolidadas no passado ou julgadas anteriormente com trânsito em julgado. Permitir que os processos fossem suspensos, impedindo o seu julgamento, significaria reduzir o universo das situações já consolidadas (ou consolidáveis apesar do instituto da súmula vinculante), embora essas situações estivessem albergadas e imunes à súmula vinculante pelo regime desta. Significaria, às avessas, estabelecer um efeito retroativo para as súmulas de efeito vinculante.”<sup>20</sup>*

Dessa forma, ao proibir a suspensão do andamento de processos que versem sobre o tema central da proposta de edição, revisão ou cancelamento de súmula vinculante, a Lei 11.417/06, reafirmou a característica não retroativa dos efeitos da súmula. Ademais, tal vedação impede a paralisação de inúmeros processos, que teriam de aguardar um longo período, até o momento da elaboração da súmula vinculante, prestigiando a segurança jurídica e a coisa julgada.

Entretanto, este não é o entendimento perfilhado por Edilson Pereira Nobre Júnior, para quem o indigitado dispositivo deve ser compreendido com ressalvas, podendo o relator, utilizando-se de interpretação analógica, fazer uso da prerrogativa prevista no artigo 321, § 5º, I do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, concedendo de ofício, ou por provocação, medida cautelar para sobrestar os feitos em que se discuta a mesma questão objeto da proposta de súmula vinculante.

---

<sup>19</sup> TAVARES, André Ramos. *Op. cit.* p. 74.

<sup>20</sup> TAVARES, André Ramos. *Op. cit.* p. 75.

O autor afirma ainda, que “o andamento dos feitos, durante o processo de edição das Súmulas, (...), ao invés de colmatar insegurança jurídica, será capaz de provocar forte incerteza”.<sup>21</sup>

#### 4.7 Pressupostos para edição de súmula vinculante

De acordo com o artigo 103-A, § 1º, da Constituição Federal, é necessário o preenchimento de diversos pressupostos para a edição de uma súmula vinculante. Para tanto, impõe-se que haja, quanto à validade, interpretação e eficácia de determinada norma, 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.

Referida exigência é repisada no § 1º, artigo 2º da Lei 11.417/06, que regulamentou a súmula vinculante.

Dessa forma, pode-se resumir os pressupostos objetivos exigidos para a edição de súmula vinculante da seguinte forma:

- a. Ocorrência de reiteradas decisões sobre matéria constitucional.
- b. Controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública.
- c. Que recaia sobre a validade, interpretação e eficácia de normas determinadas.
- d. Que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

Em relação à ocorrência de reiteradas decisões sobre matéria constitucional, não há um número predeterminado de decisões que implique, de modo objetivo, o preenchimento desse requisito. O que importará é que a reiteração de decisões demonstre o amadurecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do entendimento considerado o mais correto para a questão jurídica em análise, o que dependerá da observância do princípio da razoabilidade por parte dos ministros da Suprema Corte.

Dessa forma, não será apenas a solução dada a uma divergência ocasional que acarretará a edição de uma súmula vinculante, mas aquela

---

<sup>21</sup> NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Súmula Vinculante: o desafio de sua implementação**. São Paulo: MP Editora, 2008. p. 64.

decorrente de um amplo debate ocorrido nas decisões anteriores, revelando o entendimento predominante da Corte, não sendo necessário que seja unânime.

O segundo pressuposto é a existência de controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública. Portanto, não há cabimento para a edição de uma súmula se a questão jurídica não for controversa ou se essa controvérsia, por qualquer motivo, deixou de existir. Nesse sentido é a manifestação de Sormani:

*“O segundo requisito, o da existência de controvérsia atual sobre a matéria objeto da súmula é, além de justificativa para a sua adoção, fundamento de sua constitucionalidade. Já foi dito que o Poder Judiciário não tem a aptidão de tratar de meras hipóteses ou de situações não reais, mas, sim, de situações existentes, atuais, que conclamam a atuação dos juízes. A apreciação jurisdicional, que acarreta a edição da súmula, não é exercida a título de consulta ou de mero parecer, mas sempre instigada quando houver um conflito, que gere instabilidade, dúvida ou estalo de incerteza. Esse conflito pode ser no plano normativo, sobre a validade, eficácia e interpretação de normas determinadas, mas deve haver a controvérsia e, ainda, atual. Se o Supremo Tribunal Federal pudesse editar súmulas vinculantes como mera atividade especulativa, baseando-se em hipóteses, haveria comprometimento da sua função jurisdicional e invasão ao âmbito próprio do Legislativo”.*<sup>22</sup>

Portanto, não existindo mais controvérsia a respeito do tema, a aprovação de súmula vinculante não se afigura necessária, pois teria apenas caráter dogmático sem qualquer repercussão ou atendimento à necessidade social.

Cabe ressaltar que a controvérsia exigida há de ser entre órgãos judiciários ou entre estes e a administração pública, e não entre os órgãos da administração pública ou entre as administrações públicas das diversas esferas federativas.

Ademais, é preciso que a controvérsia recaia sobre a validade, interpretação e eficácia de normas determinadas. Dessa forma, o alcance conferido à súmula vinculante extrapolou a mera validade e interpretação da Constituição e das leis em face da Constituição, para abarcar também, a eficácia de atos normativos.

Portanto, a súmula vinculante versará não apenas sobre norma constitucional, mas também, sobre controle de constitucionalidade e interpretação de lei ou ato normativo conforme a Constituição.

A súmula vinculante poderá tratar também, de normas no âmbito federal, estadual, municipal e distrital, desde que atendidos os demais requisitos

---

<sup>22</sup> SORMANI, Alexandre; SANTANDER, Nelson Luis. *Op. cit.* p. 147.

constitucionais para sua elaboração, além de não se tratar de matéria exclusivamente infraconstitucional, sendo necessária a existência de um elemento constitucional de conexão.<sup>23</sup>

Afigura-se necessário ainda, que a controvérsia deve acarretar grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica, haja vista que um dos principais motivos para a criação da súmula vinculante foi justamente o combate à insegurança jurídica decorrente da aplicação díspar ou equivocada do direito, o que viola o princípio constitucional da igualdade.

Enfim, em virtude de a expressão “grave insegurança jurídica” possuir conteúdo extremamente subjetivo, caberá ao Supremo Tribunal Federal apontar a sensação de incerteza jurídica existente no âmbito social, baseando-se no impacto social causado pelas divergências jurisprudenciais sobre a matéria e na relevância da quantia de processos sobre questão idêntica, devendo apontar a gravidade da situação que justifica a edição de súmula vinculante.

Quanto ao requisito da relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica, entende-se que não se deve confundir esta exigência com a condição de que haja reiteradas decisões (idênticas) no Supremo Tribunal Federal, pois são condições totalmente distintas.

A relevante multiplicação de processos pode ser averiguada no judiciário e não necessariamente dentro do Supremo Tribunal Federal, pois a súmula pretende resolver o problema do excesso de processos repetitivos no próprio judiciário, sendo apenas necessário, que as decisões prolatadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal sejam reiteradas.

A vedação à relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica encontra fundamento no fato de que decidir repetidamente uma mesma questão não se mostra eficiente, pois apenas demanda energia, tempo e pessoal, ou seja, a movimentação de toda a máquina judiciária, para tão-somente repetir algo já dito e reafirmado.

Vale ressaltar que a Lei 11.417/06 estabeleceu um requisito adicional para o caso de processo de edição de súmula vinculante provocado por Município, qual seja, a necessidade de existência de processo judicial em curso,

---

<sup>23</sup> TAVARES, André Ramos. *Op. cit.* p. 41.

no qual o Município seja parte e discuta, incidentalmente, o tema que será objeto principal do processo de súmula vinculante.

#### 4.7.1 Atuais súmulas não vinculantes do Supremo Tribunal Federal

Em seu artigo 8º, a Emenda Constitucional 45/2004 se referiu aos atuais enunciados das súmulas do Supremo Tribunal federal, demonstrando que as súmulas clássicas continuam existindo ao lado das súmulas vinculantes. Dessa forma, as súmulas anteriores à Emenda Constitucional 45/2004 não se tornaram automaticamente vinculantes, mesmo que recaiam sobre a validade, interpretação e eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarreta grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

Outrossim, para que os atuais enunciados sejam convertidos em súmulas com efeito vinculante é necessário que, quando da avaliação e confirmação por dois terços dos integrantes do Supremo Tribunal Federal, estejam presentes os mesmos requisitos exigidos para a aprovação de novas súmulas vinculativas, para que, após publicação na imprensa oficial, produzam efeito vinculante.

Dentre esses requisitos, impõe-se a observância da necessária atualidade da controvérsia, pois assunto sedimentado no passado, sem perspectiva de prolongamento ou repetição nos dias de hoje, não deve ser objeto de súmula vinculante. Portanto, a restrição não é para toda e qualquer decisão “antiga”, mas para aquelas que, embora reiteradas, não ensejem mais uma controvérsia atual.

As súmulas que não forem confirmadas pelo *quorum* de 2/3 dos ministros do Supremo Tribunal Federal, continuarão servindo como diretriz para os julgamentos, possuindo o efeito prático de orientar o órgão julgador a adotar aquele posicionamento já previsto em súmula, não sendo possível, contudo, a utilização de reclamação para anular a decisão ou ato administrativo que não a observar.

Ademais, existem súmulas do Supremo Tribunal Federal que não tratam de matéria constitucional, dessa forma, não poderão ter efeito vinculante. Por exemplo, quando o Supremo Tribunal Federal, através da Súmula 641, estabeleceu que “*não se conta em dobro o prazo para recorrer, quando só um*

*dos litisconsortes haja sucumbido*”, estava tratando de matéria infraconstitucional (cunho procedimental) e, portanto, essa súmula não poderá ter efeito vinculante, sob pena de o Supremo Tribunal Federal incorrer em usurpação de competência.

#### **4.8 Quorum**

Conforme o § 3º, artigo 2º da Lei 11.417/06, *“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.”*

Referido dispositivo, em consonância com o disposto no artigo 103-A da Constituição Federal, tornou necessária a maioria qualificada de 2/3 (dois terços), ou seja, o equivalente a oito ministros, para aprovar, rever ou cancelar a súmula com efeitos vinculantes. Tal quociente de 2/3 (dois terços) é, proporcionalmente, maior que o *quorum* de 3/5 (três quintos), necessário para a aprovação de emenda constitucional, o que demonstra a grande seriedade da aprovação, revisão e cancelamento de súmula vinculante.

Contudo, as reiteradas decisões anteriores, que ensejarem a edição da súmula vinculante, poderão ter sido tomadas pela maioria absoluta (seis ministros), quando se tratar de decisões em controle de constitucionalidade, enquanto nos demais casos, pode-se estar referindo à maioria obtida em Turmas, que são compostas por cinco ministros, não havendo nenhuma exigência quanto à maioria nas demais fundamentações, especialmente, interpretativas.

Criticando a falta de previsão de um quórum mais rígido, que realmente exprima o entendimento da maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal, André Ramos Tavares afirma que:

*“O endurecimento do quorum permitiria uma maior certeza quanto ao posicionamento da grande maioria do STF. Da forma como está, reiteradas decisões (por vezes tomadas em quorum apertado de três ministros) podem destoar do posicionamento da maioria do STF. Em outras palavras, permitem que seja deflagrado o processo de súmula vinculante com a possibilidade de que o entendimento da maioria da Corte seja contrário ao das decisões invocadas na base”<sup>24</sup>*

Somente no caso de dimensionamento temporal das decisões de controle de constitucionalidade é que já existe a exigência de maioria de 2/3 (dois terços)

---

<sup>24</sup> TAVARES, André Ramos. *Op. cit.* p. 47.

dos ministros, de acordo com a Lei 9.868/99.

#### **4.9 Limites Objetivos**

A súmula vinculante consiste em um enunciado abstrato e genérico quanto às possibilidades de aplicação, permitindo assim, que um indeterminado número de casos possa ser subsumido dentro da generalidade dos seus termos, desde que a tese jurídica discutida seja a mesma.

Trata-se, portanto, de uma forma de transposição do concreto para o abstrato-geral, pois as particularidades dos casos concretos que provocaram sua edição serão descartados para a criação do enunciado, que será abstrato e possuirá efeitos *erga omnes*.

É necessário que a súmula vinculante trate de matéria constitucional, pois ao conceder efeito vinculante às súmulas editadas pelo Supremo Tribunal Federal, estar-se-á exprimindo o entendimento do tribunal que recebeu da própria Constituição a tarefa de dar o entendimento definitivo em matéria de interpretação e aplicação das normas constitucionais.

A partir do instante que o Supremo Tribunal Federal interpreta o texto constitucional, imperioso que todos os tribunais, de alguma forma, se vinculem a essa interpretação, sob pena de cada um desses tribunais estar avocando para si a missão de guardião da Constituição, gerando assim, grave e nefasta insegurança jurídica.

Portanto, a edição de súmula vinculante, ficará restrita ao âmbito constitucional, não sendo possível, portanto, que ela tenha por objeto matérias infraconstitucionais.

Contudo, determinados atos normativos inferiores à Constituição, poderão ser levados em consideração quando for analisada a sua validade diante do que a Constituição Federal dispõe. Ou seja, normas infraconstitucionais poderão ser analisadas, desde que baseadas em princípios constitucionais, ou então, que se refiram a normas constitucionais.

Quanto aos fatos, mesmo que se tratem de matéria já sumulada, estes sempre deverão ser analisados pelos juízes a fim de verificar se eles realmente se subsumem no enunciado da súmula.

Ademais, determinados ramos do Direito possuem natureza incompatível

com os enunciados curtos e precisos decorrente de uma súmula. O Direito Penal e o Direito de Família são exemplos desse grupo, pois as questões de fato são bastante complexas, em que os fatos peculiares de cada caso influem sobremaneira da decisão, impedindo a utilização da súmula vinculante.

Em contraposição, o instituto da súmula vinculante se coaduna perfeitamente a outros ramos do Direito, tais como, o Direito Tributário, o Direito Previdenciário e o Direito Administrativo, pois apesar de, em regra, suas teses serem complexas, as questões fáticas não são de grande complexidade. Dessa forma, atende-se à prerrogativa atribuída pela Emenda Constitucional 45/2004, segundo a qual, o Supremo Tribunal Federal somente poderá editar súmula vinculante acerca de matérias que possuam conteúdo constitucional. Nesse sentido é o entendimento de Lamy:

*“A riqueza das situações da vida cotidiana impossibilita a utilização da súmula vinculante nos feitos que se refiram a questões essencialmente fáticas. Isto faz que os enunciados sumulares devam versar sobre tema cuja problema predominante é de direito, pois somente teses jurídicas serão passíveis de constar em súmula vinculante, até porque os tribunais superiores só julgam questões de direito, como dispõem os arts. 102, III, e 105, III da CF. As questões preponderantemente fáticas são decididas conforme a averiguação dos fatos havidos, variável essa cuja natureza peculiar possui uma complexidade impossível de ser reduzida a enunciados jurisprudenciais.”<sup>25</sup>*

Portanto, as súmulas devem se referir apenas às situações que não sofrem modificações sociológicas com o passar do tempo e em relação às quais, possa ser desprezada as peculiaridades do caso concreto.

Em relação às situações passíveis de sofrerem alterações com o passar do tempo, decorrentes de modificações na sociedade, a mudança do entendimento dos tribunais e a diversidade de decisões são extremamente salutares e necessárias, com vistas à adequação do direito à realidade social daquele momento histórico.

Por fim, importante ressaltar que os enunciados editados pelo Supremo Tribunal Federal, agora com efeito vinculante, deverão ser elaborados com maior precisão, a fim de não provocar, indevidamente, problemas interpretativos mais complexos do que os originados pela própria lei, ou seja, deverá encerrar as dúvidas existentes e não criá-las.

---

<sup>25</sup> LAMY, Eduardo de Avelar. Súmula vinculante: um desafio. **Revista de Processo**, n. 20, p. 130, fev. 2005.

#### 4.9.1 Início da irradiação dos efeitos vinculantes e sua restrição

Em regra, a súmula vinculante possui eficácia imediata, irradiando seus efeitos a partir da data de sua publicação, conforme disposição do artigo 103-A da Constituição Federal.

Contudo, de acordo com o estabelecido pelo artigo 4º da Lei 11.417/06, o Supremo Tribunal Federal, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de interesse público, poderá restringir os efeitos vinculantes da súmula, além de operar a restrição temporal desta (“decidir que só tenha eficácia a partir de outro momento”), desde que observado o *quorum* de 2/3 (dois terços) dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

#### 4.10 Limites Subjetivos

Conforme o artigo 103-A da Constituição Federal e artigo 2º da Lei 11.417/06, a súmula do Supremo Tribunal Federal terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

De acordo com a redação dos referidos dispositivos, o Supremo Tribunal Federal não está vinculado à sua própria súmula, podendo revisar o seu posicionamento anteriormente fixado, em virtude de mudança no sentido de suas decisões.

Quanto à administração pública direta ou indireta, seus gestores não poderão desrespeitar o que foi definido no enunciado sumular, desde a fase administrativa propriamente dita.

Enfim, o efeito vinculante possui conseqüências maiores no âmbito da Administração Pública, pois aqui, a vinculação à súmula, a partir de sua edição, não dependerá da utilização da via judicial para ser aplicada. Ou seja, não apenas o corpo jurídico do órgão administrativo afetado pelo enunciado sumular não poderá ajuizar ação ou recorrer em processo no qual a matéria tratada pela súmula vinculante é discutida, mas também, todos os agentes públicos, no exercício de atividade administrativa deverão, obrigatoriamente, agir de acordo com o que esta dispõe.

Com isso, objetiva-se a redução no número de processos, pois a

administração pública é o maior litigante em número de demandas judiciais enviadas ao Judiciário, cuja imensa maioria versa sobre questões tributárias e previdenciárias, portanto, com conteúdo constitucional, e cuja solução já foi dada, reiteradas vezes, pelo Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, com a súmula vinculante, o jurisdicionado não precisará, em regra, ajuizar ação contra o Poder Público, pois o entendimento vinculante do Supremo Tribunal Federal, que lhe é favorável, deverá ser desde logo cumprido administrativamente.

Em contrapartida, o Poder Legislativo, no exercício de sua função normativa, não está vinculado à súmula vinculante, podendo inclusive, editar lei em sentido oposto ao estabelecido pela súmula.

O fundamento desta concepção reside na própria idéia de Estado Democrático de Direito, segundo a qual não se pode impedir o legislador de aprovar, a qualquer momento, um novo projeto de lei, mesmo que possua conteúdo material idêntico ao do texto normativo declarado inconstitucional.

Busca-se ainda, através deste entendimento, a manutenção da relação de equilíbrio existente entre o Supremo Tribunal Federal e o legislador, evitando não apenas a sua redução a um papel subalterno, mas também a ocorrência da "fossilização da Constituição".

Importante salientar apenas que esse entendimento é contrário ao de países como Alemanha, Itália e Portugal, em que se busca impedir que o legislador aprove novamente uma norma declarada inconstitucional, repetindo o erro constitucional.

#### **4.11 Revisão e o cancelamento de súmula vinculante**

O § 2º do artigo 103-A, da Constituição Federal, estabelece a possibilidade de revisão ou cancelamento de enunciado de súmula vinculante, que se torne, por algum motivo, incompatível com o Direito.

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal, poderá, de ofício, mediante proposta de um ou mais de seus ministros, proceder à revisão ou ao cancelamento da súmula com efeitos vinculantes.

Ademais, em observância à legitimidade para provocação externa, a revisão ou o cancelamento de súmula poderá ser provocado por aqueles

legitimados previstos no artigo 3º da Lei 11.417/06.

A necessidade de revisão ou cancelamento de um enunciado sumular vinculante poderá ocorrer nos casos de alteração do texto normativo ou de evolução interpretativa da norma constitucional (mutação constitucional) e, quando a norma objeto da súmula for revogada.

#### 4.11.1 Revogação ou alteração de lei em que se fundou a edição de enunciado de súmula vinculante

O artigo 5º da Lei 11.417, de 19.12.2006, dispõe:

*"Artigo 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."*

No nosso sistema jurídico, filiado à tradição romano-germânica, a validade de um enunciado sumular está condicionada ao amparo que este possui na norma legislada, por se tratar de um enunciado interpretativo de um princípio ou comando legal que já existia.

Portanto, a estabilidade de uma súmula vinculante será garantida enquanto o princípio subjacente à norma legislada que visa interpretar for válido. Assim, um enunciado de súmula vinculante não deverá sobreviver em caso de alteração da norma legislada ao qual ele se refere, sob pena de tornar incompatível o enunciado e o novo texto de lei.

Este entendimento não é isento de críticas, senão vejamos a veemente argumentação de André Ramos Tavares:

*"A necessidade de rever ou cancelar uma súmula cujo âmbito seja lei já revogada é um ilusão, porém, parece ter seduzido o legislador. Se a lei é, v.g., inconstitucional e assim dispôs a súmula (...), a posterior revogação dessa lei não isenta da necessidade de, para o período em que esteve em vigor, ter de manter-se a determinação contida na súmula. Uma vez revogada a lei, é evidente que a súmula vinculante perde efeito futuro, para novas situações, a partir dessa data. A aplicação de efeitos, no futuro, para fatos ocorridos no passado, contudo, deve permanecer guiada pela orientação sumular. Daí a indagação: por que rever ou mesmo cancelar essa súmula?"<sup>26</sup>*

#### 4.12 Reclamação

---

<sup>26</sup> TAVARES, André Ramos. *Op. cit.* p. 70-71.

O instituto da Reclamação está previsto no artigo 102, inciso I, alínea I, da Constituição Federal, dentro da competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar, prevendo *“a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões”*.

A Emenda Constitucional 45/2004 estabeleceu o uso da Reclamação nas hipóteses de contrariedade à súmula vinculante ou de sua indevida aplicação, como meio apto a fazer prevalecer o entendimento sumulado pelo Supremo Tribunal Federal.

A Reclamação poderá ser utilizada frente a uma decisão judicial proferida em desacordo com a súmula vinculante aplicável, bem como ao ato administrativo praticado, mesmo que inexistente decisão judicial a seu respeito.

Ou seja, a Reclamação poderá ser manejada por qualquer interessado prejudicado concretamente por uma decisão judicial ou administrativa quando a súmula vinculante não for aplicada a um caso em que teria de ser respeitada, quando for aplicada a um caso concreto que não se identifica com o fundamento da súmula vinculante, ou ainda, quando forem distorcidos o sentido e o alcance da súmula.

Antes da criação da súmula vinculante no nosso ordenamento jurídico, o juiz da causa podia deixar de aplicar uma súmula do Supremo Tribunal Federal ao caso por considerá-la inadequada ou por não ter dado ao texto constitucional a interpretação que ele julgava mais adequada. Sem o efeito vinculante e a possibilidade de manejo do instituto da Reclamação, a parte prejudicada se via obrigada a interpor sucessivos recursos até conseguir levar o caso ao Supremo Tribunal Federal, para que aí sim, a decisão pudesse ser reformada ou anulada, conforme o caso.

Agora, a parte poderá propor Reclamação diretamente ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos cabíveis, demonstrando a inobservância da súmula vinculante, não sendo necessário, portanto, percorrer todos os tribunais exigidos para interpor recurso extraordinário.

Para a correta interpretação da súmula, será necessário buscar a interpretação já dada pelo Supremo Tribunal Federal, pois errônea ou distorcida a interpretação, restará desobedecida a súmula vinculante.

Ademais, caberá ao órgão vinculado, analisar se os fatos do caso concreto se subsumem adequadamente ao enunciado da súmula vinculante.

Analisando o caso em julgamento, ele verificará se deverá ser aplicado ou não o enunciado sumulado, o que implica, necessariamente, interpretar.

Considera-se como descumprimento de súmula vinculante, em sentido amplo, as ações bem como as omissões que, de alguma forma, contrariem, ignorem, neguem vigência, aplicando ou interpretando indevidamente a súmula cuja incidência seja invocada.

O Supremo Tribunal Federal tem a tarefa de dar a última palavra sobre a aplicação ou não da súmula vinculante ao caso concreto sob análise, contudo, não poderá decidir a questão, que está sob a apreciação da autoridade reclamada, sob pena de supressão de grau de jurisdição e ofensa ao princípio do juiz natural.

Dessa forma, se o Supremo Tribunal Federal julgar procedente a Reclamação, este não julgará o caso concreto, apenas determinará a cassação da decisão judicial ou anulação do ato administrativo contrários à súmula vinculante e ordenará que outro ato ou decisão seja proferida, de acordo com o enunciado vinculante, se for caso de aplicação deste. Por outro lado, se o Supremo Tribunal Federal entender não se tratar de hipótese de aplicação da súmula vinculante, ou de aplicação indevida, poderá determinar que outro ato ou decisão sejam emanados da autoridade reclamada, sem a aplicação da súmula vinculante na questão discutida.

#### 4.12.1 Necessário exaurimento da via administrativa

Conforme o que estabelece o § 1º do artigo 7º da Lei 11.417/06, é necessário que, quando a reclamação por descumprimento se der em relação a ato ou omissão da Administração Pública, o interessado esgote previamente as vias administrativas.

Contudo, o esgotamento da via administrativa é exigido apenas para o manejo da reclamação, não para as demais medidas judiciais cabíveis. Ou seja, o interessado poderá propor mandado de segurança, por exemplo, ou outra medida judicial adequada, imediatamente.

Dessa forma, a lei não fere o princípio constitucional do amplo acesso ao judiciário, pois demonstra que a reclamação é apenas uma das opções possíveis e mesmo que não seja adotada, não inviabiliza a adoção concomitante de outro

recurso ou medida judicial. A imposição legal restringe-se ao esgotamento prévio da instância administrativa se o interessado quiser fazer uso da reclamação, especificamente.

Até a Emenda Constitucional 45/2004, a reclamação era um instituto adstrito ao âmbito judicial, dessa feita, a ampliação realizada poderia provocar um congestionamento de reclamações gigantesco no Supremo Tribunal Federal, pois com aproximadamente 6.000 municípios, além dos Estados e da União, produzindo milhares de atos administrativos contrários ao entendimento já firmado pelo Supremo Tribunal Federal, essa previsão não seria exagerada.

Quanto à possibilidade de alegação de que essa imposição viola o acesso amplo e irrestrito ao Judiciário, interessante a manifestação de Tavares:

*“Neste ponto, é preciso reafirmar que acesso ‘ilimitado’ ao Judiciário não pode ser confundido com acesso ‘ilimitado’ ao STF enquanto Justiça Constitucional concentrada ou final. A idéia de acesso à Justiça Constitucional deve ser compreendida e proporcionada exclusivamente pelo modelo de controle difuso-concentrado (...). não por uma ilimitada actio popularis direta ao STF. A capacidade operativa de um Tribunal Constitucional ou de uma Corte Suprema que desempenhe a função desse Tribunal em dado ordenamento (como o STF) deve partir da adoção da tese de ‘jurisdição constitucional como bem escasso’”.<sup>27</sup>*

Portanto, essa disposição limitativa visa preservar a utilidade da reclamação como meio de oposição ao descumprimento de súmula vinculante por ato administrativo, impedindo que o Supremo Tribunal Federal venha a ter sua funcionalidade afetada pela enxurrada de reclamações.

#### 4.12.2 Fundamentação da decisão na via administrativa

O artigo 8º da Lei 11.417/06 trouxe alterações ao processo administrativo, estabelecendo um mecanismo cujo objetivo é a observância às súmulas vinculantes.

Dessa forma, se o interessado entender que houve descumprimento de súmula vinculante pelo órgão julgador, este deverá, antes de encaminhar o recurso ao órgão recursal, efetivar um reforço argumentativo da decisão, ou seja, ao julgador inferior não bastará que a decisão seja motivada, mas sim, que sejam expostos os motivos pelos quais foi adotado entendimento contrário à súmula e não o favorável, quando o órgão prolator da decisão impugnada desejar a sua

---

<sup>27</sup> TAVARES, André Ramos. *Op. cit.* p. 85.

manutenção.

Nesta espécie de dupla fundamentação, não bastará apenas invocar a súmula vinculante na decisão, será preciso justificar o motivo de sua aplicação. Ademais, não basta a simples fundamentação autônoma que tenha como consequência a não aplicação da súmula vinculante, sendo necessário que se justifique o motivo pelo qual a súmula vinculante não foi aplicada.

Essa preocupação com a devida fundamentação também prevalece no órgão recursal conforme a dicção do artigo 9º da Lei 11.417/06:

De acordo com este artigo, é necessário, que o órgão competente para julgar o recurso exponha, quando do julgamento e decisão do recurso, as razões para a aplicação ou não da súmula vinculante invocada pelo recorrente.

#### 4.12.3 Efeitos da reclamação no âmbito administrativo

O artigo 9º da Lei 11.147/06 estabelece que o órgão administrativo prolator da decisão com base na qual foi proposta a reclamação, deverá adequar sua decisão ao entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, tratando-se de um reforço ao que dispõe o § 2º do artigo 7º da Lei 11.417/06.

Tal dispositivo vai além, ao determinar que ao receber reclamação de órgão prolator de decisão, o Supremo Tribunal Federal determinará que também o órgão recursal fique adstrito aos termos expendidos na reclamação, o que seria plenamente justificável não fosse a exigência de que a reclamação apenas possa ser interposta da decisão administrativa final, e não das decisões intermediárias ou iniciais, em relação às quais ainda caiba recurso administrativo para a instância superior.

Outra inovação introduzida por este dispositivo é a exigência de que as instâncias administrativas respeitem os termos da decisão proferida em reclamação anterior específica a todos os demais casos futuros com os quais guardem semelhança.

Dessa forma, a reclamação, apenas relativamente ao âmbito administrativo, gera o que se convencionou chamar de “efeitos transcendentés”, pois subordina as instâncias administrativas à aplicação da solução dada pelo Supremo Tribunal Federal a todos os casos concretos que surjam futuramente e, que guardem semelhança com aquele que originou a decisão proferida pelo

tribunal constitucional.

#### 4.12.4 Responsabilização plena do administrador público

Não há justificativa para o enorme volume de recursos e impugnações provenientes da Administração Pública, sob o pretexto do dever de ofício, quando a jurisprudência sobre a matéria discutida se encontra devidamente consolidada. Para o afastamento deste problema, a solução que se mostra mais adequada é a punição ou cerceamento de recursos protelatórios, que se tratam de meros expedientes da Administração para não acatar as decisões judiciais.

Um dos pontos inovadores da Lei que regulamentou a súmula vinculante, foi a previsão de responsabilização pessoal plena da autoridade e órgãos administrativos nas esferas cível, administrativa e penal, quando houver o descumprimento de súmula vinculante cuja incidência para caso semelhante já tenha sido determinada em sede de reclamação pelo Supremo Tribunal Federal, de acordo com o que estabelece o artigo 9º da Lei 11.417, de 2.006.

Dessa forma, o agente administrativo que descumprir súmula vinculante, cuja aplicação tenha sido reforçada por decisão do Supremo Tribunal Federal em sede reclamação, poderá ser responsabilizado.

A responsabilização cível caberá na hipótese em que se verificar que, pelo descumprimento da súmula vinculante, o agente causou prejuízo material à Administração Pública. Ademais, esse prejuízo patrimonial poderá ser decorrente de indenização a ser paga ao particular interessado, que teve algum direito cerceado, e que demandou contra a Administração, obtendo êxito em sua demanda. Nesse caso, o administrador público, que descumpriu súmula vinculante já reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal em sede de reclamação, e que gerou para o Estado o dever de ressarcir os prejuízos sofridos pelo interessado, poderá sofrer ação de regresso.

Por outro lado, a responsabilização penal poderá ocorrer se restar caracterizado algum crime contra a Administração Pública, tais como, o crime de prevaricação ou de desobediência.

O intuito deste dispositivo é fazer com que a Administração Pública cumpra o que estiver estabelecido em súmula vinculante, reduzindo o número de litígios em que a Administração Pública está envolvida.

## CAPÍTULO 5

### PONTOS E CONTRAPONTO DA SÚMULA VINCULANTE

#### 5.1 Argumentos contrários à Súmula Vinculante

Em virtude das opiniões acerca do instituto da súmula vinculante serem, em regra, radicalmente opostas, serão analisados detidamente, a seguir, os argumentos expendidos tanto pelos opositores da súmula vinculante, bem como pelos seus defensores e a respectiva contra-argumentação.

##### 5.1.1 Violação ao Princípio da Separação dos Poderes

Um dos argumentos suscitados pelos que se posicionam contrariamente à súmula vinculante é de que esta violaria o princípio da separação dos poderes, previsto nos artigos 2º e 60, § 4º, da Constituição Federal, pois sendo a súmula vinculante dotada de todas as características de uma norma geral e abstrata, isto configuraria uma usurpação da função tipicamente legislativa, própria do Poder Legislativo.

Além disso, pelo fato de a súmula vinculante referir-se à interpretação e aplicação de uma lei já promulgada, esta possuiria características de uma “super lei”, operando-se, assim, uma superposição de poderes, pois o Supremo Tribunal Federal estaria em posição superior ao Poder Legislativo, o que incidiria na concentração de poder na cúpula do Poder Judiciário, instaurando, desse modo, uma forma de “ditadura judiciária”.

Filia-se a este entendimento, por exemplo, Luiz Flávio Gomes, segundo o qual, as súmulas vinculantes conflitariam com o princípio da separação dos poderes, “*visto que o judiciário não pode ditar regras gerais e abstratas, com validade universal*”, pois não detém “*legitimação democrática para isso*”.<sup>28</sup>

Nesse sentido é a manifestação de Maria Helena Mallmann Sulzbach, *in verbis*:

“(....) Materializando a interpretação obrigatória que deve ser dada à

---

<sup>28</sup> GOMES, Luiz Flávio. **Súmulas vinculantes e independência judicial**. RT, nº. 736, p.4, *apud* SORMANI, Alexandre; SANTANDER, Nelson Luis, *Op. cit.* p. 93.

*lei, a súmula com efeito vinculante gera efeito que nem a lei provinda do Parlamento tem capacidade de produzir. Torna-se uma superlei, concentrando no Judiciário poderes jamais concedidos sequer ao poder constituinte originário, o qual não pode impor interpretação obrigatória às normas que disciplinam as relações sociais. A possibilidade de edição de súmula com efeito vinculante pelos tribunais de cúpula significa atribuir a esses competência de cassação e afirmação das normas, com evidente fragilização do Poder Legislativo e, acima de tudo, subtração de sua prerrogativa formal de legislar. Trata-se, ao nosso ver, de sucedâneo judiciário de Medida Provisória e, portanto, é mais uma forma de usurpação das funções legislativas do Congresso Nacional. (...).<sup>29</sup>*

O poder estatal é uno, indivisível, indelegável e se submete à clássica tripartição de Montesquieu, dividindo-se em três órgãos estatais, quais sejam, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Cada um desses poderes detém uma função específica, que é atribuída de forma precípua e não exclusiva. Dessa forma, a função precípua do Executivo é a execução e aplicação das leis; ao Legislativo incumbe precipuamente formular as leis; e, por fim, ao Judiciário cabe a função precípua de aplicar a lei às situações concretas, com o objetivo de resolver os conflitos de interesses apresentados.

Entretantes, tal precipuidade não implica em exclusividade, pois há diversas hipóteses extraordinárias, previstas constitucionalmente, em que um poder pratica atos e exerce funções próprias de outro. É o chamado sistema de freios e contrapesos ou *check and balances*. Por exemplo: o Chefe do Poder Executivo pode editar medidas provisórias com força de lei (artigo 62 da Constituição Federal) e elaborar leis delegadas (artigo 68 da Constituição Federal), exercendo a função de legislar que, em regra, caberia ao Poder Legislativo; o Senado Federal processa e julga o Presidente e o Vice-Presidente da República, bem como os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado Geral da União (artigo 52, I e II, Constituição Federal).

Dessa forma, percebe-se nitidamente, que não há uma separação absoluta das funções que cada poder exerce, pois mesmo independentes, necessária é a harmonia entre eles.

Conforme Arnold Wald, o princípio da separação dos poderes, “já há longo tempo, está sendo entendido como a coordenação das atividades de

---

<sup>29</sup> SULZBACH, Maria Helena Mallmann. Efeito vinculante: prós e contras. **Revista Consulex**, nº. 3, apud SORMANI, Alexandre; SANTANDER, Nelson Luis, *Op. cit.* p. 93.

*poderes independentes e harmônicos (art. 2º) cujas funções se interpenetram e se completam.*”<sup>30</sup> (grifo nosso).

Portanto, a compreensão atual deste princípio deve se pautar na colaboração e interação entre os três poderes, entendimento este consubstanciado na Constituição Federal de 1988, pois, se esta separação fosse absoluta, dificultaria sobremaneira o funcionamento regular do Estado.

Assim, quando o Poder Judiciário emite súmulas, ainda que vinculantes, não está legislando, mas apenas exercendo um papel que lhe é inerente, qual seja, a manutenção da paz social e o resguardo da segurança jurídica, declarando o direito das partes com o objetivo de dirimir os conflitos de interesses existentes. Dessa maneira, ao invés de invadir o campo de competência do Poder Legislativo, está cooperando com este.

Ao interpretar uma lei ou ato normativo não se está inovando na ordem jurídica, produzindo uma nova lei ou um novo ato normativo, mas apenas integrando-os. Para Sormani:

*“(...) cai no vazio o argumento de que a edição de súmulas vinculativas pelo Poder Judiciário invadiria o espaço privativo do Poder Legislativo de editar leis, em afronta ao princípio da separação e independência dos poderes. Ao Legislativo cabe legislar. Ao Judiciário, interpretar as leis produzidas pelo Legislativo. E, ao STF, incumbe a tarefa de, mediante provocação, cotejar a norma contestada em face da Constituição Federal, concluindo pela sua constitucionalidade ou não. Tratando-se de decisões reiteradas (e sobre matéria constitucional), poderá então editar súmula, que, após a publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta.”*<sup>31</sup>

Diante do exposto, não se vislumbra a alegada violação ao princípio da separação dos poderes, pois as súmulas vinculantes, conquanto possuam como características fundamentais a imperatividade e a coercibilidade, não se tratam de norma, mas apenas o resultado de sua interpretação, não implicando em usurpação de competência.

Com mais razão ainda, não se pode afirmar que a súmula vinculante é uma “superlei”, pois o Legislativo não fica vinculado ao enunciado sumular, podendo editar nova norma até mesmo em sentido contrário ao que nela ficou decidido. Assim, o Poder Legislativo não sofre nenhum efeito restritivo no

<sup>30</sup> WALD, Arnold. Alguns aspectos da Ação Declaratória de Constitucionalidade. **Revista de Processo**, nº. 76, p.15, 1998, *apud* MUSCARI, Marco Antonio Botto. *Op. cit.* p. 64.

<sup>31</sup> SORMANI, Alexandre; SANTANDER, Nelson Luis. *Op. cit.* p. 104.

exercício de sua função primordial, que é a produção de lei, permanecendo como único legitimado para a formalização da vontade geral do povo.

Em suma, a súmula vinculante não inova no sistema jurídico, instituindo norma geral com eficácia obrigatória, mas apenas delimita o alcance da norma geral no plano constitucional, que, anteriormente, o Poder Legislativo editou.

### 5.1.2 Violação ao Princípio da Independência e do Livre-Convencimento do Magistrado

Uma das objeções mais recorrentes à adoção da súmula vinculante é de que esta transformaria o magistrado em mero aplicador mecânico do precedente já existente ao caso concreto em análise, ferindo, de forma oblíqua, o princípio do devido processo legal. Dessa forma, o juiz estaria cingido em sua liberdade de julgamento, não podendo se afastar de uma súmula existente, por mais errônea que a considere.

Dessa forma, a instituição da súmula vinculante atentaria contra estes valores. Este é o entendimento de Luis Carlos Alcoforado, ora transcrito:

*“Qual a virtude de um sistema com jurisprudência uniforme, se os juízes julgam sem liberdade, garroteados e manietados pela súmula vinculante? Preferimos um juiz que julgue, ainda que errado, mas com liberdade, a um Juiz que julgue, mesmo que certo, mas sem liberdade. Ao lado da vida, a liberdade constitui um bem insubstituível, muito caro, que não pode ser trocado por um produto cujas alardeadas qualidades e eficiência resultam de propaganda maquiada, com preço muito caro a ser pago pelo consumidor”.*<sup>32</sup>

Esta também é a linha de raciocínio perfilhada por Dalmo de Abreu

Dallari:

*“(...) a ocorrência de divergência jurisprudencial gera insegurança jurídica, sendo melhor que o povo saiba desde logo, com certeza absoluta, quais são as regras obrigatórias e como elas devem ser interpretadas. Ora, se for acolhido este argumento será melhor tirar de todos os juízes e tribunais a competência para interpretar qualquer lei ou ato normativo. E será melhor ainda acabar com o próprio Judiciário, como também com o Legislativo, pois se o Executivo ditar as normas e for o único autorizado a interpretá-las não haverá divergências e todos saberão quais são as regras e ninguém contestar a interpretação dada pela autoridade. Mas nesse caso, para haver coerência, será necessário eliminar a Constituição, o direito, a liberdade. Como fica evidente, esse argumento não é compatível com uma sociedade democrática e não pode ser levado a*

<sup>32</sup> ALCOFORADO, Luis Carlos. Súmula Vinculante. *RT*, nº. 789, p. 61, jan. 2001, *apud* MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante**. Ed. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.p. 359-360.

*sério por quem acredita no direito como instrumento de justiça e de paz.”<sup>33</sup>*

Contudo, tais argumentos não se sustentam, pois a liberdade atribuída aos magistrados trata-se de uma garantia instrumental, com o fito de assegurar a imparcialidade das decisões às quais estão submetidos os jurisdicionados. Portanto, não se trata de um privilégio de uma categoria, mas de um meio para garantia da justiça.<sup>34</sup>

A liberdade na interpretação da lei pelo Juiz, não obstante seja de extrema importância, precisa ser conciliada com o princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei, pois a aplicação de decisões judiciais divergentes a casos semelhantes, em estrita observância à liberdade de convicção do juiz, acaba por aniquilar tal princípio expressamente previsto no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal.

Além disso, permitir que um juiz de direito ou desembargador faça prevalecer seu entendimento pessoal sobre o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, quando se tratar de matéria constitucional, implica na inversão da hierarquia jurídica, com a diminuição do papel do Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição.

Nas palavras de Marco Antonio Botto Muscari:

*“(....) todo magistrado deve ter a noção exata da sua função social, por ser um agente público: a atividade intelectual que desempenha só se justifica e legitima quando os jurisdicionados recebem uma boa prestação (favorável ou não, pouco importa; mas expedita, segura e, na medida das limitações humanas, justa). Daí por que nenhum julgador consciencioso pode estar satisfeito com o quadro atual do Poder Judiciário, ainda que se preserve a total liberdade de qualquer juiz discordar abertamente da orientação da mais alta corte do País, obrigando os litigantes a uma autêntica via crucis.”<sup>35</sup>*

E prossegue:

*“(....) a gratificação intelectual vem com a análise de teses jurídicas novas (....), que ainda não chegaram às instâncias máximas, com o que se poderá inclusive enriquecer os debates e argumentos sobre os quais irão, mais tarde, debruçar-se os integrantes dos tribunais superiores.”*

Ademais, o magistrado terá de motivar a sua decisão, não podendo rejeitar o pedido da parte apenas indicando a súmula vinculante que repele a sua pretensão. Será preciso que o juiz da causa analise se os fatos do caso concreto

<sup>33</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 59.

<sup>34</sup> NORTHFLEET, Ellen Gracie. Ainda sobre o efeito vinculante. **Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas**, n.16, p.12-13, jul./set., 1996. *apud* MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Súmula vinculante e a EC n. 45/2004** *in*: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim, *et. al.* (coords.). *Op. cit.* p. 692-693.

<sup>35</sup> MUSCARI, Marco Antonio Botto. *Op. cit.* p.74.

se subsumem ao enunciado sumular, o que implica em interpretar, devendo para tanto, enfrentar as alegações das partes, motivando plenamente a sua decisão.

Neste diapasão, o julgador poderá se eximir da aplicação do enunciado, desde que analisando o caso concreto vislumbre que este não se adequa ao firmado no enunciado sumular.

### 5.1.3 Ofensa ao Princípio do Duplo Grau de Jurisdição

O princípio do duplo grau de jurisdição consiste na possibilidade de que a sentença definitiva proferida possa ser reapreciada por outro órgão de jurisdição, em regra, de hierarquia superior àquele que a proferiu, o que se dá através de interposição de recurso.

Um dos argumentos contrários à súmula vinculante, é o de que ela fere tal princípio.

Contudo, não se vislumbra a efetiva ameaça, pois se o sucumbente não se conformar com a decisão prolatada, poderá provocar o reexame da decisão. Nessa oportunidade, o recorrente buscará demonstrar que o caso concreto em análise não se subsume ao enunciado vinculativo. Ademais, poderá afastar a aplicação da súmula vinculante na hipótese de surgimento de fato novo.

Portanto, não se afere nenhuma violação desse preceito com o advento da súmula com efeito vinculante.

### 5.1.4 “Engessamento” da Jurisprudência

Há ainda o receio de que a súmula vinculante provoque o “engessamento” ou “fossilização” da jurisprudência pátria, pois o enunciado sumular estagnaria com o passar do tempo e se tornaria obsoleto, não evoluindo com as transformações ocorridas no corpo social, implicando em um obstáculo à efetiva aplicação da justiça.

Entrementes, ao lado da instituição da súmula vinculante, foi previsto um meio de evitar a chamada “fossilização” da jurisprudência, que é a revisão ou cancelamento da súmula vinculante, pelo Supremo Tribunal Federal.

Ademais, ao estabelecer que ficam subordinados ao efeito vinculante das súmulas o Poder Executivo e os demais órgãos do Poder Judiciário, não fica o

próprio Supremo Tribunal Federal vinculado às suas próprias súmulas, podendo iniciar o incidente de revisão ou cancelamento a qualquer tempo, bem como o Poder Legislativo, que não fica tolhido em sua função de legislar, podendo inclusive, editar lei em sentido contrário ao que prescreve o enunciado sumular.

## 5.2 Argumentos favoráveis à súmula vinculante

### 5.2.1 Celeridade na prestação jurisdicional decorrente da redução de processos

Um dos objetivos perseguidos pelo Direito atual é o efetivo acesso à justiça, o que pode ser facilmente vislumbrado através das reformas processuais que vêm sendo implementadas no nosso ordenamento jurídico.

Tanto para o jurisdicionado como para a administração da Justiça, o melhor é que haja um processo de resultados, julgado no menor lapso de tempo possível, pois não há o devido acesso à justiça se a prestação jurisdicional é dada tardiamente.

Para tanto, necessário se afigura a adoção de institutos que impeçam situações meramente procrastinatórias, bem como a utilização de mecanismos que poupem tempo e atividade jurisdicional na solução dos conflitos levados ao Judiciário.

Nesse quadro, a súmula vinculante surge como um mecanismo que visa aplicar uma decisão já estabelecida aos casos similares, reduzindo em grande medida o tempo necessário para a resolução dos litígios que se repetem de forma desmedida, provocando o congestionamento dos tribunais.

Nesse sentido é a manifestação da Ministra Ellen Gracie Northfleet:

*“Alinho-me entre os que acreditam que a maioria das questões trazidas ao foro, especialmente ao foro federal, são causas repetitivas, onde embora diversas as partes e seus patronos, a lide jurídica é sempre a mesma. São causas que se contam aos milhares em todo o país e que dizem respeito a matérias exaustivamente discutidas e há muito pacificadas pela jurisprudência. Como, por exemplo, as devoluções de empréstimos compulsórios, as causas em que se busca a correção monetária dos salários de contribuição, para efeito de cálculo das aposentadorias, aquelas em que os depositantes reivindicam a aplicação de índices expurgados ao cálculo de seus saldos em cadernetas de poupança, entre inúmeras outras.*

*É impossível sustentar que processos dessa natureza devam prosseguir congestionando o Judiciário e percorrendo suas diversas instâncias na sucessão, quase interminável, dos recursos colocados*

*à disposição das partes pela legislação processual. Nenhum progresso para a ciência jurídica resultará do julgamento desses feitos. Eles nada mais são do que uma reprodução de peças padronizadas. Da petição inicial ao acórdão derradeiro, nada será acrescentado ao entendimento que já se cristalizou a respeito da matéria. É inútil e custoso manter a máquina judiciária ocupada com questões que já não oferecem relevo ou dificuldade. Mais que isso, tal atitude desvia atenção e recursos do Judiciário, os quais deveriam estar melhor aplicados nas questões que têm maior atualidade e demandam reflexão e atividade criativa por parte dos magistrados.”<sup>36</sup>*

Dessa forma, o magistrado ao invés de reconsiderar todos os casos que guardam similitude com a súmula vinculante, apenas a aplicará, o que é, em regra, mais simples, utilizando o seu tempo para analisar em profundidade e decidir questões, geralmente de maior relevância, acerca das quais não há entendimento sedimentado.

### 5.2.2 Atendimento ao Princípio da Isonomia e da Segurança Jurídica

O princípio da isonomia vem taxativamente previsto no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal.

Tal direito à igualdade trata-se de um direito inviolável, diretamente relacionado à idéia de Estado Democrático de Direito, e tem estado presente dentre as garantias estabelecidas pela sociedade ocidental, desde a Revolução Francesa.

O fato de casos análogos receberem decisões completamente díspares, acarreta uma grave insegurança jurídica. Nos casos em que o Judiciário profere decisões divergentes, para casos concretos idênticos, em que a matéria discutida é puramente de direito, tais como nos casos de direito previdenciário e tributário, incorre em flagrante violação ao princípio da segurança jurídica.

Assim, nada mais justo que casos concretos semelhantes, cuja matéria fática seja a mesma e que apenas dependam de interpretação da norma, recebam decisões semelhantes. Em sentido oposto, nada mais injusto do que esses mesmos casos semelhantes serem decididos de modos diversos.

Nesse sentido, José Maria Rosa Tesheiner:

---

<sup>36</sup> NORTHFLEET, Ellen Gracie. Ainda sobre o efeito vinculante. **Revista de Informação Legislativa**, n. 131, p. 133-135, jul./set. 1996, Brasília, ano 33, *apud* MEDINA, José Miguel Garcia; WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Repercussão Geral e Súmula Vinculante – Relevantes novidades trazidas pela EC n. 45/2004** in: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim, *et. al.* (coords.). *Op. cit.* p. 385-386.

*“(...) é um escândalo que a vitória ou a sucumbência da parte se determine pela sorte, conforme a distribuição de seu processo se faça a esta ou aquela Câmara. Se todos são iguais perante a lei (Constituição, art. 5º), não se concebe que o Tribunal trate uns diferentemente dos outros, em identidade de circunstâncias”.<sup>37</sup>*

Essa flagrante violação ao princípio constitucional da igualdade, gera grave insegurança jurídica, pois será o sorteio da Vara que determinará a decisão que será dada àquele caso concreto, transformando o Judiciário em um terreno perfeito para a chamada “loteria judiciária” ou “jurisprudência lotérica”.

Entretanto, há de ser ressaltada a possibilidade de alterações na interpretação acerca de determinada norma, que pode legitimamente variar ao longo do tempo, em decorrência de alterações no plano sociológico. Isso ocorre principalmente, e de forma salutar, com as normas que contêm o que a doutrina costuma chamar de “conceitos vagos” ou “indeterminados”.

Contudo, essa não é a situação de questões como a de saber se determinado tributo pode ou não ser cobrado por ser inconstitucional ou não.

Nessas hipóteses, não há como afastar a aplicação dos princípios da legalidade e da isonomia, com vistas à preservação da segurança jurídica.

A respeito da insegurança provocada pela indefinição acerca do desfecho da lide, Cândido Rangel Dinamarco relata:

*“Em exercício no Tribunal de Justiça de São Paulo, três dos integrantes do grupo sentíamos de perto as angústias de casos que se repetem, que atravancam a Justiça pela grande quantidade, que muitas vezes terminavam com resultados diferentes, dependendo da aleatória distribuição a câmaras ou julgadores de tendências desiguais, tudo para desgaste do Poder Judiciário e enorme insegurança para os sujeitos litigantes. E observávamos o cinismo de um sistema que permitia decisões desiguais para casos substancialmente iguais e, depois, quando algum sucumbente tornava a juízo com uma ação rescisória, dava-lhe a resposta de que o julgado rescindendo fora proferido em meio a uma jurisprudência vacilante nos tribunais, sendo por isso insuscetível de rescisão (Súmula 343)”.<sup>38</sup>*

Portanto, a efetiva igualdade substancial, não somente a que reside no aspecto formal, apenas será alcançada no momento em que uma mesma solução judicial for aplicada a todos os casos semelhantes, solucionando os conflitos de interesses existentes e prevenindo os futuros, além de transmitir, aos jurisdicionados, a sensação de segurança.

<sup>37</sup> TESCHEINER, José Maria Rosa. Uniformização de jurisprudência. **Revista Ajuris**, n. 50, p. 179, nov. 1990, *apud* MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Op. cit.* p. 694.

<sup>38</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Súmula vinculante e a EC n. 45/2004**, *in*: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim, *et. al.* (coords.). *Op. cit.* p. 691.

### 5.2.3 Estabilidade

A estabilidade do sistema jurídico de um país é extremamente salutar, pois a instabilidade, decorrente de constantes mudanças das regras de Direito e de aplicações inconsistentes desses regramentos, em muito prejudica a confiabilidade no sistema.

Infelizmente, a instabilidade do Direito e da jurisprudência brasileira parece fazer parte da tradição nacional, em que a sorte dos litigantes encontra-se extremamente vinculada às freqüentes alterações de entendimento dos tribunais.

Dessa forma, a súmula vinculante pode auxiliar na estabilidade do sistema jurídico, dando aos cidadãos uma sensação de confiança, decorrente da consolidação de decisões devidamente fundamentadas e tidas por acertadas.

### 5.2.4 Previsibilidade

Outra vantagem que provavelmente será aferida com o instituto da súmula vinculante, é a previsibilidade ou certeza acerca dos direitos subjetivos.

Com a instituição da súmula vinculante, o conhecimento do entendimento pacificado no Supremo Tribunal Federal torna previsível qual será a solução aplicada ao caso concreto litigioso, pois já há uma forte indicação de como as questões serão resolvidas judicialmente.

Rodolfo de Camargo Mancuso, buscando justificar a força coercitiva da súmula vinculante, elenca um resumo de dez pontos para demonstrar sua utilidade. Segundo ele, a súmula vinculante:

*“a) exerce pressão e controle sobre as condutas dos cidadãos, na medida em que exterioriza o estereótipo daquilo que o Judiciário, numa dada matéria, considera certo e errado; justo e injusto; jurídico e antijurídico; b) opera como fator de previsibilidade do resultado judicial das demandas pendentes e mesmo virtuais, como que antecipando o teor provável da futura decisão (donde se ter previsto, no projeto de Lei 3.804-A, de 1993, que sendo a ‘pretensão fundada na tese da súmula, poderá ser concedida a antecipação da tutela, prosseguindo o feito até final julgamento’ – redação proposta para o CPC, art. 479, § 4º, d; c) passa a atuar como fonte subsidiária de direitos e obrigações entre os indivíduos, e nas relações destes com o Estado, por exemplo, servindo como diretriz para a inserção de cláusulas contratuais ou no trato entre o Fisco e o contribuinte; d) influi, poderosamente, na formação da persuasão racional do magistrado, de forma ainda mais decisiva do que os demais elementos de convicção (costumes, analogia, eqüidade, princípios*

*gerais, doutrina); e) simplifica o discurso jurídico, na medida em que se torna a premissa menor do silogismo da decisão, que, de outro modo, seria composta pela norma legal; f) reduz ou praticamente anula o risco de decisões conflitantes sobre um mesmo assunto, assim contribuindo para a preservação do binômio justiça-certeza; g) agiliza as decisões, na medida em que a súmula já significa o extrato do entendimento predominante do tribunal competente, acerca da matéria, pressupondo, assim, a superação dos possíveis argumentos em sentido contrário ao seu enunciado; h) atua eficazmente na desobstrução do serviço judiciário, diminuindo em muito o tempo incorrido entre as fases postulatória e decisória no primeiro grau e entre a fase recursal e o trânsito em julgado; i) no sistema de recursos, simplifica e agiliza sua interposição, o juízo de admissibilidade, e mesmo a apreciação de seu mérito, sobretudo nos Tribunais Superiores, com as alterações trazidas ao CPC e à CLT pela Lei 9.756/98; j) enfim, propicia a uniformização contemporânea da jurisprudência pela aplicação de um único juízo de valor aos casos análogos – pendentes e futuros – sem embargo de eventual alteração ou mesmo revogação da súmula num momento futuro, se e quanto tal se justifique, pela superveniente alteração das fontes substanciais ou do contexto normativo.”<sup>39</sup>*

---

<sup>39</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Op. cit.* p. 343.

## CONCLUSÃO

Durante o transcorrer deste trabalho, procuramos expor os delineamentos atribuídos à súmula vinculante pelo nosso ordenamento jurídico, além de analisar a regra de vinculação das decisões no direito comparado e os precedentes nacionais acerca do efeito vinculativo. Além disso, analisamos o instituto da súmula vinculante conforme foi adotado no Brasil.

É notório que o Poder Judiciário brasileiro enfrenta uma grave crise, consubstanciada na excessiva demora para a solução dos conflitos levados à sua apreciação, bem como pela disparidade das soluções jurídicas atribuídas a casos em que a matéria discutida é idêntica.

A distribuição equânime e justa do Direito, além da busca pela celeridade da prestação jurisdicional são objetivos almejados pelas diversas reformas realizadas no nosso sistema jurídico.

É nesse contexto que se insere a instituição da súmula vinculante, que nasce com o objetivo declarado de tentar solucionar alguns dos problemas que acometem o Poder Judiciário, tais como a morosidade causada pelo excesso de demandas e a disparidade dos pronunciamentos judiciais.

As críticas mordazes frequentemente lançadas pelos opositores da súmula vinculante não resistem a uma análise mais detida do instituto.

O pragmatismo exacerbado que nega a possibilidade de conexão entre os sistemas do *common law* e do *civil law* deve ser abandonado.

Atualmente, o que se afere é a constante e inevitável aproximação entre os dois sistemas, uma vez que a doutrina do precedente se mostra incapaz de resolver todos os conflitos levados a julgamento, principalmente em virtude dos desdobramentos sociais propiciados pela evolução tecnológica; já o sistema do *Civil law*, passa pelo reconhecimento de que é impossível positivar todas as situações que ocorrem e se transformam no plano fático, sendo necessária portanto, a complementação da ordem jurídica através de outras formas, dentre elas, a jurisprudência, que sempre desempenhou um papel secundário na estrutura jurídica.

Apresentamo-nos favoráveis ao instituto da súmula vinculante, na certeza de que a correta aplicação deste instrumento poderá trazer muitos benefícios à

sociedade, que anseia por um Poder Judiciário mais isonômico e célere.

Contudo, não acreditamos ser esta a grande panacéia para a resolução de todos os males que afligem o sistema judiciário pátrio, mas um importante instrumento que veio somar forças aos já existentes, contribuindo de maneira efetiva para reduzir graves deficiências e trazer maior rapidez, certeza e segurança jurídica ao pronunciamento jurisdicional.

Dessa forma, afastando a possibilidade de a súmula vinculante, isoladamente, solucionar todos os problemas crônicos que há muito tempo comprometem a prestação jurisdicional adequada, entendemos que o seu efeito vinculante é mais um passo, talvez o mais importante, em busca da outorga de uma resposta judicial isonômica e em tempo razoável, que assegure os valores da certeza e segurança jurídicas, em contraposição às repetitivas demandas que sobrecarregam o serviço judiciário, com resultados comumente imprevisíveis.

Devidamente balanceados os prós e contras à adoção da súmula vinculativa, esta parece ser uma medida que trará vantagens, contribuindo para o desafogamento dos órgãos do Poder Judiciário e na busca da afirmação dos importantes valores da segurança jurídica, da isonomia e da previsibilidade, desde que o Supremo Tribunal Federal maneje o instituto de forma a não desnaturá-lo, sob pena de torná-lo um instrumento autoritário e desacreditado.

Esperamos que o presente estudo tenha, de alguma forma, contribuído para a discussão acerca deste polêmico instituto, que é a súmula vinculante.

## BIBLIOGRAFIA

ASCENSÃO, José de Oliveira. **O Direito: introdução e teoria geral: uma perspectiva luso-brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. DF : Senado, 1988.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O poder arbitrário do Supremo**. Disponível em:

<[http://www.sinal.org.br/informativos/sumulajornais/sumulajornais.asp?codigo=62447&tema=&tipo=J&data=&dt\\_dia=5&dt\\_mes=11&dt\\_ano=2009](http://www.sinal.org.br/informativos/sumulajornais/sumulajornais.asp?codigo=62447&tema=&tipo=J&data=&dt_dia=5&dt_mes=11&dt_ano=2009)>. Acessado em: 06 fevereiro 2010.

COSTA, Tito. **Recursos em matéria eleitoral**. 4. ed., São Paulo: RT, 1992.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1993.

GOMES, Luiz Flávio. **Súmulas Vinculantes**. Disponível em:

<[http://www.lfg.com.br/public\\_html/article.php?story=20070102165101110](http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20070102165101110)>.

Acesso em: 04 março 2010.

JOBIM quer reforma em tribunais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12.03.1994, Caderno Especial. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/3/12/brasil/30.html>>. Acesso em: 07 fevereiro 2010.

LIMA, Alcides de Mendonça. **Dicionário do Código de Processo Civil Brasileiro**. São Paulo: Revista Forense, 1994.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante**. 2. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MARQUES, Márcia; LEON, Flávia de. Crise compromete atuação da justiça. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11.11.1994, Caderno Especial. Disponível em:

<[http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/9/11/caderno\\_especial/21.html](http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/9/11/caderno_especial/21.html)>. Acesso

em: 07 março 2010.

MARTINS, Nei Frederico Cano. A súmula vinculante no âmbito trabalhista. **Repertório IOB de jurisprudência: trabalhista e previdenciário**, n.22, nov. 1996.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

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

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Súmula Vinculante: o desafio de sua implementação**. São Paulo: MP Editora, 2008

PODER de tribunais superiores divide juízes. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 27.09.1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/27/brasil/39.html>>. Acesso em: 07 fevereiro 2010.

RAMOS, Saulo. Questões do efeito vinculante. **Caderno de Ciência Constitucional e Ciência Política**, São Paulo: RT. n. 16, jul./set. 1996.

REALE, Miguel, **Lições Preliminares de Direito**. 20. ed.. São Paulo: Saraiva, 1993.

REVISTA JURÍDICA VIRTUAL, Brasília, vol. 1, n. 2, 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: 20 março 2010.

SAMPAIO, Nelson de Souza. O Supremo Tribunal Federal e a nova fisionomia do judiciário. **Revista de Direito Público**, n.75, p. 05-20, jul./set., 1995.

SILVEIRA NETO, Antônio. **Súmula de efeito vinculante**. In Angelfire. Disponível em: <<http://www.angelfire.com/ut/jurisnet/art64.html>>. Acesso em: 20 maio 2010.

SORMANI, Alexandre. **Inovações da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade: Uma visão crítica da Lei 9.868/99 sob o viés do princípio da segurança jurídica**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

\_\_\_\_\_ ; SANTANDER, Nelson Luis. **Súmula Vinculante: Um Estudo à luz da Emenda Constitucional 45, de 30.12.2004**. Curitiba: Juruá, 2009.

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

STRECK, Lenio Luiz. **Súmulas no Direito Brasileiro: Eficácia, Poder e Função: a ilegitimidade constitucional do efeito vinculante**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

TAVARES, André Ramos. **Nova Lei da Súmula Vinculante**. São Paulo: Método, 2009.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Controle das decisões judiciais por meio de recursos de estrito direito e de ação rescisória**. São Paulo: RT, 2001.

\_\_\_\_\_; *et. al.* (coords.). **Reforma do Judiciário: Primeiras reflexões sobre a emenda constitucional n. 45/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.