

## **SÚMULA VINCULANTE E RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL**

**CHRISTIAN LAUFER**

**SÚMULA VINCULANTE E RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Professora Vera Karam de Chueiri.

**CURITIBA**  
**2005**

## TERMO DE APROVAÇÃO

**CHRISTIAN LAUFER**

### SÚMULA VINCULANTE E RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Orientadora: Professora Doutora Vera Karam de Chueiri



Professor Doutor Clemerson Merlin Clève



Professor Doutor Elizeu de Moraes Corrêa

Professor \_\_\_\_\_ (Suplente)

CURITIBA  
2005

## SUMÁRIO

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>RESUMO</b> .....                                                             | i  |
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....                                                         | 1  |
| <b>1 A SÚMULA VINCULANTE</b> .....                                              | 4  |
| 1.1 SÚMULAS – CONCEITO E ORIGEM .....                                           | 5  |
| 1.2 EFEITO VINCULANTE DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES ....                | 8  |
| 1.3 O MOTIVO DA ADOÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE - A “CRISE”<br>DOS RECURSOS .....   | 10 |
| 1.4. OS ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À SUMULA VINCULANTE .....                         | 13 |
| 1.5. OS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À SÚMULA VINCULANTE .....                         | 18 |
| 1.6. REQUISITOS PARA A EDIÇÃO DE SÚMULAS VINCULANTES .....                      | 23 |
| 1.6.1 Legitimidade .....                                                        | 23 |
| 1.6.2 Quórum.....                                                               | 24 |
| 1.6.3 Matéria Constitucional .....                                              | 25 |
| 1.6.4 Decisões Reiteradas .....                                                 | 26 |
| 1.6.5 Controvérsia Atual .....                                                  | 27 |
| 1.6.6 Insegurança Jurídica.....                                                 | 28 |
| 1.6.7 Relevante Multiplicação de Processos.....                                 | 29 |
| 1.6.8 Clareza na Redação dos Enunciados .....                                   | 30 |
| <b>2 ASPECTOS HISTÓRICOS E PROCESSUAIS DO INSTITUTO<br/>DA RECLAMAÇÃO</b> ..... | 31 |
| 2.1 BREVE HISTÓRICO .....                                                       | 31 |
| 2.1.1 A Primeira Fase .....                                                     | 31 |
| 2.1.2 A Segunda Fase.....                                                       | 34 |
| 2.1.3 A Terceira Fase.....                                                      | 35 |
| 2.1.4 Quarta e Quinta Fases .....                                               | 37 |
| 2.2 ASPECTOS PROCESSUAIS DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL .....                     | 37 |
| 2.2.1 Natureza Jurídica da Reclamação .....                                     | 39 |
| 2.2.2 Sujeitos da Relação Processual.....                                       | 43 |
| 2.2.3 Objeto da Reclamação.....                                                 | 44 |

|                                         |           |
|-----------------------------------------|-----------|
| 2.2.4 Hipóteses de Cabimento.....       | 44        |
| 2.2.5 O Procedimento da Reclamação..... | 50        |
| 2.2.6 Recursos Possíveis.....           | 52        |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>                   | <b>53</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>  | <b>57</b> |

## **RESUMO**

O presente estudo tem por objetivo, primeiramente, analisar o aspecto certamente mais controvertido da Emenda Constitucional nº 45/2004, qual seja, a Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal. Entretanto, antes de tudo far-se-á uma breve trajetória para explicar de onde vem o instituto sumular, bem como os antecedentes da vinculação dos enunciados a serem editados pelo STF. Num segundo momento, deter-se-á sobre o instituto da Reclamação Constitucional, mecanismo eleito pelo Constituinte Derivado de 2004 para dar efetividade às Sumulas Vinculantes. Esta segunda parte tem por escopo expor o histórico da Ação de Reclamação e seus aspectos prático-processuais. Ao final, serão expostos questionamentos sobre estes temas que ainda carecem de respostas, as quais somente virão a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal passar a editar os enunciados com efeito vinculante.

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 conferiu ao Poder Judiciário a devida liberdade e autonomia, das quais este não podia gozar no sistema constitucional anterior. O efeito disso foi a maior credibilidade depositada pelos cidadãos na própria capacidade de o Estado solucionar os problemas causados na vida em sociedade. Em outras palavras, desencadeou-se uma “litigiosidade reprimida” de vinte anos de regime autoritário, de modo que a sociedade brasileira passou a contar com os órgãos judicantes como aliados frente às liberalidades de quem quer que seja (inclusive – e principalmente – do próprio Estado).

Se por um lado esse dado nos faz pensar que a Constituição Cidadã foi um importantíssimo passo para a democratização e civilização do povo do Brasil, por outro, infelizmente não foi planejada uma estrutura judiciária que pudesse dar conta das inúmeras demandas que diariamente buscariam os órgãos judiciários. Inevitavelmente, essa combinação levaria, mais cedo ou mais tarde, à “superlotação” do Judiciário, o que faz remeter ao problema da demora na prestação jurisdicional.

A questão é que com a morosidade a própria função do Poder Judiciário – compor os litígios em sociedade – resta prejudicada. Inevitável, com isso, é a indesejável sensação geral de que nem ao Estado é mais possível recorrer, tamanho o descrédito na habilidade do Poder central em resolver os conflitos. Muitas vezes, no sentir da população leiga, justiça tardia e “não-justiça” são a mesma coisa, o que pode levar à busca inclusive da violência como opção primeira para solucionar as desavenças. Daí a grande preocupação em acelerar a resposta jurisdicional.

Neste contexto é que foi editada a Emenda Constitucional nº 45, no final do ano de 2004, a qual tramitou por mais de dez anos no Congresso Nacional Brasileiro e instituiu a chamada “Reforma do Poder Judiciário”. Vários ramos do direito sofreram alterações, desde o Trabalhista até o Processual Civil e Processual Penal. Logo, não se trata de uma reforma qualquer, mas de uma mudança verdadeiramente estrutural, que trará conseqüências para a vida forense como um todo. Certamente, nenhum operador do direito passará ao largo das novas disposições constantes da Carta Magna.

Porém, dentre todas as inovações trazidas pelo Constituinte Derivado, a mais polêmica é, sem dúvida, a concessão de efeito vinculante às Súmulas do Supremo Tribunal Federal, tanto em relação aos órgãos do poder judiciário quanto à administração Pública em sentido lato. A assim denominada “súmula vinculante” traz em si, precipuamente, a missão de devolver o crédito perdido pelo judiciário desde que a morosidade se tornou insuportável. E tem, também, a tarefa de homogeneizar as decisões judiciais por todo o país, uma vez que a desigualdade nas decisões proferidas para casos análogos – principalmente quando grande quantidade de jurisdicionados são por elas atingidos – é, juntamente com a morosidade, outro “problema” do judiciário que vem causando indignação na população em geral.

Entretanto, apesar de ser um consenso o fato de ser necessária uma atitude para evitar que a função jurisdicional do Estado não perca o crédito que ainda lhe resta em face da população, a Súmula Vinculante não foi bem aceita por muitos operadores do Direito. Travou-se, em torno dela, uma verdadeira batalha de argumentos. De um lado, autores e magistrados defendendo-a, com vistas ao processo célere e ao princípio da igualdade. De outro lado, operadores condenando o novo instituto, pois traria consigo o fim da independência dos juízes e instituiria a “Ditadura do Supremo”.

A primeira batalha (mas talvez não a guerra toda) foi vencida pelo primeiro grupo. Hoje é fato que a nova medida integra o sistema jurídico positivo nacional. O artigo 103-A foi inserido nas Constituição pela Reforma, de modo a quase que desenhar todas as linhas gerais da súmula dotada de poder vinculante.

É certo que as discussões não cessarão tão cedo, mas já é possível desvendar quais serão os principais argumentos levantados de forma contrária ou favorável à Súmula nos tribunais (principalmente no Supremo) nos próximos meses, principalmente depois que os enunciados passarem a ser editados pelo Pretório Excelso.

Como arma para garantir a efetividade dos enunciados sumulados, foi eleita pelo Constituinte Derivado a Reclamação Constitucional, a qual já era prevista no texto original da Constituição para preservar a competência do STF e para assegurar a autoridade de suas decisões (tomadas de forma isolada). Agora, desrespeitada uma



súmula dotada de efeito vinculante, cabe Reclamação diretamente ao Supremo, sem precisar o prejudicado passar pelas vias recursais.

Trata-se de instituto criado pela própria jurisprudência do STF, o qual sempre teve muita relevância em nosso sistema constitucional, a uma porque as normas de competência do Supremo foram traçadas pelo próprio Constituinte (e não pelo Legislador ordinário), e a duas pela imprescindível eficácia das decisões do “Guardião da Constituição” – uma vez que, a princípio, tratam de matéria constitucional.

Entretanto, acredita-se que, principalmente pela verdadeira aversão de tantos operadores do direito às Súmulas Vinculantes, a fase da reclamação que se inicia com a Emenda Constitucional nº 45 será aquela a consagrar o instituto na vida forense em geral. Acreditamos que em nenhuma época foram propostas tantas Reclamações quanto nos próximos anos se verá.

Apesar de o Constituinte ter desenhado em linhas gerais como serão formuladas e aplicadas as súmulas, bem como a forma de remediar os casos em que estas não forem aplicadas ou forem empregadas de forma errônea, muito foi deixado para ser definido pelo bom senso dos Ministros do Supremo e do Legislador infraconstitucional.

Dessa forma, o que se pretende com este trabalho é unicamente expor o contexto em que as súmulas vinculantes vieram para nosso ordenamento, bem como as principais idéias a respeito de como andar a vida dos operadores do direito a partir da emenda de 2004, principalmente no que toca a este instituto, juntamente com a reclamação constitucional.

## 1 – A SÚMULA VINCULANTE

Com o advento da Emenda Constitucional nº 45, passam as súmulas vinculantes a integrar o ordenamento jurídico nacional, nos seguintes termos:

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

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

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

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

O Poder Constituinte Derivado, dessa forma, não aprovou um outro parágrafo que constava da Proposta de Emenda Constitucional nº 196, o qual levava a seguinte redação:

§ 4º O reiterado descumprimento de súmula com efeito vinculante, ou a desobediência às decisões de que tratam o parágrafo anterior [§ 3º, acima transcrito] e o § 2º do art. 106, configurará crime de responsabilidade para o agente público e acarretará a perda do cargo para o agente da Administração, sem prejuízo de outras sanções.

Com isso, tem-se que a mudança trazida pela EC nº 45 não foi tão radical como temiam alguns autores – e, por outro lado, esperavam outros. Na realidade, o desrespeito à súmula vinculante gera o direito para o interessado de propor reclamação junto ao STF (§ 3º do artigo 103-A), sem ter de passar pelas vias recursais. Eis, aí, a consequência prática – para o jurisdicionado – do efeito vinculante conferido às súmulas do Supremo. Todavia, o ato atentatório ao enunciado sumulado não configura crime nem acarreta perda de cargo público para o juiz ou administrador que o praticar.

Da reclamação, entretanto, cuidaremos somente no próximo capítulo.

Embora muitas respeitadas vozes fossem contrárias às súmulas vinculantes do STF – conforme adiante será demonstrado –, a realidade é que estas hoje fazem parte do nosso sistema jurídico positivo. Cumpre, assim, conhecer sua operacionalização, mesmo que a contragosto.<sup>1</sup>

Antes, porém, procurar-se-á expor o contexto em que foram criadas. É o que se passa a fazer.

### 1.1. SÚMULAS – CONCEITO E ORIGEM

O termo “súmula” vem do latim *summula*, e significa sumário, resumo. Para De Plácido e SILVA, “no âmbito da uniformização da jurisprudência, indica a condensação de série de acórdãos, do mesmo tribunal, que adotem idêntica interpretação de preceito jurídico em tese, sem caráter obrigatório, mas, persuasivo, e que, devidamente numerados, se estampem em repertórios”.<sup>2</sup>

Pedro Miranda de OLIVEIRA a define como “uma ementa que revela a orientação jurisprudencial de um tribunal para casos análogos, ou seja, é o resultado final da formação de uma construção jurisprudencial, na medida em que representa a unificação da jurisprudência. Consiste, conforme art. 102 do RISTF, na ‘jurisprudência assentada pelo tribunal’”.<sup>3</sup>

Até a Emenda Constitucional nº 45, não era possível a nenhum tribunal conceder efeito vinculante às suas súmulas. Em outras palavras, nenhuma súmula era obrigatória, nem ao tribunal que a emitiu, nem aos juízos que lhe fossem inferiores.<sup>4</sup> Dessa forma, a função dos enunciados sumulados sempre foi expor a jurisprudência

<sup>1</sup> O presente estudo é baseado – em muito – no trabalho denominado *Reforma do Judiciário*, coletânea de artigos publicados, em 2005, sob a coordenação de Teresa Arruda Alvim Wambier, Luiz Rodrigues Wambier, Luiz Manoel Gomes Jr., Octavio Campos Fischer e William Santos Ferreira. Isso se justifica pelo momento histórico: poucas são as obras sobre Reclamação e Súmula Vinculante escritas após a Emenda Constitucional nº 45. Assim, em algumas passagens desta monografia limitar-nos-emos a compilar o que de mais relevante foi sustentado dentre os colaboradores daquela obra no que concerne aos temas aqui discutidos.

<sup>2</sup> SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. p. 784.

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Pedro Miranda de. *A (In)efetividade da Súmula Vinculante: a necessidade de medidas paralelas*. In: *Reforma do Judiciário*. p. 593-594.

<sup>4</sup> MUSCARI, Marco Antonio Botto. *Súmula Vinculante*. p. 36.

pacificada de determinada corte e, assim, servir meramente como meio de persuasão dos demais órgãos do Poder Judiciário.<sup>5</sup>

De fato, apesar de carecermos de um estudo estatístico acerca do tema, podemos afirmar, com certa segurança, que a maioria das decisões judiciais, por respeito ao “argumento de autoridade” refletido nas súmulas do STJ e do STF, seguem a jurisprudência sumulada destes tribunais, o que comprova a função persuasiva do instituto.

A origem da súmula é atribuída ao ex-ministro do Supremo Tribunal Federal VITOR NUNES LEAL, que na década de 1960 integrou a comissão de jurisprudência desta Corte.<sup>6</sup> Os motivos que levaram à criação do instituto foram de ordem prática. Já naquela época preocupava-se o STF com o excessivo número de processos que a Brasília chegavam anualmente. Assim, a súmula poderia contribuir para facilitar o julgamento de processos análogos (“repetidos”), pois expunha a jurisprudência fixada do Pretório Excelso. Buscava-se, com isso, precipuamente, a celeridade processual.

Nas palavras de Marco Antonio Botto MUSCARI:

... preocupado com o elevado número de processos distribuídos à Corte, muitos dos quais versando temas já apreciados e pacificados, o ilustre Magistrado [LEAL] idealizou aquilo a que chamaria um ‘método de trabalho’, com os seguintes objetivos: introduzir um sistema oficial de referência dos precedentes judiciais, mediante a simples citação de um número convencional; distinguir a jurisprudência firme da que se achasse em vias de fixação; atribuir à jurisprudência firme conseqüências processuais específicas para abreviar o julgamento dos casos que se repetissem e exterminar as protelações deliberadas.<sup>7</sup>

Já na época da criação das súmulas havia a preocupação em não atribuir efeito vinculante aos enunciados. Sobre este particular, citem-se as palavras de Evandro Lins e SILVA:

[Em resposta ao ex-ministro Hahnemann Guimarães], “que receava a estagnação da jurisprudência com a tendência de manter a submissão dos casos futuros, por

---

<sup>5</sup> Nas palavras de Evandro Lins e SILVA, em texto publicado em 1996: “Na verdade, a súmula é um valioso elemento de persuasão, mas não obriga nem vincula nem mesmo os juízes de primeiro grau”. SILVA, Evandro Lins e. *A questão do efeito vinculante*. p. 111.

<sup>6</sup> Juntamente com os ex-ministros Gonçalves de Oliveira e Pedro Chaves.

<sup>7</sup> MUSCARI, M. A. B. *Op. cit.* p. 37.

comodismo ou espécie de fetiche, ao precedente, o relator da explicação preliminar da primeira edição da súmula, Vitor Nunes Leal, reafirmou que esta não teria caráter de jurisprudência obrigatória ou impositiva, e disse: ‘Firmar a jurisprudência de modo rígido não seria um bem nem seria viável. A vida não pára nem cessa a criação legislativa ou doutrinária do direito. Mas vai uma enorme diferença entre a mudança, que é frequentemente necessária, e a anarquia jurisprudencial, que é descalbro e tormento. Razoável e possível é o meio termo para que o Supremo Tribunal Federal possa cumprir o seu mister de definir o direito federal, eliminando ou diminuindo os dissídios da jurisprudência.’”<sup>8</sup>

Como resultado do espírito criador deste ex-ministro do Supremo, as súmulas vieram a fazer parte do sistema jurídico nacional por meio de Emenda ao Regimento Interno do STF, em 28 de agosto de 1963. Hoje, os artigos 102 e 103 do RISTF têm a seguinte redação:

Art. 102. A jurisprudência assentada pelo Tribunal será compendiada na Súmula do Supremo Tribunal Federal.

§ 1º A inclusão de enunciados na Súmula, bem como a sua alteração ou cancelamento, serão deliberados em Plenário, por maioria absoluta.

§ 2º Os verbetes cancelados ou alterados guardarão a respectiva numeração com a nota correspondente, tomando novos números os que forem modificados.

§ 3º Os adendos e emendas à Súmula, datados e numerados em séries separadas e sucessivas, serão publicados três vezes consecutivas no Diário da Justiça.

§ 4º A citação da Súmula, pelo número correspondente, dispensará, perante o Tribunal, a referência a outros julgados no mesmo sentido.

Art. 103. Qualquer dos Ministros pode propor a revisão da jurisprudência assentada em matéria constitucional e da compendiada na Súmula, procedendo-se ao sobrestamento do feito, se necessário.

Mais tarde, em 1973, o Código de Processo Civil (Lei nº 5.869/73), em seu artigo 479, *caput* e parágrafo único, permitiu que outros tribunais emitissem súmulas para expor sua jurisprudência pacífica.

---

<sup>8</sup> SILVA, Evandro Lins e. *Op. cit.* p. 110-111. Também sobre o tema: “Para atingir as finalidades a que se propunha com a criação das súmulas é que os seus criadores tiveram o cuidado de dotá-la da condição de ‘orientação predominante e segura’, mas sem força vinculativa obrigatória e definitiva para todos os órgãos do Poder Judiciário. Esse tem entre as garantias dos indivíduos outorgadas aos magistrados o da independência. Tal garantia é do indivíduo e das instituições democráticas e por isso mesmo não poderia ficar tolhida, atacanhada, talvez mesmo excluída, se não pudesse o juiz interpretar e julgar segundo a interpretação dada a determinada norma de Direito caso submetido à sua competência decisória”. ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Sobre a súmula vinculante.* p. 25. Da leitura deste excerto já se percebe claramente que esta autora é contrária à adoção das súmulas vinculantes, conforme será demonstrado mais adiante.

## 1.2. EFEITO VINCULANTE DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

A súmula vinculante não surgiu de repente no ordenamento jurídico brasileiro. Tratava-se de algo anunciado, construído a partir da idéia de “coletivização” do processo e das decisões judiciais. Antes da vinculação às súmulas do STF, os juízes e tribunais já tinham a necessidade de lidar com o efeito vinculante de algumas decisões deste tribunal. Primeiramente, isso ocorreu com as aquelas tomadas em ações declaratórias de constitucionalidade (com o advento da Emenda Constitucional nº 03/1993).

Portanto, não é de hoje a preocupação com a uniformização da jurisprudência nacional, principalmente com relação às decisões tomadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Nas palavras de Fernando SCAFF e Antonio Moreira MAUÉS:

... o instrumento utilizado para lograr essa ‘uniformização’, preservando a hierarquia entre as instâncias do Poder Judiciário, foi o efeito vinculante, instituto até então inexistente no direito brasileiro. (...) Além dessa inovação, a criação da ADC guardava ainda duas outras diferenças em relação à ADIn: seu objeto limitou-se à leis e atos normativos federais, excluindo os estaduais (...) e a legitimidade para propô-la foi restrita ao presidente da república, às mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, e ao Procurador Geral da República (...). Tal conformação nos permite concluir, do ponto de vista da divisão funcional do poder, que a ADC estabeleceu um mecanismo de freio, outorgado aos poderes Executivo e Legislativo, contra o exercício do controle difuso de constitucionalidade pelo Poder Judiciário.<sup>9</sup>

Mais tarde foi editada a lei nº 9.868/99, que regulamenta o processo e o julgamento da ADC e da ADIn. A maioria dos seus dispositivos repete o que a jurisprudência do STF havia criado em relação a estas duas ações. Mas, para além disso, esta lei trouxe inovações, como a possibilidade de concessão de liminar *inaudita altera pars* e com efeitos *ex tunc* em ação direta de inconstitucionalidade (artigos 10, § 3º, e 11, § 1º); a possibilidade de o tribunal restringir os efeitos (ou até diferi-los no tempo) da declaração de inconstitucionalidade; **o efeito vinculante foi estendido também às declarações de inconstitucionalidade, tomadas em Ação Direta** (artigo

---

<sup>9</sup> SCAFF, Fernando Facury; MAUÉS, Antonio G. Moreira. *A trajetória brasileira em busca do efeito vinculante no controle de constitucionalidade*. In: Reforma do Judiciário. p. 232.

28, parágrafo único).<sup>10</sup> Desta forma, a nova redação do § 2º do artigo 102 da Constituição da República<sup>11</sup>, dada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, apenas corrobora aquilo que já havia sido incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro.<sup>12</sup>

Nesta esteira, também, por meio da Lei nº 9.882/99, foi concedido efeito vinculante e eficácia contra todos às decisões em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no original parágrafo único do artigo 102 da Constituição da República.

Além disso, as súmulas dos tribunais superiores, com o tempo, revestiram-se de relevância muito maior do que a esperada quando o instituto foi criado pela Comissão de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em 1963. Pode-se dizer que as súmulas, antes da Emenda Constitucional nº 45, já eram dotadas de “algum efeito vinculante”. Com a Lei nº 9.756/98, o artigo 557 do Código de Processo Civil foi alterado, de tal forma que o sistema recursal sofreu grande modificação em busca da celeridade processual.

<sup>10</sup> SCAFF, F. F.; MAUÉS, A. G. M. *Idem*, *ibidem*.

<sup>11</sup> “§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de constitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”. De qualquer maneira, a vinculação à Administração Pública é novidade tanto para a ADC quanto para a ADIn, pois o efeito vinculante que se conhecia até então limitava-se aos órgãos do Poder Judiciário.

<sup>12</sup> Vale ressaltar que o efeito vinculante das decisões finais em ADIns e ADCs, assim como a efeito vinculante conferido às súmulas do STF pela Reforma do Judiciário, estende-se somente sobre o Administrador e os demais órgãos do Poder Judiciário. É dizer, o Poder Legislativo fica totalmente livre para editar leis que as contrariem. Neste sentido: “A eficácia geral e o efeito vinculante de decisão proferida pelo STF em ação declaratória de constitucionalidade ou direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal não alcançam o Poder Legislativo, que pode editar nova lei com idêntico teor ao texto anteriormente censurado pela Corte. Perfilhando esse entendimento, e tendo em conta o disposto no § 2º do art. 102 da CF e no parágrafo único do art. 28 da Lei 9.868/99, o Plenário negou provimento a agravo regimental em reclamação na qual se alegava que a edição da Lei 14.938/2003, do Estado de Minas Gerais, que instituiu taxa de segurança pública, afrontava a decisão do STF na ADI 2424 MC/CE (acórdão pendente de publicação), em que se suspendera a eficácia de artigos da Lei 13.084/2000, do Estado do Ceará, que criara semelhante tributo. Ressaltou-se que entender de forma contrária afetaria a relação de equilíbrio entre o tribunal constitucional e o legislador, reduzindo o último a papel subordinado perante o poder incontrolável do primeiro, acarretando prejuízo do espaço democrático-representativo da legitimidade política do órgão legislativo, bem como criando mais um fator de resistência a produzir o inaceitável fenômeno da chamada fossilização da Constituição. (Rcl 2617 AgR/MG, rel. Min. Cezar Peluso, 23.2.2005). (Rcl-2617)”. Texto integrante do Informativo nº 377, do STF, de 02 de março de 2005. Disponível em: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br). Acesso em 27.05.2005.

Com o advento desta inovação, ampliaram-se os poderes dos relatores dos recursos em geral, os quais, ao confrontar a decisão recorrida ou as razões recursais com súmula de Tribunal Superior, passaram a poder negar seguimento ou dar provimento ao recurso interposto.<sup>13</sup>

Com isso, percebe-se que a eficácia das súmulas, ou melhor, das interpretações de dispositivos legais ou constitucionais pelo Supremo ou por Tribunais Superiores, não se restringem apenas ao órgão que as proferiu. Transborda o âmbito interno dos tribunais de cúpula, de modo a atingir tribunais inferiores, juízes de primeiro grau e, conseqüentemente, a prática forense como um todo.

Porém, este sistema de vinculação de algumas decisões judiciais não foi capaz de solucionar o problema dos incontáveis recursos que diariamente chegam à capital federal. Era preciso algo mais e, para alguns, a solução viria mediante atitude mais drástica do que a adotada pela Lei nº 9.756/98. Neste contexto, com vistas sempre a uma solução para a morosidade do Poder Judiciário – principalmente do STJ e do STF –, é que surge em nosso direito constitucional positivo a Súmula Vinculante, com a Emenda Constitucional nº 45/2004.

### 1.3. O MOTIVO DA ADOÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE – A “CRISE” DOS RECURSOS

Vive-se nos dias atuais a verdadeira “crise dos recursos”, ou “crise do Supremo”, nas palavras de Luiz Flávio GOMES.<sup>14</sup> Há pouco, ao citarmos os primórdios do instituto sumular, vimos que o objetivo de Nunes Leal, com a criação da

---

<sup>13</sup> Art. 557. O relator negará seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior. § 1º-A Se a decisão recorrida estiver em manifesto confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior, o relator poderá dar provimento ao recurso. § 1º Da decisão caberá agravo, no prazo de cinco dias, ao órgão competente para o julgamento do recurso, e, se não houver retratação, o relator apresentará o processo em mesa, proferindo voto; provido o agravo, o recurso terá seguimento. § 2º Quando manifestamente inadmissível ou infundado o agravo, o tribunal condenará o agravante a pagar ao agravado multa entre um e dez por cento do valor corrigido da causa, ficando a interposição de qualquer outro recurso condicionada ao depósito do respectivo valor.

<sup>14</sup> GOMES, Luiz Flávio. *Súmulas Vinculantes e Independência Judicial*. p. 15.



súmula em 1963, era a celeridade processual, por meio da facilitação do julgamento dos recursos que anualmente chegavam ao Pretório Excelso.

Ao lembrar a situação do Supremo Tribunal Federal naquela época, Sérgio Sérulo da CUNHA cita palavras do ex-integrante da Comissão de Jurisprudência:

Em 12 de agosto de 1964, falando aos rotarianos mineiros, o Ministro Vítor Nunes Leal queixava-se da plethora de processos no Supremo Tribunal Federal, cerca de **7.000 decisões por ano**: ‘podemos ter uma idéia do aumento do serviço quando observamos que, em 1950, foram julgados 3.511’.<sup>15</sup> (grifou-se)

Confrontando estas palavras com as proferidas pelo atual Presidente do STF, Ministro Néelson Jobim, em palestra proferida para alunos da Universidade Paulista no ano de 2003, explica-se o que GOMES quis dizer com o termo “crise do Supremo”:

O ministro expôs mazelas, complicações e fraquezas da Justiça e dos juízes. **Em 2002, destacou, o STF julgou 171.980 processos, o que dá uma média de 17.100 por ministro em dez meses de trabalho (os magistrados têm dois meses de férias), ou 85 a cada dia.** A primeira impressão que tomou conta dos assistentes é de que os ministros trabalham desbragadamente. Mas logo a surpresa tomou conta do auditório, quando ele emendou: ‘Façam as contas, é só dividir que vocês vão chegar a quantos recursos os ministros julgam por dia: isto não é verdadeiro’. Aos incrédulos, informou que a Corte realiza julgamentos em série. Ele fez um convite para que assistam a uma sessão da segunda turma do Supremo, da qual faz parte. **Segundo Jobim, a sessão começa com o presidente da turma, ministro Celso de Mello, conclamando para os "julgamentos iguais". Ao transmitir como ocorre a parte final, arrancou gargalhadas: 'Vamos à lista do ministro Jobim. Sessenta processos. Nego provimento, sem destaque. De acordo? De acordo. Pronto, tá julgado.'**<sup>16</sup> (grifou-se)

O verdadeiro desastre descrito por Jobim leva a um diagnóstico unânime entre os operadores do Direito: o Judiciário precisa de remédios contra a morosidade. Não é viável que no Brasil se tenha de esperar tantos anos para que uma decisão, depois de esgotadas todas as instâncias possíveis, transite em julgado e passe a operar seus efeitos. A “crise do Supremo”, dessa forma, revela a “crise do Judiciário”.<sup>17</sup>

Não é desconhecido o fato de que o principal culpado pelo número absurdo de processos (repetitivos) no Judiciário brasileiro é o próprio poder público, que se utiliza

<sup>15</sup> CUNHA, Sérgio Sérulo da. *Nota breve sobre o efeito vinculante*. p. 117.

<sup>16</sup> Texto disponível em: [www.aabc.org.br/infor\\_5\\_set03/acoes\\_a\\_toque\\_de\\_caixa.htm](http://www.aabc.org.br/infor_5_set03/acoes_a_toque_de_caixa.htm) - 9k - 10 jul. 2005. Acesso em 12.07.2005.

<sup>17</sup> GOMES, L. F. *Op. cit.* p. 40.

de todas as instâncias recursais sem critério algum. Neste sentido são as palavras de Saulo RAMOS:

... segundo art. de jornal, de Paulo Brossard, recentemente publicado, somente em 1994 o Supremo Tribunal Federal decidiu 29.112 feitos, prevendo-se que em 1995 chegar-se-á a 36.218 julgamentos. Alerta o ex-ministro e ilustre jurista que o percentual de repetições neste ano de 1995, até o mês de março, chegou a 88,88%.

Realmente ingressamos nas raias da loucura.

Brossard chama a atenção para um detalhe interessante: os mais renitentes e recalcitrantes culpados pela desobediência dos julgados do Supremo Tribunal Federal são os órgãos da Administração Pública, o que força a oceânica tempestade de recursos interpostos pelos lesados.

É deplorável o espetáculo que assistimos diante da insistência das autoridades fazendárias e previdenciárias nos casos do FINSOCIAL, do PIS e da Contribuição Social sobre o Lucro, depois que tais tributos tiveram declarada a inconstitucionalidade parcial pelo Supremo Tribunal Federal. São testemunhas os juízes dos tribunais regionais federais dos milhares de processos que ainda hoje entopem suas pautas; todos repetitivos.<sup>18</sup>

Para solucionar o problema dos processos repetidos que diariamente precisam ser julgados pelo Supremo, com grau de previsibilidade de quase cem por cento – afinal, nestas matérias a jurisprudência deste tribunal já é mais do que pacífica, resultando naquilo que JOBIM denominou de “julgamento em série” –, é que surge como alternativa a Súmula Vinculante.

Entretanto, se o diagnóstico (morosidade do Judiciário) é unânime, muito divergentes são as opiniões a respeito do remédio encontrado pelo Constituinte Derivado de 2004. Desde o início das especulações acerca da vinculação do Judiciário

---

<sup>18</sup> RAMOS, Saulo. *Efeito vinculante de decisões dos tribunais superiores*. p. 157. Neste mesmo sentido: “Não é difícil explicar a multiplicação de recursos versando sobre matéria idêntica (podendo-se falar em “abuso dos recursos”). E no centro desse problema está obviamente o Poder Público, que, quando sucumbe, se vale de todos os recursos, inclusive dos “extraordinários” (extraordinário propriamente dito e especial) para “ganhar tempo”, isto é, protelar o máximo possível o pagamento de algum débito ou a cobrança de algum tributo indevido (é a “mora judicialmente legalizada”). De outro lado, vários julgamentos recentes do STF reconheceram a ilegalidade ou inconstitucionalidade de vários tributos (ou empréstimos compulsórios). Apesar do reconhecimento da inconstitucionalidade, o Poder Público continua exigindo seu cumprimento perante o sujeito passivo, que necessita do Judiciário para se livrar da cobrança indevida. (...) Muitos, com certa dose de ceticismo, afirmam ser o Brasil o país dos paradoxos. Em matéria recursal isso efetivamente acontece: enquanto uns estão privados do duplo grau de jurisdição (casos de competência originária dos Tribunais, por exemplo), outros abusam não só do duplo, senão do triplo (STJ) ou quádruplo grau recursal (STF). O inconformismo dos Ministros das Cortes Supremas, diante desse disparate, é justificável e compreensível”. GOMES, L. F. *Op. cit.* p. 16.

e da Administração Pública às Súmulas do STF, passou-se a escrever sobre o tema, principalmente em jornais de grande circulação no âmbito nacional<sup>19</sup>. Muitas vezes os *argumentos veiculados são mais políticos do que jurídicos; mais sensacionalistas do que razoáveis*.

Passa-se, agora, à exposição de algumas das idéias trazidas à tona nessa discussão, sem, contudo, pretender esgotá-las. É necessário salientar, e talvez esta seja boa hora, que todos os juristas que tomaram posição neste debate defendem, necessariamente, princípios constitucionais. De um lado, autores favoráveis ao instituto evocam a isonomia entre os jurisdicionados (eis que a súmula também tem a missão de uniformizar a jurisprudência com vistas à paridade das decisões em casos análogos) e a “celeridade processual” – expressamente elevada ao *status* de direito fundamental com a Reforma do Judiciário (artigo 5º, LXXVIII, da Constituição da República); de outro, autores contrários às súmulas vinculantes clamam, principalmente, pelos princípios da independência do judiciário e da separação dos poderes.

Conclui-se que esta discussão nada mais é do que a confrontação de princípios que subsistem, embora possam, dependendo do ponto de vista, ser contraditórios. E, neste combate, a primeira grande e importantíssima batalha foi vencida pelos favoráveis à medida, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004.

#### 1.4. OS ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À SÚMULA VINCULANTE

Não se pode deixar de mencionar, em primeiro lugar, a posição de Lenio Luiz STRECK acerca do instituto da súmula. Este autor pode ser considerado, e aí não vai nenhum sentido pejorativo, o mais radical dentre os por nós pesquisados, pois não apenas é contrário à súmula vinculante, mas, antes, ao próprio instituto sumular em si. STRECK considera a súmula um mecanismo de “congelamento” da jurisprudência e “engessamento” dos juízes de primeiro grau:

---

<sup>19</sup> A este respeito, remetemo-nos à vasta lista de artigos publicados em jornais de todo o país, formulada por GOMES, L. F. *Op. cit.* p. 13-14 (nota de rodapé nº 7).

Assim, e na medida em que – e isso parece óbvio – somente a lei tem força vinculativa no ordenamento jurídico em vigor no Brasil, toda vez que uma Súmula é esgrimida como auto-suficiente/satisfatória como fundamentação da resolução jurídica apresentada, ocorre um equivocado entendimento a respeito do tipo de sistema jurídico adotado no país. As súmulas, formalmente, têm o condão de indicar a orientação que os tribunais vêm trilhando. Aliás, geralmente as Súmulas, como as assim chamadas jurisprudências pacíficas e dominantes, são citadas de forma descontextualizada, transformando-se em nada menos do que em *prêt-à-porter* significativos.

(...)

O poder de violência simbólica exercido pelas Súmulas sobre os juristas em sua prática cotidiana é resultado de uma situação que pode ser chamada de controlabilidade difusa do sistema jurídico sobre os operadores do Direito. Esse controle difuso funciona como poder normativo.<sup>20</sup>

Os demais autores, citados a partir de agora, mostram-se contrários ao efeito vinculante conferido às súmulas do Supremo, mas não se voltam, ao menos expressamente, contra as súmulas em geral.

Luiz Flávio GOMES, por exemplo, enumera nada menos do que quinze motivos pelos quais o instituto deve ser rejeitado e considerado inconstitucional. Não vamos aqui pormenorizar cada um deles, mas apenas expor em linhas gerais seus argumentos mais relevantes – no que pertine com o texto da Emenda Constitucional nº 45 – juntamente com os de outros doutrinadores.

Primeiramente, argumenta-se que a súmula vinculante aniquila a criatividade do juiz (impõe-lhe uma “camisa de força”) e ofende a independência interna (ou funcional) do Poder Judiciário<sup>21</sup>, a qual configura instrumento utilizado pelo Estado Democrático de Direito para rechaçar ingerências internas à instituição, principalmente “de cima para baixo”:

A súmula Vinculante, em derradeira instância, na medida em que impõe coercitivamente ao juiz inferior o seguimento estrito de uma determinada interpretação do texto legal elaborada por um juiz superior (poder que nem sequer o Legislador possui), faz ‘tábula rasa’ da histórica advertência de Montesquieu e viola

<sup>20</sup> STRECK, Lenio Luiz. *Súmulas no Direito Brasileiro: eficácia, poder e função: a ilegitimidade constitucional do efeito vinculante*. p. 224-225 e 227.

<sup>21</sup> “Quando nossa CF proclama no art. 2º que o Judiciário é um Poder independente, está, na verdade, tendo em vista a natureza ‘singular’ do exercício da jurisdição, exprimindo que cada juiz, *ut singuli*, é independente na sua atividade de julgar”. GOMES, Luiz Flávio. *Op. cit.* p. 21.

flagrantemente o disposto no art. 2º da CF, que contempla um dos ‘princípios fundamentais’ do Estado brasileiro, que é a independência dos poderes.<sup>22</sup>

De fato, muitos autores temem que a súmula venha a causar a “Ditadura do Supremo”, pois este teria como controlar as decisões judiciais em todo o país. Onze Ministros teriam o poder de conduzir todos os juízes e tribunais nacionais. Dessa forma, “o resultado do efeito vinculante seria a concentração de poder nas cúpulas, ao invés de sua difusão por todo o judiciário”.<sup>23</sup>

Também já se argüiu<sup>24</sup> que a exacerbação da competência de editar enunciados vinculantes por parte do STF seria o mesmo que desenterrar os denominados *assentos* a que estavam subordinados os juízes na época das Ordenações Manuelinas e Filipinas:

Já ocorreu, porém, a experiência de se conceder, às decisões dos tribunais, um outro tipo de efeito vinculante [diverso do *inter partes*], equivalente ao da força obrigatória da lei.

É, por exemplo, o que faziam em Portugal os “assentos” da Casa da Suplicação, conforme disposição das Ordenações Manuelinas e das Ordenações Filipinas, que vigoraram no Brasil mesmo após a independência. O Dec. nº 2.684, de 23.10.1875, dava força de lei, no Império, aos assentos da Casa de Suplicação de Lisboa, e competência ao Supremo Tribunal de Justiça para tomar outros (v. **Antonio Joaquim Ribas**, “Consolidação das Leis do Processo Civil”, Jacintho Ribeiro dos Santos Ed., 3ª ed., 1915, págs. 104, 303 e 305). O Dec. nº 6.142, de 10.03.1876, regulava o modo pelo qual deviam ser tomados os assentos do Supremo Tribunal de Justiça.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> GOMES, L. F. *Idem*. p. 20-21.

<sup>23</sup> CUNHA, S. S. da. *Op. cit.* p. 116. Para GOMES, isso violaria também o princípio do juiz natural: “A súmula vinculante, urge acrescentar também viola o princípio do juiz natural, previsto no artigo 5º, incs. LIII e XXXVII, da CF, e complementado pelos textos internacionais que realçam a necessidade de que esse juiz seja imparcial (v. Declaração Universal dos Direitos do Homem – ONU, art. 10; Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, art. 14; Convenção Americana sobre Direitos Humanos, art. 8º). Não existe imparcialidade na atividade do juiz que é obrigado a seguir, no exercício da jurisdição, orientações jurisprudenciais superiores”. GOMES, L. F. *Op. cit.* p. 32-33.

<sup>24</sup> “Reivindicar a bandeira da súmula vinculante hodiernamente significa tentar retroagir o pensamento jurídico do século XXI (terceiro milênio, enfim) ao das Ordenações Manuelinas e Filipinas (sécs. XV e XVI), que previam os famosos ‘assentos’ emitidos pelas Cortes Superiores (Casas de Suplicação), com finalidade de dar ‘interpretação autêntica às leis’, quando houvesse divergência. Os magistrados de instâncias inferiores, em consequência, ‘quando do julgamento de casos futuros análogos, deveriam adstringir-se ao entendimento da lei, tal como fora registrado no chamado Livro da Relação, em que se inscreviam os assentos’. Como se percebe, faz parte da nossa ‘memória histórica’ um tipo de hierarquia/subserviência interpretativa da lei, imposta de ‘cima para baixo’ (da ‘alta justiça’ para a ‘baixa justiça’, como diriam os ingleses)”. GOMES, L. F. *Op. cit.* p. 12.

<sup>25</sup> CUNHA, S. S. da. *Op. cit.* p. 112.

Nesse sentido, Carmem Lucia Antunes ROCHA refuta a constitucionalidade das súmulas vinculantes, afirmando que

... com a introdução da ‘súmula vinculante do STF’ no sistema constitucional, o que é uma mutação constitucional, (mudança informal pela via da interpretação) passa a ser reforma constitucional, vale dizer, mudança formal, pois a interpretação se converterá, então, em norma de vigor constitucional em razão da matéria e do órgão judicial da qual emana, a saber, o Supremo Tribunal Federal. Para a modificação dessa norma apenas a Emenda Constitucional poderá sobrevir. E essa não apenas tem competência única no sistema hoje adotado no Brasil, como tem um processo de elaboração previamente traçado no art. 60, da Lei Fundamental da República.<sup>26</sup>

Dessa forma, conclui a autora que o STF recebe, com a adoção do instituto aqui estudado, a autoridade de órgão reformador da Constituição, criando normas constitucionais sem a participação dos cidadãos (nem sequer representados)<sup>27</sup>, e sem possibilidade de mudança pelo processo legislativo infraconstitucional.

Menciona Luiz Flávio GOMES, também, que a súmula vinculante, ao impor uma “interpretação oficial”, com validade geral e abstrata, configura *usurpação de poder* pelo Supremo Tribunal. Isso porque interpretar a lei com caráter geral e vinculante é atribuição exclusiva do poder legislativo, inclusive pelo fato de o judiciário não deter legitimação democrática. Em outros termos, o juiz só deve obediência às leis e à Constituição. A súmula configuraria uma nova fonte normativa, porém não derivada do povo e não produzida pelo processo legislativo estabelecido pela Constituição Federal, o que seria inadmissível.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> ROCHA, C. L. A. *Op. cit.* p. 34-35.

<sup>27</sup> Quanto à impossibilidade de o cidadão participar da criação das súmulas, menciona a autora: “Ao contrário de todos os princípios e direitos políticos fundamentais postos no sistema constitucional, a instituição da ‘súmula vinculante’ não tem: a) a fonte legítima da representação popular; b) o respeito à possibilidade constitucionalmente prevista como direito fundamental do cidadão de participar da formação do Direito (art. 14); c) a garantia do processo legislativo democrático, discutido, aberto e participativo (arts. 59 e seguintes) para a criação de norma jurídica. A ‘quase-normatividade’ da súmula da jurisprudência predominante, hoje encontrada no sistema jurídico, teria sido substituída com a quase ‘normatividade e definitividade’ que o próprio Victor Nunes Leal, autor da idéia e instituídos da figura, não aceitou quando de sua obra”. ROCHA, C. L. A. *Op. cit.* p. 33-34.

<sup>28</sup> Neste sentido também se posicionou Evandro Lins e SILVA: “Percebe-se, de logo, a absoluta inviabilidade de se introduzir o instituto do precedente absolutamente vinculante nos sistemas jurídicos da família romano-germânica. Nestes, como sabido, a fonte primária é sempre a lei, isto é, a norma geral e abstrata emanada do Poder competente, o qual, no regime democrático, é o próprio povo diretamente, ou os seus representantes legitimamente eleitos que formam o órgão estatal legislativo. Os juízes não têm legitimidade democrática para criar o direito, porque o povo não lhes delegou esse

Isso, de forma lógica, leva este autor a pensar que as súmulas vinculantes violam inclusive o princípio da tipicidade das leis, segundo o qual ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo a não ser por força de LEI. A lei, sim, cria direitos, é vinculante; a súmula, não.

Outro princípio transgredido pelo Constituinte Derivado de 2004 seria o do “pluralismo político”, o qual, para GOMES, concede aos juízes o direito de interpretar a lei conforme suas convicções pessoais. Em sendo o STF um tribunal politizado (uma vez que seus membros são escolhidos por quem detém o poder), há o risco de, no futuro, ser criada uma jurisprudência “partidarizada”, que, uma vez sumulada com eficácia vinculante, impor a ideologia de determinado grupo político aos demais integrantes do Poder Judiciário.<sup>29</sup>

Ademais, outra crítica ao instituto da súmula se dá em razão de que sua adoção ignoraria o fato de que a lei permite interpretações diversas, sendo que muitas vezes não se pode dizer que uma é correta e outra errada. O problema é que a súmula traria a idéia de que a interpretação do Supremo é a única possível e aplicável em todos os casos. Teme-se, com isso, a petrificação da jurisprudência, pois se o STF carece de tempo para julgar os recursos que até ele chegam, talvez muito pouco tempo despenda para rever e atualizar as súmulas que vierem a ter efeito vinculante. O comodismo do supremo, uma vez que as súmulas sejam editadas, seria um mal para todo o judiciário.

Para Evandro Lins e SILVA, as súmulas afrontam duas garantias constitucionais. São elas a separação dos poderes e a liberdade da magistratura:

Ademais, o pretendido efeito vinculante dos precedentes judiciais afrontaria duas garantias institucionais maiores, ou seja, dois institutos postos na Constituição para garantir os direitos fundamentais do cidadão.

O primeiro deles é a separação de Poderes, inscrita no art. 2º da Constituição. A independência recíproca dos poderes pressupõe, como é óbvio, que cada um deles exerça uma função exclusiva; caso contrário, haveria superposição funcional. (...) Ora, a súmula com efeito vinculante absoluto para os juízes de primeira instância

---

poder. A sua função precípua, na organização estatal, é a de funcionar como árbitros supremos dos conflitos de interesse na aplicação da lei”. *Op. cit.* p. 112.

<sup>29</sup> GOMES, L. F. *Op. cit.* p. 24-25.

significa a introdução de um sucedâneo da lei em nosso sistema jurídico, produzindo a superposição ou conflito de atribuições entre os Poderes Legislativo e Judiciário.

A segunda garantia institucional afrontada pelas súmulas vinculantes é a liberdade-poder de todos os magistrados, de decidir os litígios segundo a lei, conforme o seu convencimento pessoal. Essa independência da magistratura não pode ser suprimida nem mesmo reduzida, não só, como é óbvio, pelos demais Poderes, mas também pelos tribunais superiores ou órgãos dirigentes do Poder Judiciário.<sup>30</sup>

Consideramos suficiente o que até agora foi exposto em termos de argumentos contrários ao novo instituto. Muitas das outras idéias levantadas são nada mais do que variações das já expostas. É possível notar, a título de conclusão, que a constitucionalidade da súmula vinculante foi amplamente questionada antes da Emenda Constitucional nº 45.

Porém, não se acredita que a discussão tenha terminado. Muito pelo contrário, pela tamanha aversão ao novo instituto no meio forense, espera-se que o Supremo será invadido por uma quantidade imensa de reclamações por desrespeito aos enunciados sumulados. Eis o motivo pelo qual o próximo capítulo deste estudo é dedicado à reclamação constitucional.

### 1.5. OS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À SUMULA VINCULANTE

Impossível falar em termos favoráveis à súmula vinculante sem veicular argumentos que toquem, antes de tudo, à celeridade processual e ao volume de processos que a Brasília chegam diariamente – fatores causadores da chamada “crise dos recursos”, antes referida. Isso porque, como já se afirmou, a súmula traz consigo a missão de evitar a interposição de recursos repetitivos e desnecessários.

---

<sup>30</sup> SILVA, E. L. e. *Op. cit.* p. 113. Quanto à redução da liberdade de decisão dos juízes de primeira instância, Luiz Flávio GOMES considera que isso configuraria inclusive afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana em relação ao magistrado, pois seria o mesmo que trata-lo como um incapaz ou um inimputável; seria menosprezar sua autonomia intelectual. GOMES, L. F. *Op. cit.* p. 33. Carmem Lúcia Antunes ROCHA também questiona a constitucionalidade das súmulas vinculantes sob a égide do princípio da liberdade de julgamento dos juízes: “O art. 95, da Constituição da República, dispõe que os juízes gozam das seguintes garantias: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Tais garantias são postas para que o cidadão possa ter a segurança de ter a sua situação jurídica posta a exame e decisão de juízes que exercem o seu mister com independência. Para tanto, vê-se ele desembaraçado de submissão ao pensamento, raciocínio ou interpretação de outrem, caso em que já não mais se teria, na hipótese, independência, mas também que não se teria o juiz a emitir juízo decisório, mas repetir julgamento feito por outro órgão judicial e aplicável à causa sem o acesso aos dados de cada ação”. *Op. cit.* p. 36-37.



Assim, autores há que não concordam com a súmula em essência, mas apóiam o Constituinte Derivado de 2004 com vistas à melhor operacionalização dos trabalhos nos tribunais. Cite-se, por todos, o ministro Domingos FRANCIULLI NETTO, do Superior Tribunal de Justiça: “A súmula vinculante, conquanto polêmica, representa quase um estado de necessidade. Mais uma vez, ao ideal idealíssimo deve-se preferir o ideal razoável, sob pena de continuar tudo como dantes no quartel de Abrantes.”<sup>31</sup>

Quanto à principal crítica feita ao novo instituto, qual seja, a de que a súmula dotada de poder vinculante viola a independência dos juízes, surge o contra-argumento de que o Supremo integra o poder Judiciário, ocupando posição privilegiada (está no ápice): sua missão é a de guardar a Constituição, ou, como muitos afirmam, “dizer o que a Constituição é”.<sup>32</sup>

Assim, nada mais natural que o fato de suas interpretações em temas constitucionais vincularem os demais juízes, assim como já acontecia antes da Emenda de 2004 com as decisões tomadas em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Declaratória de Constitucionalidade.<sup>33</sup> Até porque, via recurso extraordinário, a

---

<sup>31</sup> FRANCIULLI NETTO, Domingos. *Reforma do Poder Judiciário. Controle Externo. Súmula Vinculante*. In: Reforma do Judiciário. p. 150.

<sup>32</sup> “Nada mais legítimo portanto do que emprestar efeito vinculante às súmulas do STF em matéria constitucional, uma vez que elas exprimem o entendimento do tribunal que recebeu, da própria Constituição, a atribuição de dar sobre aquela a última e derradeira palavra. A partir do momento que o STF interpreta o Texto Constitucional imperioso é que, de alguma forma, todos os demais tribunais se vinculem a essa interpretação, pois, caso contrário, cada tribunal estaria avocando a importante missão de guardião da Constituição, criando assim grave e nefasta insegurança jurídica”. NOGUEIRA, Gustavo Santana. *Das Súmulas Vinculantes: uma primeira análise*. In: Reforma do Judiciário. p. 272. No mesmo sentido: “O efeito vinculante da súmula, criticado por muitos doutrinadores de escol, a nosso ver, pode ser visto como uma consequência do respeito à estrutura hierárquica do Poder Judiciário, e não de limitação à liberdade de convencimento dos juízes de primeiro e segundo graus. Afinal, em última análise, a função do STF é, precipuamente, ser o fiel guardião da Constituição Federal. O Supremo é a *máxima instância de superposição* em relação a todos os órgãos de jurisdição”. OLIVEIRA, P. M. de. *Op. cit.* p. 594.

<sup>33</sup> MUSCARI, M. A. B. *Op. cit.* p. 66-68. José Joaquim CALMON DE PASSOS, *apud* José Miguel Garcia MEDINA, Luiz Rodrigues WAMBIER e Teresa Arruda Alvim WAMBIER, vai adiante e afirma que as interpretações de tribunais superiores devem, sempre, vincular os órgãos inferiores: “Coisa bem diversa ocorre, a meu ver, quando se trata de decisão tomada pelo Tribunal Superior em sua plenitude e com vistas à fixação de um entendimento que balize seus próprios fundamentos. O tribunal se impõe diretrizes para seus julgamentos e necessariamente as coloca, também, para os julgadores de instâncias inferiores. Aqui a força vinculante dessa decisão é essencial e indescartável, *sob pena de retirar-se dos tribunais superiores justamente a função que os justifica*. Pouco importa o nome de que elas se revistam – súmulas, súmulas vinculantes, jurisprudência predominante ou o que for, obrigam”. MEDINA, José Miguel Garcia; WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa

questão chegaria ao Supremo Tribunal Federal, o qual, após esgotadas todas as instâncias, daria a última palavra, decidindo a matéria constitucional de acordo com sua interpretação – o que, em termos práticos, iguala-se à solução dada pela Súmula Vinculante. Porém, eis aqui o cerne da questão referente à economia de tempo: violada a súmula, reclama-se diretamente ao STF, sem precisar passar pela via recursal. Em outras palavras, antecipa-se a palavra final do Supremo.

Também já se sustentou que a súmula não terá o condão de exterminar a criatividade dos juízes de primeiro grau, sendo infundado o medo de que se pudesse chegar ao ponto de colocar-se “togas sobre computadores”. Isso porque, para aplicar ou não a súmula, o juiz deverá analisar os argumentos de fato e de direito alegados pelas partes. O enquadramento dos fatos à norma e ao enunciado sumulado é produto final de um trabalho acurado, que não poderia ser subestimado em sua importância.<sup>34</sup> A criatividade do juiz para argumentar que tal caso deve ser decidido – ou não – conforme a súmula, persistiria mesmo com o advento da Emenda Constitucional nº 45.<sup>35</sup>

Quanto ao argumento de que, no Brasil, os juízes, ao decidirem, só devem obediência à Constituição e à Lei, autores favoráveis à súmula garantem que apesar de os magistrados terem de se curvar à interpretação sumulada pelo STF, permanecerão decidindo de acordo com a lei.<sup>36</sup> Isso não muda com a Reforma do Judiciário. É como

---

Arruda Alvim. *Repercussão geral e súmula vinculante: Relevantes novidades trazidas pela EC n. 45/2004*. In: Reforma do Judiciário. p. 380-381.

<sup>34</sup> “Em nosso modo de ver, não está havendo invasão de competência normativa, muito menos em cerceamento da convicção do juiz. É do sistema processual e constitucional que, em determinada hipótese concreta, o juiz de hierarquia constitucional inferior tenha de obedecer ao decidido pela Corte Superior, pelas vias recursais normais; com maior razão, se o caso *sub judice* se enquadrar no mesmo paradigma já traçado pela mais alta Corte. Cremos que o fato de o juiz ter de se vincular à Súmula do STF não confirmará todas as preocupações dos que a hostilizam, uma vez que, para constatar a perfeita subsunção da hipótese fática analisada com o padrão traçado pela súmula, o juiz tem e continuará tendo ampla liberdade de interpretação e convicção”. SHIMURA, Sérgio Seiji. *Súmula Vinculante*. In: Reforma do Judiciário. p. 763.

<sup>35</sup> Neste sentido, vide: MUSCARI, M. A. B. *Op. cit.* p. 74-75. Também: “Não faço coro com aqueles que repudiam a súmula vinculante com o argumento central de que esse expediente menos não é do que engessar o direito. Os que lidam com as coisas forenses sabem que, conforme as particularidades de cada caso concreto, o juiz de direito deixará de aplicá-la, se houver razão bastante para tanto, dada a própria natureza estrutural da sentença”. FRANCIULLI NETTO, D. *Op. cit.* p. 150.

<sup>36</sup> MEDINA, J. M. G.; WAMBIER, L. R.; WAMBIER, T. A. A. *Op. cit.* p. 380-381. No mesmo sentido se posiciona CALMOM DE PASSOS, *apud* José Miguel Garcia MEDINA, Luiz Rodrigues WAMBIER e Teresa Arruda Alvim WAMBIER: “Um pouco à semelhança da função legislativa, põe-

se a súmula vinculasse de forma imediata, mas a lei, no mínimo mediamente, persistisse como fundamento do provimento jurisdicional. Em outras palavras, a súmula não toma o lugar da lei, mas apenas fixa sua interpretação.

Ademais, partindo-se do pressuposto de que as súmulas a serem editadas não serão *contra-legem*, o STF não estaria a inaugurar o sistema jurídico, mas apenas a delimitar, de forma vinculante, o alcance da norma contida no texto constitucional. Tanto é assim que a edição e cancelamento das súmulas não dependem do procedimento de criação legislativa prevista na Carta Magna. A fonte do direito permanece sendo, primordialmente, a Lei.<sup>37</sup> Por isso, nega-se também que a súmula viole o princípio da independência dos poderes.<sup>38</sup>

Outrossim, muitos são os argumentos favoráveis ao efeito vinculante dado às súmulas do STF tendo em vista a paridade das decisões a serem proferidas em casos análogos. De fato, dois motivos muito invocados para a defesa da adoção das súmulas são o princípio da igualdade entre os jurisdicionados e o valor “segurança jurídica”. Isso principalmente para aqueles operadores que vêm nas decisões judiciais conflitantes algo prejudicial para a reputação do judiciário perante a sociedade, pois ferem o princípio da igualdade substancial. Para estes, as decisões, em casos idênticos, no mesmo momento histórico, devem ser iguais, uma vez o Poder Judiciário deve tratar todos os cidadãos de maneira uniforme:

---

se, com elas, uma norma de caráter geral, abstrata, só que de natureza interpretativa. Nem se sobrepeem à lei, nem restringem o poder de interpretar o direito e valorar os fatos atribuídos aos magistrados inferiores, em cada caso concreto, apenas afirmam um entendimento da norma, enquanto regra abstrata, que obriga a todos em favor das segurança jurídica que o ordenamento deve e precisa proporcionar aos que convivem no grupo social, como o fazem as normas de caráter geral positivadas pela função legislativa”. MEDINA, J. M. G.; WAMBIER, L. R.; WAMBIER, T. A. A. *Idem*, *ibidem*.

<sup>37</sup> MUSCARI, M. A. B. *Op. cit.* p. 72-73.

<sup>38</sup> Há opinião favorável à súmula ainda que seu detentor acredite que esta “arranhe” (mas não aniquile) o princípio da separação dos poderes: “em nosso sentir, todavia, a separação de poderes pode existir, sem ser absoluta. De fato, suas feições definitivas dependem de como venha a ser prevista pelo sistema jurídico positivo de um país e não deve necessariamente ter as feições que tinha, quando concebida pelos filósofos, cujas idéias estavam por trás do movimento revolucionário na França, notadamente Montesquieu. Não nos parece, portanto, que a separação de poderes fica comprometida com a adoção da súmula vinculante. Assim como não se pode dizer terem deixado de existir os princípios da isonomia e da legalidade, em função da circunstância de o sistema atual *tolerar* a existência de decisões totalmente diferentes, para situações fáticas absolutamente idênticas”. MEDINA, J. M. G.; WAMBIER, L. R.; WAMBIER, T. A. A. *Op. cit.* p. 380.

Evidente que a igualdade substancial (e não apenas formal ou retórica) é alcançada quando uma mesma resposta judicial vem aplicada aos casos assemelhados, pacificando os litígios pendentes, prevenindo os futuros e, sobretudo, passando aos jurisdicionados em geral – e não só às partes – a gratificante percepção de que se vive sob um Estado de Direito, onde a Lei se aplica em modo igual para os casos análogos.<sup>39</sup>

A previsibilidade das decisões judiciais seria, nessa linha, um bem a ser perseguido, pois gera confiabilidade nos órgãos judicantes como hábeis a resolver os problemas causados na vida em sociedade. Decisões contrárias, segundo o entendimento dos cidadãos comuns, são atos de arbitrariedade, os que ocasionariam aquilo que se pode denominar de “loteria processual”, que nada mais é do que o fato *de um jurisdicionado receber provimento jurisdicional positivo porque seu processo, por “sorte”, foi distribuído para um magistrado que tem determinado entendimento sobre dada matéria, enquanto que, na mesma época, um outro cidadão, em idêntica situação perante o direito material, tem seu provimento negado porque seu processo, por “azar”, foi distribuído para outro juiz.*

Nesse sentido, para evitar que estes fatos ocorram com freqüência,

têm-se concebido meios (...), por exemplo, o recurso especial, a uniformização de jurisprudência e as próprias ações coletivas. Mas o sistema da súmula vinculante talvez seja um dos métodos mais eficientes para esta finalidade. O Estado de Direito pode ser visto como uma conquista dos povos civilizados, que gera segurança, previsibilidade, e se constitui numa defesa contra a arbitrariedade. Devem-se, portanto, prestigiar os princípios que estão em sua base.<sup>40</sup>

Por fim, os defensores da súmula vinculante não temem a estagnação da jurisprudência, tal como preconizado por autores citados no tópico anterior, pois o próprio sistema jurídico preverá as possibilidades de cancelamento e alteração das súmulas. Nas palavras de Saulo RAMOS, escritas antes da Emenda em comento:

<sup>39</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Súmula Vinculante*. In: Reforma do Judiciário. p. 694-695.

<sup>40</sup> “A lei é uma só (necessariamente *vocacionada* para comportar um só e único entendimento, no mesmo momento histórico, e nunca dois ou mais entendimentos simultaneamente válidos [...]). Todavia, no plano dos fatos, decisões podem ser diferentes, porque os tribunais podem decidir diferentemente. É comum haver duas ou mais decisões completamente diferentes, a respeito do mesmo (mesmíssimo!!) texto, aplicáveis a casos concretos idênticos. Isto gera insegurança nos jurisdicionados e descrédito no Poder Judiciário. É, portanto, inteiramente nefasto do ponto de vista jurídico”. MEDINA, J. M. G.; WAMBIER, L. R.; WAMBIER, T. A. A. *Op. cit.* p. 382-383.

Claro está que na adoção da súmula vinculante deverá ser previsto processo de sua revisão, motivado por alterações constitucionais, legais ou composição das Cortes Julgadoras. Evita-se a petrificação, que venha a chocar-se com situações futuras e alteradas pelo tempo, pelas normas supervenientes, ou pelo intérprete do direito nos tribunais. A revisibilidade é princípio indispensável, diante da incontinência legislativa brasileira, da dinâmica do direito e dos fatos sociais, renovados, alterados e mudados em cada época.<sup>41</sup>

Como já afirmado, a batalha entre defensores e opositores da súmula vinculante foi vencida pelos primeiros. Fato é que o instituto está integrado ao sistema jurídico nacional. Entretanto, faz-se necessário entender em que termos o Constituinte Derivado delineou a medida, ou seja, quais os parâmetros dentro dos quais deverá operar o Supremo Tribunal Federal, ao aplicar as súmulas vinculantes, e o legislador infraconstitucional, quando da elaboração da lei a que se refere o § 3º do Artigo 103-A da Constituição Federal.

## 1.6. REQUISITOS PARA A EDIÇÃO DE SÚMULAS VINCULANTES

Se, por um lado, o Constituinte Derivado de 2004 outorgou ao Supremo Tribunal Federal a competência para a emissão de Súmulas com Eficácia Vinculante, por outro, condicionou tal poder a certos requisitos a serem observados. Estes estão contidos, em sua maioria, nos dispositivos ao início transcritos.

Gustavo Santana NOGUEIRA, em obra acima citada, afirma que os requisitos cumulativos para a edição das súmulas dotadas de efeito vinculante são: legitimidade, quorum, matéria constitucional (objeto), decisões reiteradas, controvérsia atual, grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos. Passa-se à breve análise de cada um deles, bem como de algumas de suas implicações de ordem prática.

### 1.6.1 Legitimidade

Os legitimados para propor a aprovação de uma súmula são os próprios ministros do STF – durante um julgamento, por exemplo, ou mediante requerimento de natureza administrativa para o Plenário – e os mesmos que, pela Constituição,

---

<sup>41</sup> RAMOS, S. *Op. cit.* p. 161.

podem propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, os quais estão arrolados no artigo 103 da Constituição da República, com nova redação dada pela Reforma do Judiciário. São eles: o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Ressalte-se que o § 2º do artigo 103-A dá ao legislador ordinário a possibilidade de ampliar este leque de legitimados. E assim se espera, para que as súmulas tenham maior legitimidade perante a sociedade já que não precisarão passar pelo procedimento de criação legislativa previsto na Constituição.<sup>42</sup> Também há quem defenda a presença do Ministério Público no procedimento de aprovação das súmulas vinculantes – a ser estabelecido pela lei ordinária – “como forma de pluralização do debate sobre a matéria a ser ou não sumulada pelo STF”.<sup>43</sup>

Os legitimados acima enumerados, bem como aqueles que porventura forem abrangidos pela lei ordinária a ser editada, também serão os responsáveis por provocar o processo de revisão e cancelamento das súmulas vinculantes. Entretanto, este procedimento não encontra nenhuma regulamentação na Constituição da República.

### 1.6.2 Quórum

O efeito vinculante somente será conferido a determinada súmula com a anuência de dois terços dos ministros do Supremo. O poder constituinte reformador inseriu na Constituição mais um número fracionário, o que não se explica. Dois terços de 11 significa 7,23. Ou seja, mais fácil seria fixar desde o início que a concordância de oito ministros é condição para a concessão de efeito vinculante às súmulas.

---

<sup>42</sup> “Enfim, defendemos uma ampla legitimação exatamente pelos efeitos que passam a ter uma súmula hoje em dia, não podendo haver uma limitação capaz de monopolizar nas mãos de poucos a importante legitimidade para provocar a edição de uma súmula”. NOGUEIRA, G. S. *Op. cit.* p. 271.

<sup>43</sup> NOGUEIRA, G. S. *Idem*, *ibidem*.

O quorum de maioria absoluta (seis ministros) estabelecido pelo Regimento Interno do STF para a criação de súmulas sem efeito vinculante permanece valendo. Assim, se determinada súmula não obtiver a anuência de oito ministros, mas for alcançado o número de seis, nada impede que esta súmula venha a existir no mundo jurídico, mas sem vincular os demais órgãos do Judiciário e a Administração Pública.

As atuais súmulas do STF, por óbvio, não são dotadas de efeito vinculante. Mas poderão vir a ser. Isso acontecerá se obtiverem a confirmação de dois terços dos Ministros (oito, portanto) e forem publicadas em imprensa oficial. É o que prevê o artigo 8º da Emenda Constitucional nº 45, de 2004: “As atuais súmulas do Supremo Tribunal Federal somente produzirão efeito vinculante após sua confirmação por dois terços de seus integrantes e publicação na imprensa oficial”.

### 1.6.3 Matéria Constitucional

Em sendo a Constituição da República analítica, pode-se afirmar que todos os ramos do direito são por ela tratados. Assim, ainda que só mediatamente, praticamente todas as matérias jurídicas são constitucionais – ou “constitucionalizadas” –, de modo que o poder conferido pela Reforma do Judiciário ao STF é bastante amplo. Tome-se, como exemplo, a questão das custas processuais: trata-se, inegavelmente, de matéria processual, e infraconstitucional de maneira imediata. Porém, se analisada a partir do princípio do acesso à justiça (Artigo 5º, XXXV, da Constituição da República), pode ser também considerada **matéria constitucional**, com o que configura matéria passível de sumulação.<sup>44</sup>

MANCUSO, defendendo que a competência do supremo para emitir súmulas vinculantes não deve ser restrita, conclui:

O § 1º do art. 103-A, ao dizer em que consiste o objeto da súmula vinculante refere-se a ‘normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia (...)’, não explicitando, pois, qual deva ser o conteúdo ou a origem dessas normas. Não o tendo distinguido o constituinte, não pode fazê-lo o intérprete, e portanto há de se entender que tais normas podem ser de vária natureza (material ou instrumental), e, quanto à origem, podem ser federais, estaduais ou municipais, desde que, obviamente, a discussão

---

<sup>44</sup> MANCUSO, R. de C. *Op. cit.* p. 708.

contraponha tais normas em face de um texto ou princípio constitucional, assim ensejando a configuração de uma *querela constitucional*.<sup>45</sup>

Assim, a emissão de súmulas vinculantes dependerá do bom senso e razoabilidade dos Ministros do Pretório Excelso, que deverão ter consciência da missão do STF sem desrespeitar a competência conferida aos demais tribunais superiores, principalmente o STJ. A “querela constitucional” acima referida é pressuposto indispensável para a súmula vinculante. Em não existindo, o Supremo estará flagrantemente exorbitando sua competência, e editando súmulas formalmente inconstitucionais.

As súmulas deverão versar sobre a validade, interpretação e eficácia de normas constitucionais específicas<sup>46</sup>, ou seja, somente se poderá sumular *teses jurídicas* – nunca matéria de fato. Ademais, concordamos com Luiz Rodrigues WAMBIER, ao afirmar que

“as súmulas só podem dizer respeito a situações capazes de se repetir ao longo do tempo de modo *absolutamente idêntico*. Em princípio, não se poderia, por exemplo, sumular tese jurídica relativa a direito de família, porque situações de família nunca são idênticas. Diferentemente ocorre no plano do direito tributário, em que um *leasing* é sempre um *leasing*, e se deve saber, com certeza, se se trata, ou não, de atividade tributável”.<sup>47</sup>

#### 1.6.4 Decisões Reiteradas

Por ser o efeito vinculante algo excepcional e com repercussão prática muitíssimo importante para o Poder Judiciário e para a Administração Pública, quis o poder reformador que a súmula fosse produto de reiteradas análises e discussões sobre

---

<sup>45</sup> MANCUSO, R. de C. Idem. p. 710.

<sup>46</sup> “É preciso considerar que, em última análise, a súmula tem por *objeto* uma *norma judicializada*, cujo alcance e compreensão ela vem deslindar, e portanto: (i) ela não pode, logicamente, reduzir-se à própria norma, nem se confundir com esta; (ii) ela na verdade explicita ‘a validade, a interpretação e a eficácia’ da norma. Daí, naturalmente, os sucessos advindos à norma (alteração, derrogação, revogação, defasagem) repercutem na súmula que lhe é concernente”. MANCUSO, R. de C. Idem. p. 708.

<sup>47</sup> MEDINA, J. M. G.; WAMBIER, L. R.; WAMBIER, T. A. A. *Op. cit.* p. 384. Continuam os autores: “Para serem consideradas questões de direito – teses jurídicas puras –, as regras que podem ser objeto de súmula devem se aplicar a fatos *cujos aspectos que têm conseqüências jurídicas* possam ser resumidos em uma ou duas frases, porque não envolvem peculiaridades relevantes para sua qualificação ou para a indicação de respectivo regime jurídico”. p. 385.



o mesmo tema. Só assim poder-se-á afirmar que se trata de jurisprudência pacífica – consolidada – do Supremo Tribunal Federal. Isso quer dizer que será ilegítima (e até mesmo inconstitucional) súmula aprovada após única decisão sobre determinado tema.

Assim, após reiteradas decisões sobre a mesma *quaestio júris*, verificando-se que determinado entendimento encontra-se pacificado e assentado no STF, criar-se-á a súmula com efeitos vinculantes para os processos pendentes, tanto na Suprema Corte quanto nas Instâncias inferiores, em que se debata a matéria sumulada. Antes de ser criada a súmula, o entendimento deve ser no mínimo predominante, quando não unânime.<sup>48</sup>

O problema é que o termo “reiteradas” não exprime uma quantidade mínima de acórdãos do STF, de modo que mais uma vez o Constituinte Derivado confiou na razoabilidade dos Ministros, para que apenas sejam emitidas súmulas vinculantes quando a discussão sobre dada matéria encontrar-se em grau avançado.<sup>49</sup> Espera-se que assim seja, pois a vinculação dos juízes e tribunais só pode ocorrer após acurada análise das teses jurídicas e suas repercussões na vida dos jurisdicionados.

#### 1.6.5 Controvérsia Atual

Para que determinada súmula com eficácia vinculante possa ser emitida, faz-se necessário que haja controvérsia atual entre órgãos Judiciários quaisquer (previstos taxativamente no artigo 92 da Constituição) ou entre estes e a Administração Pública em sentido lato. É o que prevê o § 1º do artigo 103-A da Constituição da República – transcrito no início deste capítulo. A leitura desse dispositivo permite afirmar que não

---

<sup>48</sup> MANCUSO, R. de C. *Op. cit.* p. 709.

<sup>49</sup> “Como se exigem decisões reiteradas, não poderá haver súmula vinculante para prevenir controvérsia, nos moldes do instituto processual denominado afetação ou deslocamento de competência, previsto no § 1º do art. 555 do CPC. Este incidente processual permite que um órgão colegiado do tribunal, a 1ª T. do STF, por exemplo, desloque a competência para julgar um recurso extraordinário para o Plenário quando perceber que a matéria a ser discutida pode se tornar controvertida (ou já for controvertida) a afetação ou deslocamento de competência serve, neste caso, para evitar que surja uma controvérsia sobre determinada matéria de direito dentro do tribunal, porém a decisão a ser proferida pelo Plenário do STF ao julgar o recurso extraordinário, cuja competência para ele se deslocou, não poderá ser sumulada em hipótese alguma, pois ausente aquele que, para nós, é o quarto requisito [decisões reiteradas]”. NOGUEIRA, G. S. *Op. cit.* p. 272-273.

poderão ser criadas súmulas para dirimir matérias controvertidas apenas dentro da Administração Pública (autarquias como o IBAMA e o INCRA, por exemplo).

O poder constituinte reformador não concedeu ao STF a competência para editar súmulas vinculantes sobre matéria pacificada ou controversa no passado. Pelo contrário, é preciso que, no momento da elaboração da súmula, haja ainda algumas decisões em sentidos opostos acerca da validade, eficácia ou interpretação de uma determinada norma constitucional nos tribunais pátrios.

Isso se justifica pela missão da súmula de dirimir, de forma categórica, conflitos interpretativos de *atualidade*, e configura pressuposto lógico e razoável, uma vez que o efeito vinculante não se revestiria de utilidade alguma se a matéria fosse pacífica em todo o país, tanto no Judiciário quanto nas esferas administrativas.

#### 1.6.6 Insegurança Jurídica

A controvérsia de que se tratou no tópico anterior deve gerar grave insegurança jurídica. Porém, é certo que estes dois termos não têm conteúdo definível de forma objetiva. Por isso, a presença desses requisitos, bem como sua gravidade, será determinada pelo modo de pensar dos Ministros do STF.

Remete-se, aqui, às opiniões acima transcritas acerca das decisões judiciais contraditórias dentro do Poder Judiciário brasileiro. Para muitos, o simples fato de haver decisões diferentes para casos análogos deverá ser capaz de ensejar a criação de enunciado sumular vinculante:

Toda insegurança jurídica, provocada pelo fato de casos análogos receberem decisões diferentes, é grave por si só. Se o Judiciário, para casos muito parecidos, em que a única matéria a ser discutida é direito, tais como em diversos casos previdenciários e tributários, outorga aos cidadãos decisões diferentes, para nós há flagrante violação do princípio da igualdade.<sup>50</sup>

Outros há que acreditam ser necessário algo mais para que a insegurança jurídica imaginada pelo poder constituinte reformador reste caracterizada. Assim, a insegurança adviria, por exemplo, da repercussão destas decisões conflitantes sobre

---

<sup>50</sup> NOGUEIRA, G. S. *Op. cit.* p. 274

várias pessoas. Somente se uma quantidade considerável de jurisdicionados fossem atingidos por decisões contraditórias é que se justificaria falar em grave insegurança jurídica e, conseqüentemente, em enunciados vinculantes. Neste sentido é a lição de Cândido Rangel DINAMARCO, *apud* Rodolfo de Camargo MANCUSO: “Ainda que haja discrepância entre julgados, deixa de existir uma razão social para o empenho de uniformizar mediante súmulas de eficácia *erga omnes*, enquanto da divergência não resultarem incômodos a um número significativo de pessoas”.<sup>51</sup>

O futuro dirá se os Ministros do STF usurparão sua competência ou não quanto a este quesito. Espera-se que as matérias tributárias e previdenciárias sejam as primeiras a serem objeto de enunciados vinculantes. Sabe-se que nestas searas, muitos são os jurisdicionados afetados, de modo que, a princípio, ao menos com relação às primeiras súmulas, o Supremo andarà dentro das linhas traçadas pelo Constituinte Derivado de 2004.

#### 1.6.7 Relevante Multiplicação de Processos

Entendemos que uma das principais causas para a adoção da súmula é a “crise dos recursos”, como acima referido. Assim, a expressão “multiplicação de processos” deve ser compreendida em sentido lato. Além do preenchimento dos requisitos acima citados, é necessário que determinada matéria traga ao judiciário multiplicados processos ou a reiterada interposição de recursos.

Ao mesmo tempo em que o requisito anterior dizia respeito à pretensão do Constituinte Derivado de 2004 de ver na súmula o efetivo remédio para a desigualdade nas decisões judiciais, eis aqui a manifestação expressa de confiança no instituto ora estudado para solucionar o problema do excessivo número de processos no Poder Judiciário.

Na realidade, como já mencionado, já havia uma tentativa de vincular os órgãos jurisdicionais às súmulas dos Tribunais Superiores com vistas à diminuição da quantidade de recursos, qual seja, aquela de que trata o artigo 557, *caput* e § 1º-A, do Código de Processo Civil. Ocorre que essa decisão monocrática do relator dá ensejo a

---

<sup>51</sup> MANCUSO, R. de C. *Op. cit.* p. 711.

outro recurso: o regimental previsto no § 1º deste mesmo artigo. Desnecessário, portanto, discorrer sobre a ineficiência deste dispositivo.<sup>52</sup>

#### 1.6.8 Clareza na Redação dos Enunciados

Embora este não seja um requisito expresso nos dispositivos constitucionais acerca da súmula vinculante, parece-nos de fundamental importância.

De nada adianta uma súmula, editada com vistas ao esclarecimento de dada matéria jurídica, se esta traz mais dúvidas aos jurisdicionados e aos aplicadores do direito do que a própria norma a que se refere. Imagine-se o verdadeiro caos a que chegaríamos se uma dada súmula vinculante admitisse várias interpretações diferentes.

Assim,

“para serem consideradas questões de direito – teses jurídicas puras –, as regras que podem ser objeto de súmula devem se aplicar a fatos *cujos aspectos que têm consequências jurídicas* possam ser resumidos em uma ou duas frases, porque não envolvem peculiaridades relevantes para sua qualificação ou para a indicação de respectivo regime jurídico”.<sup>53</sup>

Outrossim, as súmulas devem ser mais específicas do que a norma e ser redigidas de forma a gerar menos dúvidas interpretativas, uma vez que foram pensadas, desde 1963, para facilitar os julgamentos. Uma das formas de evitar a necessidade de divagações acerca de eventual “interpretação da súmula interpretativa” é a ausência, nos enunciados, de termos vagos a serem preenchidos pelo intérprete.<sup>54</sup>

Embora este não seja um requisito de legalidade ou constitucionalidade das súmulas, é verdadeiramente indispensável para sua efetiva operacionalização. A não observância desse requisito quando da elaboração dos enunciados gerará uma quantidade imensa de reclamações dirigidas ao STF – por se entenderem desrespeitadas –, com o que a “crise dos recursos” apenas trocará de nome (para “crise das reclamações”), mas persistirá seu efeito nefasto sobre o cotidiano do Pretório Excelso.

---

<sup>52</sup> NOGUEIRA, G. S. *Op. cit.* p. 275.

<sup>53</sup> MEDINA, J. M. G.; WAMBIER, L. R.; WAMBIER, T. A. A. *Op. cit.* p. 385.

<sup>54</sup> MEDINA, J. M. G.; WAMBIER, L. R.; WAMBIER, T. A. A. *Idem.* p. 386.

## 2 – ASPECTOS HISTÓRICOS E PROCESSUAIS DO INSTITUTO DA RECLAMAÇÃO

### 2.1 BREVE HISTÓRICO

José da Silva PACHECO<sup>55</sup> divide o histórico da reclamação no STF em quatro fases<sup>56</sup>, sendo que a última corresponde à recepção do instituto pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 102, I, *l*. Este dispositivo prevê a reclamação para proteção da competência do Supremo, bem como para assegurar a autoridade de seus julgados.

Acontece que com a Emenda Constitucional nº 45/2004 a reclamação é elevada também a instrumento de efetivação das denominadas Súmulas Vinculantes. Estamos, assim, diante de uma quinta fase, talvez aquela em que o instituto mais será utilizado, dada a aversão de tantos operadores do direito em relação ao efeito vinculante conferido às súmulas do Supremo.

Passa-se à breve análise de cada uma das fases.

#### 2.1.1 A Primeira Fase

Esta fase vai da criação do STF até o ano de 1957.

Pode-se dizer que a Reclamação foi construída pela jurisprudência do Pretório Excelso<sup>57</sup>, pois em princípio não era prevista em nenhum diploma legal (nem mesmo

---

<sup>55</sup> PACHECO. José da Silva. *A “Reclamação” no STF e no STJ de Acordo com a Nova Constituição*. p. 19-23.

<sup>56</sup> Esta mesma divisão é, em linhas gerais, adotada por Marcelo Navarro Ribeiro DANTAS, embora com muito mais cuidado e pesquisa jurisprudencial. Cf. DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Reclamação Constitucional no Direito Brasileiro*. p. 45-48.

<sup>57</sup> “Ele [o STF] – como todo o judiciário de então – fora, sob a Constituição Imperial de 1824, ainda que formalmente independente, controlado pelo Poder Moderador que residia nas mãos do Monarca (cf. art. 154 dessa Carta), ainda impregnado das tradições oriundas das Ordenações lusitanas, que entendiam a justiça como expressão do ‘supremo império’.

Debaixo da Constituição de 1891, mesmo com a imensa evolução que esta representou, ainda se achava sujeito a muitas pressões, tanto que, apesar de instantes de afirmação – como quando resistiu às investidas ditatoriais do presidente Floriano Peixoto, e quando firmou a chamada *doutrina brasileira do hábeas corpus*, o que lhe valeu conhecidas laudações, feitas entre outros, por Ruy Barbosa –, também teve seus instantes de tibieza, que lhe valeram depois críticas ferrenhas, como as que lhe endereçou João Mangabeira.

Não chegou o tribunal a ter tempo para abrir suas asas, com o advento da Constituição de 1934, porque logo veio a carta de 1937 manietá-lo, com a quase total concentração dos poderes nas mãos do Chefe do Executivo, que até o Presidente do STF nomeava, *experimentando*, assim, o *colete de ferro*

nos regimentos internos dos Tribunais). Os fatores propulsores da criação do instituto foram: 1) a teoria dos poderes implícitos, forte em decisões da Suprema Corte Norte-Americana; 2) o direito de organização judiciária dos Estados, que incluía a correição parcial; 3) o mandado de segurança contra atos de autoridade judicial, a partir de 1934; 4) o atentado contra ato judiciário<sup>58</sup>.

A teoria dos poderes implícitos deriva da decisão do caso “Mac Culloch X Maryland”, pela Corte dos Estados Unidos. Para Joseph STORY, *apud* José da Silva PACHECO, segundo esta teoria, “desde que um fim é reconhecido necessário, os meios são permitidos, todas as vezes que é atribuída uma competência geral para fazer alguma coisa, nela estão compreendidos todos os particulares poderes necessários para realizá-la”.<sup>59</sup>

Assim, a competência não precisaria ser minuciosamente descrita, sendo possível admitir poderes implícitos aos tribunais, desde que necessários para a realização dos fins pretendidos – no caso, a aplicação de preceitos constitucionais –, e desde que estes meios não colidissem com as atribuições de outros órgãos. Esta competência implícita incluir-se-ia no próprio dispositivo definidor da competência estabelecida pela Carta Magna.

Apoiando-se nessa teoria, o STF, segundo PACHECO, passou a reconhecer implícita a competência para crimes de moeda falsa, contrabando e peculato dos funcionários federais ou para tomar conhecimento de ação rescisória de seus acórdãos, muito antes de ser criada esta ação (com a Constituição de 1934).<sup>60</sup>

Da mesma forma, para proteger a autoridade de seus julgados passou o STF a admitir a medida reclamationária. Eis a ementa da decisão proferida na Reclamação nº 141-SP, julgada em 1952:

---

*do Estado Novo; voltou a respirar mais livremente com o advento da Constituição de 1946, na expressão de Aliomar Baleeiro.*

Evidentemente, a partir de então, a interpretação criadora e a aplicação da teoria dos poderes implícitos puderam ter mais larga vazão.

Assim, essa liberdade foi fundamental para que se pudesse instituir e desenvolver a reclamação. Outros tempos viriam em que voltaria o STF a ser cerceado. Mas aí o instituto já estaria estabelecido de modo irreversível.” DANTAS, M. N. R. *Op. cit.* p. 170-172.

<sup>58</sup> PACHECO. J. da S. *Op. cit.* p. 20.

<sup>59</sup> PACHECO. J. da S. *Idem, ibidem.*

<sup>60</sup> PACHECO. J. da S. *Idem, ibidem.*

A competência não expressa dos Tribunais federais pode ser ampliada por construção constitucional. – Vão seria o poder, outorgado ao STF, de julgar, em recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância se lhe não fora possível fazer prevalecer seus próprios pronunciamentos, acaso desrespeitados pelas justiças locais. – A criação dum remédio de direito para vindicar o cumprimento fiel das suas sentenças, está na vocação do Supremo Tribunal Federal e na amplitude constitucional e natural de seus poderes. – Necessária e legítima é assim a admissão do processo de Reclamação, como o Supremo Tribunal tem feito. – É de ser julgada procedente a Reclamação quando a Justiça local deixa de atender à decisão do Supremo Tribunal Federal.

Ademais, o surgimento do mandado de segurança contra atos de autoridade judicial e a proteção constitucional do direito de petição contra abusos do poder público, inclusive do poder judiciário, aumentaram o sentimento da necessidade de uma medida como a reclamação, pois as decisões tomadas nestas ações careciam de instrumentos para que surtisses os devidos efeitos.

O voto do Min. Nélson Hungria na Reclamação 141, acima mencionada, demonstra que este era favorável à medida, embora a confundisse com a Correição Parcial:

... por mais de uma vez já me manifestei infenso à reclamação, mas, bem entendido, com a amplitude que lhe tem atribuído. Admito-a no estreito limite da sua necessidade, não obstante o silêncio do novo Regimento.

Assim, quando sirva ao fim de provocar a manifestação do Supremo Tribunal do sentido de fazer cumprir, de fazer respeitar seus próprios julgados, não tenho dúvida em admitir a reclamação como um expediente de administração judiciária.

Não se trata de “recurso”, mas, de simples “representação” em que se pede ao Supremo Tribunal que faça cumprir seu julgado tal como nele se contém. (...)

Pode-se dizer que o recentíssimo decreto sobre mandado de segurança oficializou, indiretamente, o expediente da **reclamação correicional** perante as instâncias superiores, ao dispor que o referido *writ* somente cabe, quando se trata de ato judicial, se não couber recursos com efeito suspensivo ou não for ato possível de correição, ou seja, de “reclamação”. (grifou-se)

Não obstante essa “carta de cidadania”, não se pode emprestar à reclamação o elastério com que se procura fazê-la vingar neste Supremo Tribunal, à margem do Regimento Interno e fora da órbita de necessidade desse expediente judiciário.

Entretanto, não obstante todo o exposto, ainda assim muitos a declaravam inconstitucional, contrária às leis processuais e indevida porque não prevista em lei dentre os recursos possíveis em nosso sistema jurídico (adiante se discorrerá sobre a

natureza jurídica do instituto, com o que ficará clara a improcedência desse argumento). A mais forte opinião no sentido contrário à reclamação era a do Min. Hahnemann Guimarães, o qual não a admitia por não estar expressamente prevista no Regimento Interno do Supremo ou nas Leis processuais.

Embora a decisão acima mencionada não tenha sido a primeira em termos de reclamação no Supremo Tribunal Federal (afinal, levou o número 141), foi este acórdão certamente o mais importante dessa primeira fase, pois nele ficaram estabelecidas as linhas gerais do instituto. Após este julgado, vários outros debateram o tema (tais como a Reclamação 202 e o *Habeas Corpus* nº 34431).

### 2.1.2 A Segunda Fase

Como descrito no item anterior, havia muito debate acerca da admissibilidade da medida reclamatória entre os Ministros do STF. No fim, a corrente favorável ao instituto venceu. Seu entendimento culminou com a adoção, pelo STF, da Reclamação em seu Regimento Interno, no ano de 1957. Com esta inclusão, o Min. Hahnemann Guimarães passou a aceita-la, assim como os Ministros Edgar Costa, Lafayette de Andrade e Barros Barreto.

Esta fase, assim, inicia-se com a introdução das normas específicas sobre a reclamação no RISTF, e se estende até o ano de 1967. Apesar do aspecto positivo de estar consolidada a admissibilidade do instituto, muitos julgados permaneceram por muito tempo confundindo-a com a reclamação correicional. Realmente, a clara diferenciação entre a reclamação e a correição parcial é posterior a esta fase.

De qualquer forma, com base no artigo 97, II, da Constituição da República de 1946 (que conferia ao STF a competência para elaborar seu Regimento Interno), o Supremo incluiu, após proposta do Min. Orozimbo Nonato – então presidente – a Reclamação no Título II, Capítulo V-A, de seu Regimento Interno. A justificativa da emenda ao RISTF salientou:

A medida processual, de caráter acentuadamente disciplinar e correicional, denominada reclamação, embora não prevista, de modo expreso, no art. 101, I-IV, da CF de 1946, tem sido admitida pelo STF, em varias oportunidades, exercendo-se, nesses casos, sua função corregedora, a fim de salvaguardar a extensão e os efeitos



de seus julgados, em cumprimento dos quais se avocou legítima e oportuna intervenção.

(...)

É (...) meio idôneo para obviar os efeitos de atos de autoridades, administrativas ou judiciárias, que, pelas circunstâncias excepcionais de que se revestem, exigem a pronta aplicação de corretivo enérgico, imediato e eficaz que impeça a prossecução de violência ou atentado à ordem jurídica. Assim, a proposição em preço atende com a atribuição concedida a este Tribunal pelo art. 97, II, da Carta Magna, e vem suprir a omissão contida no seu Regimento Interno.

A sessão em que foi aprovada a inclusão da Reclamação no RISTF deu-se em 02 de outubro de 1957.

Esta segunda fase representa a transição entre a inclusão do instituto no RISTF e o advento da Constituição de 1967, que, como se verá, muda em muito o cenário jurídico nacional. Serviu, na prática, para a consolidação da reclamação e para maiores discussões sobre hipóteses de cabimento e sua natureza jurídica.

### 2.1.3 A Terceira Fase

Para PACHECO,

esta fase pode ser chamada de fase brasileira do STF, em que os projetos de constituição do período autoritário de 1964 em diante passavam pelos gabinetes para receber sugestões e cada um colocava aquelas que lhe parecessem mais oportunas e, depois de alinhadas pelo Ministro da Justiça, seguiam para aprovação do Congresso<sup>61</sup>.

Em virtude disso, os artigos 115, parágrafo único, *c*, da CF/67, e, posteriormente, o artigo 120, parágrafo único, *c*, da CF/69, dispunham que o STF, por meio de seu Regimento Interno, estava autorizado a estabelecer o processo e o julgamento dos feitos de sua competência original ou recursal e da arguição de relevância da questão federal. Isso gerou, na prática e em outras palavras, a competência para o STF legislar sobre os processos de sua competência.

Neste momento, conseqüentemente, tanto a admissibilidade da medida reclamatória quanto sua constitucionalidade restavam indiscutíveis.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> PACHECO, J. da S. *Op. cit.* p. 22.

<sup>62</sup> “Não é mais de discutir-se sobre a constitucionalidade do instituto, matéria que serviu de campo para dissertações polêmicas, de alto interesse doutrinário e prático. O texto do artigo 115, parágrafo

Entretanto, persistia o problema da natureza jurídica do instituto. Para DANTAS, “nessa fase, a preocupação em definir a verdadeira natureza jurídica da reclamação regimental do STF, que já grassava na doutrina que percebera não ser ela a mesma coisa que a reclamação correicional, chega definitivamente ao Supremo, onde havia despontado apenas de modo incompleto ou inconclusivo (...)”.<sup>63</sup>

E, de fato, a discussão acerca deste tema se intensificou. Um dos acórdãos interessantes dessa época é o da Ação Rescisória nº 1055-RJ, pois nele se admitiu que a decisão proferida em reclamação é rescindível, com o que resta classificável como decisão de mérito. E, como é cediço, somente são de mérito as decisões resultantes de processos contenciosos, de cognição completa. Assim, este acórdão é importante porque rejeita a igualdade entre reclamação e medida correicional (de caráter eminentemente administrativo).<sup>64</sup>

As inúmeras posteriores decisões do Supremo foram, gradativamente, desenhando os traços básicos da reclamatória para que se chegasse às conclusões expostas no tópico acerca dos seus aspectos processuais.

Também nesta fase foi editada a Emenda Constitucional nº 7, de 1977, a qual estabeleceu que o STF, deferindo pedido do Procurador-Geral da República, poderia **avocar** as causas processadas perante quaisquer juízos ou tribunais. Esta medida, em tese, tal como prevista, tinha poder para esvaziar a importância da reclamação utilizada para preservação da competência do Supremo.

Contudo, curiosamente, não foi isso que aconteceu. O Pretório Excelso, de maneira muito democrática, reconheça-se, permaneceu utilizando-se da Reclamação

---

único, c, da CF de 1967, reproduzido pelo artigo 120, parágrafo único, c, da mesma CF segundo a EC 1/69, na inteligência que lhe deu esta Tribunal, afasta de vez a questão. Com efeito, por norma constitucional, o Regimento Interno estabelecerá ‘o processo e o julgamento dos feitos de sua competência originária ou de recurso’”. Recl. 831-DF, julgada em 11.11.70, Rel. Min. Amaral Santos.

<sup>63</sup> “Dentro da Corte Magna, a disputa era basicamente entre os que, influenciados ainda pela correição parcial, apegavam-se a considerá-la uma medida meramente administrativa, correicional, e os que, negando-lhe esse caráter (...), tinham-na na conta de um recurso, ou até então uma ação. Entretanto, merece registro o fato de que a maioria dos pronunciamentos preferia não tomar posição, adotando, a respeito, expressões neutras, ou empregando termos indefinidos e processualmente vazios de significado, como *remédio*, *remédio heróico*, *medida*, *medida especial*, etc.” DANTAS, M. N. R. *Op. cit.* p. 211.

<sup>64</sup> DANTAS, M. N. R. *Idem.* p. 225-226.

para resguardo de sua competência<sup>65</sup>, ao contrário do que muitos esperavam. A advocatória, pois, não surtiu os efeitos desejados.

#### 2.1.4 Quarta e Quinta Fases

A quarta fase inicia-se com a adoção da reclamação pela Constituição de 1988. O artigo 102, I, *l*, a previu para preservar a competência do Supremo e garantir a autoridade de suas decisões. Dessa forma, qualquer indagação acerca da constitucionalidade da medida, após a promulgação da atual constituição, é inútil.

A Constituição de 1988, superando a lógica autoritária do período que a antecedeu, não conferiu ao STF a competência para a advocatória irrestrita, aquela delineada pela EC nº 7/77 (acima referida), o que, na prática, não repercutiu grandes efeitos, uma vez que, como se disse, o Supremo praticamente não se utilizou dessa medida:

A advocatória somente tinha cabimento nos processos em curso, vedada quando o recurso já tivesse transitado em julgado, possibilitando ao STF o conhecimento integral do litígio. Nos incidentes, porém, limitava-se aos mesmos.

A Constituição de 1988, todavia, não contemplou a advocatória genérica, embora continue possível no caso específico, objeto de reclamação.<sup>66</sup>

A quinta fase é introduzida pela Emenda Constitucional nº 45, a qual certamente fará aumentar em muito o uso da reclamação, uma vez que será ela a ferramenta para que não restem desmoralizadas as Súmulas editadas pelo STF dotadas de efeito vinculante.

## 2.2. ASPECTOS PROCESSUAIS DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL

A Reclamação constitucional de que aqui se trata foi inserida pelo Constituinte de 1988 na competência originária do Supremo Tribunal Federal. Segundo José

---

<sup>65</sup> “Esse o dado fundamental que se extrai da observação desse período: apesar de dispor de uma advocatória genérica, o STF praticamente não a pôs em uso, desprezando a reclamação; antes pelo contrário, nessa época fortaleceu definitivamente a reclamatória, como que a indicar seu desejo de somente proceder à avocação quando o feito a ser avocado estivesse sendo processado em invasão a sua competência. Realmente, a reclamação, durante tal época, foi bastante utilizada, e nela teve seu momento de maior afirmação jurisprudencial (...)”. DANTAS, M. N. R. *Op. cit.* p. 223.

<sup>66</sup> PACHECO, J. da S. *Op. cit.* p. 23.

Afonso da SILVA<sup>67</sup>, faz parte da Jurisdição Constitucional<sup>68</sup> exercida pelo Pretório Excelso, a qual se destina a compor *lides constitucionais* e se divide em três categorias: 1) Jurisdição Constitucional com controle de Constitucionalidade<sup>69</sup>; 2) Jurisdição Constitucional da Liberdade<sup>70</sup>; 3) Jurisdição Constitucional sem Controle de Constitucionalidade.

O instituto ora em comento faz parte da terceira categoria, entendida como “o exercício de atribuições judicantes, para compor litígio de natureza constitucional, mas diverso do que existe no controle da constitucionalidade das leis”<sup>71</sup>. Juntamente com a competência para julgar a reclamação, encontra-se nesta categoria a competência do Supremo para processar e julgar os crimes de membros de outros poderes (artigo 102, I, *b* e *c*, da CF/88), os litígios entre estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou Território; as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros; a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados; a execução de sentença nas causas de sua competência originária e os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer Tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro Tribunal.

Analisar as questões processuais da Reclamação não configura o cerne deste trabalho, mas é recomendável fazê-lo devido à escassa gama de obras dedicadas ao

---

<sup>67</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 556-557.

<sup>68</sup> Embora nem sempre na Reclamação se discuta matéria constitucional, segundo o autor esta se insere na Jurisdição Constitucional porque visa à tutela e preservação da competência constitucional do próprio STF. Cf. SILVA, José Afonso da. *Idem*. p. 558.

<sup>69</sup> Aqui se insere a competência do STF para processar e julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, bem como o pedido de medida cautelar nessa ação. Também, segundo o mesmo autor, aqui se encontra a competência para julgar em recurso extraordinário as causas decididas em única ou última instância quando a decisão contrariar dispositivo da Constituição, ou declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, ou julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição.

<sup>70</sup> “Assim se chama o exercício da jurisdição provocado por remédios constitucionais destinados à defesa dos direitos fundamentais” SILVA, J. A. da. *Idem*. p. 557. Os remédios a que se refere o autor são os casos de *habeas corpus*, mandado de segurança, mandado de injunção, *habeas data* e extradição deferidos ao Supremo para julgamento originário. Além destes casos, segue o autor aduzindo que aqui também se encontra a competência do STF para julgar em grau de recurso ordinário o *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança e mandado de injunção decididos em única instância pelos tribunais superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal, assim como, em certo sentido, o crime político.

<sup>71</sup> SILVA, J. A. da. *Idem*. p. 557.

tema no Brasil. Tendo em vista que a repercussão do instituto será majorada com o advento da adoção das Súmulas Vinculantes do Pretório Excelso, cabe aqui discorrer sobre alguns pontos da teoria do direito processual em relação a esta medida, sem, contudo, almejar esgotar todos os comentários que se fariam necessários.

Temas como a natureza jurídica da Reclamação e sua constitucionalidade quando prevista em Regimentos Internos de Tribunais que não o Supremo ou o Superior Tribunal de Justiça já foram objeto de debates no Judiciário e na doutrina do Brasil. Quanto à sua constitucionalidade, aqui nada se discorrerá, uma vez que somente a reclamação para o STF é objeto do presente estudo, sendo expressamente prevista no artigo 102, I, *l*, da Constituição da República. Vamos, dessa forma, a temas mais importantes.

### 2.2.1 Natureza Jurídica da Reclamação

Muito se discutiu para que se chagasse ao entendimento de que a Reclamação é uma espécie de ação. Já se advogou a tese de ser este um incidente processual<sup>72</sup>, recurso, mero procedimento de jurisdição voluntária<sup>73</sup> ou medida administrativa. Não bastasse isso, longo foi o percurso para distingui-la definitivamente da Correição Parcial<sup>74</sup>.

Algumas dessas teses são hoje indefensáveis. A Reclamação, definitivamente, não é recurso. A Carta Política a insere na competência originária do STF, e não na competência recursal. Além disso, recorre quem perdeu, sempre; diferentemente, pode ser que o reclamante seja vencedor – nos casos de reclamação para proteção da

---

<sup>72</sup> O principal defensor desta tese foi Egas Dirceu Moniz de ARAGÃO: “Não parece razoável dizer que a reclamação seja, em verdade, recurso. Razão assiste ao Min. Nelson Hungria, que lhe recusou tal caráter, muito embora os motivos pelos quais tenha chegado a essa conclusão, entre eles o de forma de exercício de direito de petição, não pareçam procedentes”. Afirma que “Reclamação, longe de ser uma ação, ou um recurso, é um incidente processual, provocado pela parte ou pelo procurador-geral, visando a que o STF imponha a sua competência quando usurpada, explícita ou implicitamente, por qualquer outro tribunal ou juiz”. ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. *Correição parcial*. p. 107-110. O autor, na página 108 da obra mencionada, afirma que a reclamação não visa a compor conflito de interesses, motivo pelo qual não afirmou tratar-se de ação.

<sup>73</sup> Esta teoria se refuta porque a reclamação faz coisa julgada material, o que não ocorre com as decisões emanadas de procedimentos de jurisdição voluntária. DANTAS, M. N. R. *Op. cit.* p. 445-447.

<sup>74</sup> Com relação à Correição Parcial, faz-se remissão ao item 2.1, *supra*, de forma que não será aqui repetido o percurso da jurisprudência do Supremo para diferenciar reclamação e correição.

autoridade de decisão do Supremo –, ou quem não ganhou, mas também não perdeu – em caso de reclamação para a proteção da competência do STF. Em outras palavras, a sucumbência – pressuposto recursal – não é pressuposto para a reclamação.

Não bastassem estes argumentos, há também o fato de que sempre se recorre de uma decisão – há que haver uma **decisão impugnada**. Em caso de reclamação, decisão pode não haver (como nos casos em que se reclama para preservar a competência do Tribunal). E, se houver, via reclamação pleiteia-se sua **confirmação**, para que esta tenha sua eficácia devidamente respeitada (assim como ocorrerá nos casos de reclamatória para a efetivação das súmulas vinculantes).

Além disso, a reclamação não está sujeita a exame de tempestividade<sup>75</sup> e pode atingir ato administrativo exterior ao judiciário, o que não ocorre com os recursos.

A Reclamação também não é Medida Administrativa. Toca obrigatoriamente à Jurisdição, pois a Carta Magna de 1988 a previu expressamente na competência originária do STF, mesmo que este tribunal possa, a teor do artigo 96, organizar sua administração via Regimento Interno. Além disso, o instituto em comento não pode ser exercido *ex officio* pelo juiz, enquanto que as medidas administrativas o são pelo administrador (o exercício *ex officio* configura, inclusive, como se sabe, obrigação do agente público). Ademais, a Reclamação segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: a) produz alterações em decisões judiciais – anulando-as, por exemplo –, o que é vedado às medidas administrativas; b) parte do Judiciário e pode se impor à decisão de outros poderes – o que somente é possível quando o Judiciário exerce a jurisdição, e não quando exercita tarefas administrativas; c) produz coisa julgada; d) aceita, em seu processamento, a interposição de recursos processuais (embargos de declaração e agravo regimental); e) concede liminares e cautelares, o que é incomum na esfera administrativa; f) exige, para sua propositura, capacidade postulatória (presença de advogado), o que é dispensável quando não se está em juízo<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Apesar de não haver prazo propriamente dito para a interposição da Ação de Reclamação, o STF entende que “não cabe reclamação quando já houver transitado em julgado o ato judicial que se alega tenha desrespeitado decisão do Supremo Tribunal Federal”. Este é o teor da súmula 734 do STF, aprovada em 26.11.2003.

<sup>76</sup> DANTAS, M. N. R. *Op. cit.* p. 438-439.

Quanto à hipótese de ser tida como incidente processual, os argumentos contrários bastam para negá-la. Segundo DANTAS, pode-se considerar a reclamação uma **ação incidente a um processo qualquer**<sup>77</sup>, mas nunca um **incidente do processo**. Refere-se, sim, a um processo outro, mas é independente e pode inclusive não ser concomitante com a ação à qual está ligada – há a possibilidade de a reclamação ser posterior ou subsequente à ação principal já decidida. Desta forma, a reclamação, assim como as ações cautelares e os embargos à execução, é ação incidente, mas nunca incidente processual.<sup>78</sup>

Por último, quanto à confusão que já existiu sobre a clara diferença entre os institutos da Reclamação e da Correição Parcial, não se discorrerá demasiadamente. Sobre isso, limitar-nos-emos a acompanhar o que já foi dito quanto às medidas administrativas, uma vez que a correição não é medida jurisdicional, ao contrário da reclamação.<sup>79</sup>

Refutando todas as teorias expostas, concordamos com DANTAS, PONTES DE MIRANDA<sup>80</sup>, Luiz Rodrigues WAMBIER, Teresa Arruda Alvim WAMBIER e PACHECO ao afirmarem que **a reclamação é espécie de ação**.<sup>81</sup>

<sup>77</sup> Por isso, restará prejudicada a reclamação se for homologada desistência da medida judicial que lhe deu origem, pois, dessa forma, ficará sem objeto (Recl. 187, RTJ 116/5).

<sup>78</sup> DANTAS, M. N. R. *Op. cit.* p. 456-459.

<sup>79</sup> “A reclamação correicional, mesmo quando se cinge a suas funções legítimas, é tributária do velho instituto lusitano das correições, por sua vez herdado do direito romano, e visa a estabelecer, por parte do órgão corregedor, fiscalização sobre a atividade do juiz de primeiro grau, caso este tenha cometido erro, omissão ou abuso, em suas funções, a fim de tomar as providências administrativas cabíveis, punindo, se for o caso, o infrator. Não busca preservar sua competência nem garantir a autoridade de suas decisões, como a reclamação propriamente dita (...), quanto às cortes que dela dispõem. Em princípio, pode ser feita *ex officio*, como toda atividade administrativa, ao contrário da reclamação constitucional, que, por lei, depende de provocação. Não pode ter conseqüências diretas no processo – por exemplo, alterar uma decisão, pena de inconstitucionalidade – diversamente da reclamação, que, para atingir suas funções de preservação da competência e autoridade dos julgados das cortes às quais é atribuída, é suscetível de gerar os mais diversos efeitos, incluídos aí os de natureza verdadeiramente processual. Não se constitui em atividade jurisdicional, como a reclamação propriamente dita. Só atinge juízes de primeiro grau, ao passo que a reclamação pode incidir sobre quais-quer juízos ou tribunais, principalmente se parte do Supremo Tribunal Federal”. DANTAS, M. N. R. *Op. cit.* p. 143-144.

<sup>80</sup> “A reclamação não é recurso; é ação contra ato do juiz suscetível de exame fora da via recursal”. Para o autor, na reclamação “não se examina a matéria sobre que se decidiu; a sua finalidade é rechaçar o ato do juiz, em si, ou porque usurpe competência do tribunal superior, ou porque não tenha reconhecido à decisão do tribunal a eficácia que ela tem, ou porque haja retardado a remessa do recurso, ou de outro remédio processual que seja da competência do tribunal, ou de outro corpo superior”. Adverte que “há violação de linhas de competência ou de eficácia sentencial ou despacho de

DANTAS defende que a reclamação pressupõe os três elementos da Ação – oriundos da Teoria geral do Processo Civil –, quais sejam, partes, pedido e causa de pedir<sup>82</sup>. Ademais, via Reclamação se provoca a Jurisdição, se faz um pedido de tutela jurisdicional e se decide uma lide<sup>83</sup>. Por fim, quando e onde proposta, a Reclamação se sujeita a um juízo de admissibilidade, pelo qual é averiguada a presença dos pressupostos processuais<sup>84</sup> e das condições da Ação<sup>85</sup>.

---

tribunal superior ou retardamento em entregar materialmente ao tribunal superior os dados para o exercício da sua jurisdição. O tribunal ou corpo correicional que conhece a reclamação e a julga não pode substituir ao ato do juiz outra decisão; pode cortá-lo todo, ou podá-lo, ou determinar aquilo que o juiz foi omisso em determinar. A ação de reclamação que rechaça o ato do juiz por invadente da competência do tribunal superior é constitutiva negativa. A ação de reclamação que rechaça o ato do juiz e repele a interpretação que fora dada à decisão sua, no tocante à força e à eficácia, também é constitutiva negativa. A ação de reclamação que rechaça o ato do juiz pó ter retardado, materialmente, a cognição pelo tribunal superior é mandamental”. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao código de processo civil*. p. 287.

<sup>81</sup> DANTAS, M. N. R. *Op. cit.* p. 459-462. PACHECO, J. da S. *Op. cit.* p. 27-30. Também neste sentido: “Parece-nos evidente que a natureza desta medida é jurisdicional, e não administrativa ou correicional. Trata-se de expediente de que se podem valer as partes para provocar alteração de decisão judicial: logo, sua natureza não pode ser meramente correicional. Ademais, a decisão, na reclamação, fica acobertada pelos efeitos da coisa julgada, sendo, portanto, rescindível. Não parece tampouco tratar-se de recurso, até porque pode ser manejada contra ato administrativo. Ademais, a Constituição Federal a incluiu na competência originária do STF. Pensamos, concordando inteiramente com a rica argumentação trazida por Leonardo Lins Morato, que se trata de uma ação”. MEDINA, J. M. G.; WAMBIER, L. R.; WAMBIER, T. A. A. *Op. cit.* p. 387.

<sup>82</sup> “Essa é a chamada teoria dos *tres eadem* (mesmas partes, mesma causa de pedir ou título, mesmo pedido), que o Código de Processo Civil enuncia expressamente no art. 301, § 2º: ‘uma ação é idêntica a outra quando tem as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido’. Tal teoria permite também a consideração da *conexidade* entre ações, que igualmente vem definida na lei: para o Código de Processo Civil é a existência da mesma causa de pedir ou do mesmo pedido (art. 103) (...). A identificação das ações é de extrema utilidade em direito processual, seja para delimitar a extensão do julgamento a ser proferido (CPC, arts. 128 e 460; CPP, art. 384), seja para caracterizar a coisa julgada ou a litispendência (CPC, art. 301, §§ 1º e 3º)”. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. p. 263. Na mesma esteira de DANTAS: “Reclamação é uma medida judicial que tem natureza jurídica de ação. Ação constitucional de conhecimento. Portanto, como ação que é, efetivamente, toda reclamação deve possuir, como qualquer outra modalidade de ação, os seus elementos (partes, pedido e causa de pedir), as suas condições (interesse de agir, legitimidade *ad causam* e possibilidade jurídica do pedido), além dos pressupostos processuais”. MORATO, Leonardo Lins. *A Reclamação e a sua finalidade para impor o respeito à Súmula Vinculante*. In: Reforma do Judiciário. p. 400.

<sup>83</sup> “A reclamação decorre de uma situação não enfrentada em nenhum processo anterior, constitui uma lide autônoma, surgida em decorrência de um desacato a uma decisão, a uma súmula vinculante, ou de uma usurpação de competência”. MORATO, L. L. *Op. cit.* p. 397.

<sup>84</sup> “A doutrina falava inicialmente em requisitos sem os quais não chega a nascer a própria relação processual (sem cogitar da sua validade). Depois evoluiu para a idéia de que não se trata de constatação de pura existência da relação processual, mas da regularidade desta perante o direito: sem os pressupostos ela pode nascer, mas será inválida (é válida, porém, a manifestação do juiz que, nesse processo viciado, declara a inexistência dos pressupostos). Assim sendo, são pressupostos processuais: a) uma *demanda regularmente formulada* (CPC, art. 2º; CPP, art. 24); b) a *capacidade de quem a*



Nas palavras de José da Silva PACHECO:

Realmente, não é recurso não só porque a ela são indiferentes os pressupostos recursais da sucumbência e da revisibilidade, ou os prazos, mas, sobretudo, porque não precisa que haja sentença ou decisões, nem que se pugne pela reforma ou modificação daquelas, bastando que haja interesse em que se corrija eventual desvio de competência ou se elida qualquer estorvo à plena eficácia dos julgados do STF ou do STJ. Trata-se, na realidade, de ação, fundada no direito de que a resolução seja pronunciada por autoridade judicial competente; de que a decisão já prestada por quem tinha competência para fazê-lo tenha plena eficácia, sem óbices indevidos, e de que se eliminem os óbices ou se elidam os estorvos que se antepõem, se põem ou se pospõem à plena eficácia das decisões ou à competência para decidir.<sup>86</sup>

A este excerto, adiciona-se que a reclamação, após a Reforma de 2004, funda-se também no direito de os jurisdicionados terem aplicadas, a seu favor, quando for o caso, as súmulas vinculantes do STF.

### 2.2.2 Sujeitos da Relação Processual

As partes são o reclamante (sujeito ativo) e o reclamado (contra quem se propõe a reclamação). Na reclamação perante o STF, reclamante pode ser o interessado<sup>87</sup> ou o Ministério Público. Porém, nos casos em que não for autor, o Ministério Público intervirá como *custos legis* (artigos 13 e 16 da Lei nº 8.038/90).

---

*formula; c) a investidura do destinatário da demanda, ou seja, a qualidade de juiz. A doutrina mais autorizada sintetiza esses requisitos nesta fórmula: uma correta propositura da ação, feita perante uma autoridade jurisdicional, por uma entidade capaz de ser parte em juízo. (...) Os pressupostos processuais inserem-se entre os requisitos de admissibilidade do provimento jurisdicional. No processo de conhecimento, a sentença de mérito só poderá ser dada (não importando ainda se favorável ou desfavorável) se estiverem presentes esses requisitos gerais”. CINTRA, A. C. de A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. *Op. cit.* p. 289.*

<sup>85</sup> DANTAS, M. N. R. *Op. cit.* p. 457-459. As condições da ação, nesse caso, são as mesmas da teoria geral do processo: Possibilidade Jurídica do Pedido, Interesse de Agir e Legitimidade *ad causam*.

<sup>86</sup> PACHECO, J. da S. *Op. cit.* p. 30.

<sup>87</sup> “Deve-se concluir que ‘parte interessada’ em propor reclamação é aquela que, em virtude de um desacato ou de uma usurpação, encontra-se numa posição favorável à satisfação de uma necessidade de garantir a autoridade de uma determinada decisão desacatada, de uma súmula vinculante, ou de preservar uma dada norma de competência usurpada. Estão abrangidos, nesse conceito, aqueles que foram parte no feito em que proferida a decisão judicial que, depois, vem a ser desacatada; aqueles que, embora não tenham sido partes, foram atingidos, juridicamente, pelos efeitos da mesma decisão judicial; aqueles que pretendem reivindicar a aplicabilidade ou a inaplicabilidade de uma súmula vinculante, por terem sido atingidos, direta e concretamente, pela decisão ou ato que a desrespeitar; e aqueles que deveriam ser beneficiados em razão de uma norma competencial desrespeitada. (...) Pondere-se que, afora as hipóteses excepcionais, relativas aos processos objetivos de controle concentrado de constitucionalidade – os quais possuem peculiaridades que lhes confere um regime

O reclamado será a autoridade que está supostamente a usurpar a competência do Supremo, a negar vigência a um de seus julgados ou, agora com a Emenda Constitucional nº 45, a desrespeitar uma de suas Súmulas dotadas de poder vinculante.

A lei acima mencionada, em seu artigo 15, possibilita uma espécie de intervenção de terceiro por meio da qual um interessado poderá figurar como parte passiva, na posição de assistente litisconsorcial.<sup>88</sup>

Por fim, a jurisprudência do Supremo recepcionou a idéia de que pode haver litisconsórcio ativo e passivo em reclamações.<sup>89</sup>

### 2.2.3 Objeto da Reclamação

Até 2004 o objeto da Reclamação se resumia às hipóteses do artigo 102, I, *l*, quais sejam: preservação da competência do STF (originária ou recursal) e preservação da autoridade de seus julgados. Com o advento da Emenda nº 45, a desobediência de Súmula dotada de poder vinculante será também remediada por meio de Reclamação (artigo 103-A, § 3º).

Embora as súmulas sejam expressões da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, afirmamos ser este último caso diverso do anterior, pois a proteção da autoridade dos julgados diz respeito a decisões individualizadas, específicas. Quanto às súmulas, não será a eficácia das decisões que as originaram o objeto da reclamação, mas o respeito ao teor literal do enunciado sumulado.

### 2.2.4 Hipóteses de Cabimento

Acreditamos que pela importância das decisões do “Guardião da Constituição” e por ser inaceitável a usurpação de sua competência (a qual não foi delimitada pelo

---

diferenciado –, a regra de nosso sistema é de que as decisões são *inter pars*. Assim, conquanto não atingido pelos efeitos de uma decisão, não é qualquer um que, julgando-se interessado, pode valer-se dessa decisão, para ajuizar reclamação em seu favor”. MORATO, L. L. *Op. cit.* p. 401.

<sup>88</sup> Frise-se que, quem quiser figurar no pólo passivo ao lado da autoridade reclamada, para sustentar o descabimento da reclamação, poderá fazê-lo, mas não na condição de parte. Nesse caso, “o interessado é um terceiro que assume a posição de assistente litisconsorcial, porquanto, ainda que a discussão posta em causa também seja de seu interesse particular, isto é, que a relação jurídica sob julgamento lhe diga respeito, contra ele não foi deduzido nenhum pedido pelo reclamante”. MORATO, L. L. *Idem.* p. 402.

<sup>89</sup> Vide Recl. nº 691-SP, 134-RJ, 336-DF, 397-RJ.

legislador ordinário, mas pelo próprio constituinte), os textos dos dispositivos constitucionais que tratam da reclamação devem ser interpretados *ipsis litteris*.<sup>90</sup> Em outras palavras, todos os atos que puderem ser tidos como de usurpação da competência do Supremo ou de desrespeito à autoridade de suas decisões ou súmulas vinculantes podem dar ensejo à reclamação.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> Mas deve-se destacar que “a reclamação não tem cabimento para impor o cumprimento de jurisprudência, ainda que se trate de jurisprudência dominante, ou de súmula sem efeitos vinculantes, mesmo que tenha sido emitida pelo STF”. MORATO, L. L. *Op. cit.* p. 398.

<sup>91</sup> O STF, inclusive, já admitiu reclamação para que restasse resguardada a fundamentação da decisão proferida em ADin. Neste sentido, cite-se parte do acórdão proferido na Reclamação nº 2.986 MC, relator Min. Celso de Mello, julgada em 11.03.2005: “EMENTA: FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. RECONHECIMENTO, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA VALIDADE CONSTITUCIONAL DA LEGISLAÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ QUE DEFINIU, PARA OS FINS DO ART. 100, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO, O SIGNIFICADO DE OBRIGAÇÃO DE PEQUENO VALOR. DECISÃO JUDICIAL, DE QUE ORA SE RECLAMA, QUE ENTENDEU INCONSTITUCIONAL LEGISLAÇÃO, DE IDÊNTICO CONTEÚDO, EDITADA PELO ESTADO DE SERGIPE. ALEGADO DESRESPEITO AO JULGAMENTO, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA ADI 2.868 (PIAUÍ). EXAME DA QUESTÃO RELATIVA AO EFEITO TRANSCENDENTE DOS MOTIVOS DETERMINANTES QUE DÃO SUPORTE AO JULGAMENTO, ‘IN ABSTRACTO’, DE CONSTITUCIONALIDADE OU DE INCONSTITUCIONALIDADE. DOUTRINA. PRECEDENTES. ADMISSIBILIDADE DA RECLAMAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

DECISÃO: Sustenta-se, nesta sede processual - presentes os motivos determinantes que substanciaram a decisão que esta Corte proferiu na ADI 2.868/PI - que o ato, de que ora se reclama, teria desrespeitado a autoridade desse julgamento plenário, que restou consubstanciado em acórdão assim ementado:

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.250/2002 DO ESTADO DO PIAUÍ. PRECATÓRIOS. OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR. CF, ART. 100, § 3º, ADCT, ART. 87.

Possibilidade de fixação, pelos estados-membros, de valor referencial inferior ao do art. 87 do ADCT, com a redação dada pela Emenda Constitucional 37/2002.

Ação direta julgada improcedente.’

(ADI 2.868/PI, Rel. p/ o acórdão Min. JOAQUIM BARBOSA - grifei)

O litígio jurídico-constitucional suscitado em sede de controle abstrato (ADI 2.868/PI), examinado na perspectiva do pleito ora formulado pelo Estado de Sergipe, parece introduzir a possibilidade de discussão, no âmbito deste processo reclamatório, do denominado efeito transcendente dos motivos determinantes da decisão declaratória de constitucionalidade proferida no julgamento plenário da já referida ADI 2.868/PI, Rel. p/ o acórdão Min. JOAQUIM BARBOSA.

Cabe registrar, neste ponto, por relevante, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no exame final da Rcl 1.987/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORREA, expressamente admitiu a possibilidade de reconhecer-se, em nosso sistema jurídico, a existência do fenômeno da “transcendência dos motivos que embasaram a decisão” proferida por esta Corte, em processo de fiscalização normativa abstrata, em ordem a proclamar que o efeito vinculante refere-se, também, à própria ‘*ratio decidendi*’, projetando-se, em consequência, para além da parte dispositiva do julgamento, ‘*in abstracto*’, de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade.

Essa visão do fenômeno da transcendência parece refletir a preocupação que a doutrina vem externando a propósito dessa específica questão, consistente no reconhecimento de que a eficácia vinculante não só concerne à parte dispositiva, mas refere-se, também, aos próprios fundamentos determinantes do julgado que o Supremo Tribunal Federal venha a proferir em

sede de controle abstrato, especialmente quando consubstanciar declaração de inconstitucionalidade, como resulta claro do magistério de IVES GANDRA DA SILVA MARTINS/GILMAR FERREIRA MENDES (“O Controle Concentrado de Constitucionalidade”, p. 338/345, itens ns. 7.3.6.1 a 7.3.6.3, 2001, Saraiva) e de ALEXANDRE DE MORAES (“Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional”, p. 2.405/2.406, item n. 27.5, 2ª ed., 2003, Atlas). (grifou-se) (...)

Cabe destacar, neste ponto, tendo presente o contexto em questão, que assume papel de fundamental importância a interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função institucional, de “*guarda da Constituição*” (CF, art. 102, “*caput*”), confere-lhe o monopólio da última palavra em tema de exegese das normas positivadas no texto da Lei Fundamental, como tem sido assinalado, com particular ênfase, pela jurisprudência desta Corte Suprema:

‘(...) *A interpretação do texto constitucional pelo STF deve ser acompanhada pelos demais Tribunais. (...) A não-observância da decisão desta Corte debilita a força normativa da Constituição. (...)*’ (RE 203.498-AgR/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES – grifei)

Impende examinar, no entanto, antes de quaisquer outras considerações, se se revela cabível, ou não, na espécie, o emprego da reclamação, quando ajuizada em face de situações de alegado desrespeito a decisões que a Suprema Corte tenha proferido em sede de fiscalização normativa abstrata.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar esse aspecto da questão, tem enfatizado, em sucessivas decisões, que a reclamação reveste-se de idoneidade jurídico-processual, se utilizada com o objetivo de fazer prevalecer a autoridade decisória dos julgamentos emanados desta Corte, notadamente quando impregnados de eficácia vinculante:

‘O DESRESPEITO À EFICÁCIA VINCULANTE, DERIVADA DE DECISÃO EMANADA DO PLENÁRIO DA SUPREMA CORTE, AUTORIZA O USO DA RECLAMAÇÃO.

- *O descumprimento, por quaisquer juízes ou Tribunais, de decisões proferidas com efeito vinculante, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta de inconstitucionalidade ou de ação declaratória de constitucionalidade, autoriza a utilização da via reclamatória, também vocacionada, em sua específica função processual, a resguardar e a fazer prevalecer, no que concerne à Suprema Corte, a integridade, a autoridade e a eficácia subordinante dos comandos que emergem de seus atos decisórios. Precedente: Rcl 1.722/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Pleno).’ (RTJ 187/151, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno) (...)*

Impende verificar, agora, se a situação exposta pelo Estado de Sergipe, na presente reclamação, pode traduzir, ou não, hipótese de ofensa à autoridade da decisão que o Supremo Tribunal Federal proferiu, com eficácia vinculante, em sede de fiscalização normativa abstrata, no julgamento de ação direta ajuizada em face de diploma legislativo editado por outra unidade da Federação.

Ou, em outras palavras, cumpre analisar, presente o contexto ora em exame, se a “*ratio decidendi*”, que substancia o julgamento desta Corte proferido na ADI 2.868/PI, apresenta-se, ou não, revestida de efeito transcendente, em ordem a viabilizar, processualmente, a utilização do instrumento reclamatório.

Parece-me que sim, ao menos em juízo de estrita delibação, especialmente se considerada a decisão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal proferiu na Rcl 1.987/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORREA:

‘(...) *Ausente a existência de preterição, que autorize o seqüestro, revela-se evidente a violação ao conteúdo essencial do acórdão proferido na mencionada ação direta, que possui eficácia erga omnes e efeito vinculante. A decisão do Tribunal, em substância, teve sua autoridade desrespeitada de forma a legitimar o uso do instituto da reclamação. Hipótese a justificar a transcendência sobre a parte dispositiva, dos motivos que embasaram a decisão e dos princípios por ela consagrados, uma vez que os fundamentos resultantes da interpretação da Constituição devem ser observados por todos os tribunais e autoridades, contexto que contribui para a preservação e desenvolvimento da ordem constitucional.*’

(Rcl 1.987/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - grifei)

DANTAS esclarece que a reclamação que visa à salvaguarda da competência do Supremo requer, como regra quase que absoluta, uma relação processual fluente em juízo ou tribunal, e este ou é incompetente para processá-la ou julga-la, sendo competente a corte para quem compete a reclamação, ou, independentemente de sê-lo, praticou algum ato, omissão ou mesmo demora que fira a competência desta<sup>92</sup>.

Já para a reclamação que visa a impor a autoridade das decisões do Supremo, é necessário um processo prévio em que o *decisum* que se busca proteger foi proferido. Nestes casos, a desobediência pode vir de autoridade pertencente a qualquer poder (e não apenas do judiciário). Tal desobediência pode encerrar não somente ato comissivo, mas também omissões e até mesmo retardamentos<sup>93</sup>.

Acreditamos que, salvo em pontos conflitantes com este entendimento, em linhas gerais assim se comportará a jurisprudência do Pretório Excelso com relação às reclamações para garantir o respeito às Súmulas dotadas de efeito vinculante. Mas com relação a estas, o requisito não é uma decisão prévia, mas sim a irregular aplicação do enunciado, de acordo com o que previu o Constituinte Reformador de 2004. Não é outro o entendimento de José Miguel Garcia MEDINA, Luiz Rodrigues WAMBIER e Tereza Arruda Alvim WAMBIER<sup>94</sup>:

---

Essa mesma orientação, que reconhece o caráter transcendente e vinculante dos fundamentos determinantes de decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de controle normativo abstrato, veio a ser reafirmada no julgamento plenário da Rcl 2.363/PA, Rel. Min. GILMAR MENDES, quando o eminente Relator da causa fez consignar, em expressiva passagem do seu douto voto, o que se segue:

*“(...) Assinale-se que a aplicação dos fundamentos determinantes de um ‘leading case’ em hipóteses semelhantes tem-se verificado, entre nós, até mesmo no controle de constitucionalidade das leis municipais.*

*Em um levantamento precário, pude constatar que muitos juízes desta Corte têm, constantemente, aplicado em caso de declaração de inconstitucionalidade o precedente fixado a situações idênticas reproduzidas em leis de outros municípios.*

*Tendo em vista o disposto no ‘caput’ e § 1º-A do artigo 557 do Código de Processo Civil, que reza sobre a possibilidade de o relator julgar monocraticamente recurso interposto contra decisão que esteja em confronto com súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, os membros desta Corte vêm aplicando tese fixada em precedentes onde se discutiu a inconstitucionalidade de lei, em sede de controle difuso, emanada por ente federativo diverso daquele prolator da lei objeto do recurso extraordinário sob exame.*

*Não há razão, pois, para deixar de reconhecer o efeito vinculante da decisão proferida na ADIn.*

*Nesses termos, meu voto é no sentido da procedência da presente reclamação.” (grifei)*

<sup>92</sup> DANTAS, M. N. R. *Op. cit.* p. 483.

<sup>93</sup> DANTAS, M. N. R. *Idem*, *ibidem*.

<sup>94</sup> MEDINA, J. M. G.; WAMBIER, L. R.; WAMBIER, T. A. A. *Op. cit.* p. 378.

A reclamação ao STF caberá quando a súmula vinculante não for respeitada ou quando for aplicada indevidamente (art. 103-A, § 3º). Vale dizer: quando não for aplicada nos casos em que teria de ser respeitada, quando for aplicada a um caso concreto que não se identifica com aquele em função do qual a súmula foi editada; quando forem distorcidos o sentido e o alcance da súmula, etc.

Fernando Facury SCAFF e Antonio G. Moreira MAUÉS enumeram as seguintes possibilidades de cabimento da reclamação para proteção das súmulas vinculantes:

Caberá reclamação quando ocorrer de um ato administrativo ou uma decisão judicial contrariar a súmula aplicável, ou a aplicar de forma indevida. Neste caso, vislumbram-se três hipóteses: 1. sendo julgada procedente a reclamação contra ato administrativo, este deverá ser anulado; 2. se julgada procedente contra decisão judicial que a aplicar quando não era o caso de sua utilização, outra decisão deverá ser proferida sem a aplicação da súmula; e 3. se julgada procedente contra decisão judicial que não a aplicar quando deveria fazê-lo, a decisão será cassada.<sup>95</sup>

De acordo com o exposto no excerto acima, com relação ao desrespeito à súmula pela administração pública, tem-se que, na prática, a reclamação exercerá o papel de uma ação anulatória de ato administrativo. Reforça-se, com isso, a importância da reclamação, e reitera-se que poderemos esperar uma quantidade muito grande de reclamações após a Reforma do Judiciário.

Ademais, como afirmado anteriormente, a não aplicação da súmula pode ocorrer por omissão. Neste caso, não há nada a ser anulado. O STF deverá, então, ordenar, ao juízo de direito ou à administração, a prática do ato (judicial ou administrativo) conforme a súmula, ganhando assim a reclamação os contornos de mandado de segurança, porém, sem prazo.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> E continuam os autores: “nesta terceira hipótese, entende-se que o próprio STF cassará a decisão por meio da reclamação, a qual deverá ter o mesmo sentido esposado na súmula anteriormente publicada, e substituirá a decisão que tiver sido cassada. Na hipótese de haver mais de um tema em debate nos autos, apenas o que tiver contrariado a súmula será objeto da cassação, devendo o processo retornar ao seu curso normal, a fim de que as partes continuem a discussão judicial sobre os outros aspectos do caso”. SCAFF, F. F.; MAUÉS, A. G. M. *Op. cit.* p. 239.

<sup>96</sup> NOGUEIRA, G. S. *Op. cit.* p. 279. Para Leonardo Lins MORATO, “a decisão proferida em reclamação tem uma espécie de eficácia dobrada, porque, além de ser eficaz para si mesma, serve para tornar eficaz, também, um provimento jurisdicional anterior, uma regra competencial prevista em lei, ou, - no caso do art. 103-A, § 3º, da CF - uma súmula vinculante, que não estejam sendo obedecidos. É possível que, no julgamento da reclamação, seja alcançada uma tutela mandamental (...). julgada

Neste tópico, a título de curiosidade, ainda merece relevo a interpretação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em relação ao cabimento do instituto aqui estudado quando de desrespeito às suas decisões proferidas em Ações Diretas de Inconstitucionalidade. E, nesse sentido, remete-se ao acórdão contido na nota nº 93, *supra*.

Antes da edição da Lei nº 9.868/99, o STF só admitia reclamação para proteção das decisões proferidas em sede de ADIns julgadas procedentes se o reclamante tivesse sido parte na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Quem não houvera sido parte na ADIn era tido como terceiro pretensamente interessado<sup>97</sup>. Isso porque essas decisões tinham efeito *erga omnes*, mas não eficácia vinculante. Acredita-se que a razão para tal limitação ao exercício da Reclamação Constitucional fosse o receio da verdadeira enxurrada de processos que receberia o Pretório Excelso caso não o fizesse.

Entretanto, após o advento da Lei acima mencionada (em específico o seu artigo 28, parágrafo único), e, principalmente, após a Emenda Constitucional nº 45/2004, não resta qualquer razão para que haja este tipo de condicionamento à propositura da reclamação para a proteção das Súmulas dotadas de efeito vinculante e das decisões proferidas em Ações Diretas de Inconstitucionalidade e Ações Declaratórias de Constitucionalidade.<sup>98</sup>

---

procedente a reclamação, pode a Corte competente determinar, ordenar, que a autoridade reclamada promova o cumprimento da decisão desacatada, ou o respeito da norma de competência desrespeitada, ou a aplicação (adequada) ou a inaplicação da súmula vinculante, dependendo do caso submetido em questão. E, para tanto, a Corte poderá se valer de todas as medidas necessárias para atingir esse fim". *Qp. cit.* p. 399.

<sup>97</sup> Termo utilizado por MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 536-564. Nas palavras desse mesmo autor: "Em conclusão, conforme pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, hoje, a jurisprudência deste tribunal tem se orientado no sentido de só admitir reclamação com fundamento em desrespeito à autoridade de suas decisões tomadas em ação direta nos casos em que é requerida por quem foi parte na respectiva ação direta e que tenha o mesmo objeto". *Idem*, *ibidem*. Neste mesmo sentido são as decisões nos seguintes processos de reclamação junto ao STF: 399-0 (j. 07.03.93), 467-DF (j. 10.04.94), 477-PE (j. 16.02.95).

<sup>98</sup> Neste sentido, importante é a decisão da Reclamação nº 1.880 - AgR/SP, Relator Maurício Corrêa, julgada em 07.11.2002: QUESTÃO DE ORDEM. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO DE MÉRITO. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 28 DA LEI 9868/99: CONSTITUCIONALIDADE. EFICÁCIA VINCULANTE DA DECISÃO. REFLEXOS. RECLAMAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. 1. É constitucional lei ordinária que define como de eficácia vinculante os julgamentos definitivos de mérito proferidos pelo Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade (Lei 9868/99, artigo 28, parágrafo

Não pode ser outra a conclusão retirada da leitura dos artigos 102, § 2º, e 103-A, *caput*, da Constituição da República. Senão vejamos:

Art. 102. (...)

§ 2º. As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas estadual, federal e municipal.

(...)

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

Assim, espera-se que o Supremo acatará a reclamação **sempre** que esta venha a assegurar a autoridade das decisões proferidas quando do controle concentrado de constitucionalidade e das Súmulas dotadas de efeito vinculante, mesmo que o reclamante não tenha sido parte na ação que deu origem à decisão que se procura proteger.

#### 2.2.5 O Procedimento da Reclamação

O processamento da reclamação é disciplinado pelos artigos 13 a 18 da Lei nº 8.038/90 e 156 a 162 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. É muito parecido com o procedimento do Mandado de Segurança.

---

único). 2. Para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo, há similitude substancial de objetos nas ações declaratória de constitucionalidade e direta de inconstitucionalidade. Enquanto a primeira destina-se à aferição positiva de constitucionalidade a segunda traz pretensão negativa. Espécies de fiscalização objetiva que, em ambas, traduzem manifestação definitiva do Tribunal quanto à conformação da norma com a Constituição Federal. 3. A eficácia vinculante da ação declaratória de constitucionalidade, fixada pelo § 2º do artigo 102 da Carta da República, não se distingue, em essência, dos efeitos das decisões de mérito proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade. 4. **Reclamação. Reconhecimento de legitimidade ativa ad causam de todos que comprovem prejuízo oriundo de decisões dos órgãos do Poder Judiciário, bem como da Administração Pública de todos os níveis, contrárias ao julgado do Tribunal. Ampliação do conceito de parte interessada (Lei 8038/90, artigo 13). Reflexos processuais da eficácia vinculante do acórdão a ser preservado.** 5. Apreciado o mérito da ADI 1662-SP (DJ de 30.08.01), está o Município legitimado para propor reclamação. Agravo regimental provido. (grifou-se)



O relator, sempre que possível, será o da causa principal (art. 13, parágrafo único, Lei nº 8.038/90).

Para PACHECO, a petição inicial deve, no que for possível, seguir o disposto no artigo 282 do Código de Processo Civil – até porque trata-se verdadeiramente de uma ação – e será instruída com provas documentais.<sup>99</sup>

A tendência moderna do Processo Civil, de se conferir mais poderes aos relatores em praticamente todos os trâmites processuais internos aos tribunais, chegou também ao procedimento da reclamação. O novo texto<sup>100</sup> do artigo 161, parágrafo único, do RISTF, prevê: “O Relator poderá julgar a reclamação quando a matéria for objeto de jurisprudência consolidada do Tribunal”.

Ao receber a inicial<sup>101</sup>, o relator despachará e, aceitando a inicial (ou seja, se não constatar a falta de pressupostos processuais, condições da ação ou requisitos da inicial), requisitará informações à autoridade a quem se imputa o ato usurpador ou desobediente, no prazo de 10 (dez) dias. Poderá, ainda, “determinar a suspensão do curso do processo em que se tenha verificado o ato reclamado, ou a remessa dos respectivos autos ao Tribunal” (Artigo 158, RISTF).

---

<sup>99</sup> PACHECO, J. da S. *Op. cit.* p. 31. Nas palavras de DANTAS: “Não existe, pois, fase instrutória, nem se admite qualquer outra prova que não aquela que, pré-constituída, acompanhe a inicial (ou as informações e a impugnação), em forma documental”. DANTAS, M. N. R. *Op. cit.* p. 488.

<sup>100</sup> Atualizado com a introdução da Emenda Regimental nº 13, de 25.03.2004.

<sup>101</sup> Quanto ao preparo, cite-se a lição de PACHECO: “Sem o respectivo preparo, exceto em caso de isenção legal (art. 61, § 1º, do RISTF), nenhum processo será distribuído, nem se praticarão nele atos processuais, a não ser os determinados pelo relator, pela Turma ou pelo Tribunal (art. 57 do RISTF). No caso de processo de competência originária do STF, como ocorre com a reclamação, o preparo far-se-á perante a sua Secretaria no prazo de 10 dias (art. 59, II, do RISTF). O prazo para o preparo será de 10 dias (art. 107 do RISTF), contados da intimação da conta que será feita pela Secretaria (art. 59, § 3º, do RISTF). Verificado o preparo, sua isenção ou dispensa, os autos serão conclusos ao presidente, para a distribuição (art. 60 do RISTF). A falta de preparo não acarreta a deserção, apresentando-se, *data venia*, sem razão o acórdão na Recl. 78, julgada em 8.7.77 (RT 515/250), visto que somente ocorre aquela em relação aos recursos (art. 65 do RISTF). No concernente à reclamação, não sendo ela recurso, não estando arrolada como tal no tit. XI do RISTF nem na respectiva tabela de custas, não tem cabimento a deserção. Haveria, isto, sim, a possibilidade de cancelamento da distribuição por falta de preparo, por aplicação analógica do art. 257 do CPC, se tivesse havido distribuição, antes do preparo, mas como, no STF, este precede aquela, tem-se o abandono ou desistência, que não implica renúncia, podendo ser novamente proposta. Contudo, nada impede que o presidente dispense o preparo (art. 60 do RISTF), em face da relevância da competência ou da autoridade da decisão do Tribunal. No caso de reclamação proposta pela Procuradoria, não há preparo (art. 61, § 1º, II, do RISTF)”. PACHECO, J. da S. *Op. cit.* p. 31.

O Ministério Público intervirá no processo como *custos legis* quando não for reclamante. Será ouvido em 5 (cinco) dias após o decurso do prazo para informações (artigo 16 da Lei nº 8.038/90). Ademais, como já adiantado em tópico anterior, qualquer interessado poderá intervir no procedimento para impugnar a reclamação juntamente com a autoridade reclamada (artigo 15 da lei nº 8.038/90).

O julgamento é de competência do plenário (artigo 6º, I, g, do RISTF). Se a reclamação for julgada procedente, o tribunal, conforme já exposto, cassará a decisão exorbitante de seu julgado – ou de súmula vinculante – ou determinará medida adequada à preservação de sua competência (artigo 17 da Lei nº 8.038/90). Assim, “a sentença da reclamação tem natureza satisfativa, podendo sair a decisão em forma de ordem (mandado), no sentido de que seja executado, diretamente, aquilo o quanto determinado, ainda que forçadamente”.<sup>102</sup>

#### 2.2.6 Recursos Possíveis

Os únicos recursos possíveis em sede de reclamação são o agravo regimental (das decisões do relator) e os embargos de declaração.

A súmula 368 do STF<sup>103</sup> veda a possibilidade de embargos infringentes. Além disso, o artigo 333 do RISTF não menciona a decisão proferida em reclamação dentre as decisões não unânimes do Plenário que ensejam estes embargos.

Quando aos embargos de divergência, o artigo 330 do RISTF dispõe:

Art. 330. Cabem embargos de divergência à decisão de Turma que, em recurso extraordinário ou em agravo de instrumento, divergir de julgado de outra Turma ou do Plenário na interpretação do direito federal.

Dessa forma, também não são aceitos, porque a decisão no processo de reclamação é proferida **pelo plenário**.

---

<sup>102</sup> MORATO, L. L. *Op. cit.* p. 407.

<sup>103</sup> Súmula 368: “Não há embargos infringentes no processo de reclamação”.

## CONCLUSÃO

Após a exposição dos dois institutos nos capítulos anteriores tal como previstos no ordenamento jurídico nacional, importante tecer breves considerações acerca de suas possíveis formas de operacionalização no futuro próximo. Afinal, como exposto acima, muito ainda será discutido e legislado até que se defina com exatidão como andarão juntas a reclamação e a súmula vinculante.

Primeiramente, ao que tudo indica, os dispositivos postos na Carta Magna pela Reforma do Judiciário são auto aplicáveis. Ou seja, apesar de o constituinte derivado ter delegado ao legislador infraconstitucional a missão de editar uma lei para regulamentar o novo instituto, acreditamos que desde já o STF possa editar súmulas vinculantes. O atual texto da Carta Magna basta para que estas possam ser consideradas como definitivamente integradas ao direito brasileiro.

Isso porque o artigo 103-A da Constituição da República: 1) fixa em que situações as súmulas poderão ser editadas, bem como o seu objeto; 2) define quem são os legitimados para a provocação do procedimento de criação da súmula; 3) estabelece o número mínimo de votos favoráveis dentre os ministros do STF para sua aprovação; 4) prevê qual o instrumento para defesa das súmulas vinculantes em caso de decisões judiciais ou atos administrativos que as desrespeitem – a reclamação.<sup>104</sup>

Ao final desse estudo, fazemos remissão ao derradeiro capítulo da obra de Marcelo Navarro Ribeiro DANTAS, que de forma muito interessante traça um paralelo entre a Reclamação constitucional e as placas de trânsito com o enunciado “Cuidado! Buracos na pista”. Melhor seria se estas placas não tivessem de existir, mas se lá estão é porque têm alguma função. Retratam deficiência do sistema rodoviário, mas são necessárias na atual conjuntura de nossas estradas. Mas, definitivamente, o correto seria não precisarmos delas!<sup>105</sup>

Da mesma forma, a reclamação e a súmula vinculante são institutos que só existem porque as decisões do STF, o “Guardião da Constituição”, não são observadas, restando como meras palavras emitidas por um grupo de juízes. Se estes

---

<sup>104</sup> MEDINA, J. M. G.; WAMBIER, L. R.; WAMBIER, T. A. A. *Op. cit.* p. 389.

<sup>105</sup> DANTAS, M. N. R. *Op. cit.* p. 491-518.

mecanismos existem em relação ao Supremo e não aos magistrados de primeiro grau, surge a seguinte divagação:

Será, então, (...) que as decisões dos tribunais ordinários são mais imperativas que as do Supremo e as desses Tribunais Superiores [que dispõem da reclamação], já que o ordenamento jurídico não previu reclamação para reforçá-las? Se a resposta afirmativa é absurda, menos não o é a negativa. Porque aí seria o caso de entender que as decisões do Supremo e dos tribunais que dispõem da reclamação, essas sim, são impositivas, porque robustecidas pela reclamatória. E as de outros tribunais ou juízos, não gozando desse respaldo, seriam mais fracas, e assim suscetíveis de desobediência...<sup>106</sup>

Se várias foram as reclamações até hoje propostas no Supremo, de acordo com o texto antigo da Constituição Federal – que a previa apenas para assegurar a competência e a autoridade de decisões isoladas do Pretório Excelso –, agora se pode esperar quantidade nunca vista de reclamações, dada a tamanha reprovação às súmulas vinculantes por parte de tantos operadores do direito (vide item 1.4).

Cremos que a crise do Supremo é uma crise de legitimidade. Se há os juízes e operadores do direito que adotam as suas decisões e súmulas (não vinculantes, diga-se) por respeito ao “argumento de autoridade”, vários são aqueles que não vêem motivos para respeitar sua jurisprudência e, com isso, decidir ou interpor ações e recursos contrários à sua interpretação pacificada. Dada a “crise dos recursos” acima referida, acreditamos que o segundo grupo é muito maior do que se possa imaginar.

A reclamação, daqui para frente, será o termômetro para medir o grau de legitimidade e aceitação do que diz o Supremo. E se for detectado grau “baixo”, a esperança no fim da morosidade do judiciário pode ser deixada de lado, pois a pauta de julgamento do STF, ao invés de recursos, terá reclamações, até mesmo em maior quantidade. E, ainda por cima, para serem julgadas pelo plenário. Seria o caos.<sup>107</sup>

<sup>106</sup> DANTAS, M. N. R. *Idem*. p. 493.

<sup>107</sup> Quanto ao desrespeito às súmulas vinculantes e a conseqüente proposição da reclamação, afirma-se: “Não tem sentido colocar este problema para ser resolvido *individualmente* pelo Supremo, quando a lógica foi justamente a *solução coletiva*. O erro está na visão míope que acredita que, se é contra o que disse o STF, melhor já dirigir diretamente a questão a ele. Ou seja, temos aqui um efeito bumerangue em que o Supremo decide por solução *coletiva* evitando demandas múltiplas, mas quando assim age corre severíssimo risco de voltar contra este uma imensidão de reclamações *individuais*”. FERREIRA, William Santos. *Súmula Vinculante – Solução Concentrada: vantagens, riscos e a*

Pior: o ordenamento jurídico brasileiro não previu ainda qual a medida a ser tomada se a decisão de procedência da reclamação não for cumprida. Vale dizer: o que fazer se o juiz, após decisão que atesta o desrespeito à súmula, negar-se novamente a decidir de acordo com o enunciado e repetir a decisão anterior? Teríamos nova reclamação? Reclamação pelo desrespeito à decisão tomada em reclamação? Seria, no mínimo, patético. E, além disso, completamente negativo para a imagem do Judiciário na sociedade.<sup>108</sup> Seria tornar a súmula vinculante, mecanismo tão discutido, algo completamente destituído de significado.

Não queremos com isso afirmar que seríamos favoráveis à aprovação de lei que incriminasse tal conduta por parte do juiz ou do administrador. Mas é certo que alguma medida – ao menos administrativa – deve ser cabível, sob pena de o judiciário encontrar-se mais atarefado (e desmoralizado) ainda.

Também a título de desfecho, cabe ressaltar que é certo que o Constituinte Derivado confiou ao Supremo a missão de acabar com os próprios problemas concernentes à morosidade. Porém, dentro de certos limites, aos quais chamamos de “requisitos”. O tempo dirá se o STF andar­á dentro das linhas traçadas pelo constituinte ou simplesmente as ignorará, de forma a exorbitar sua competência e o princípio da razoabilidade em busca da solução para a crise que o assola. Seria o mesmo que justificar os meios pelos fins, atitude muito perigosa, ainda mais quando está em jogo a legitimidade da Corte Superior.

Quanto ao receio de muitos acerca da estagnação da jurisprudência por conta da adoção das súmulas, veja-se que o constituinte não fixou qual o requisito para motivar a revisão de uma súmula vinculante. Seria muito estranho se o próprio legislador determinasse que tal requisito fosse, por exemplo, a enorme quantidade de

---

necessidade de um contraditório de natureza coletiva (*amicus curiae*). In: Reforma do Judiciário. p. 817.

<sup>108</sup> Por este motivo, alguns autores crêem que a reclamação e a súmula vinculante não bastam para solucionar os problemas vividos pelo Judiciário. Seria necessário o efeito vinculante das súmulas de outros tribunais superiores, ou, ao menos, do STJ; a previsão legal de alguma forma de antecipação de tutela por abuso de direito de defesa ou manifesto propósito protelatório; óbices ao reexame necessário; a previsão de efeito apenas devolutivo para a apelação proposta contra decisão sumulada; aplicação incisiva de multas a recursos protelatórios. Neste sentido: OLIVEIRA, Pedro Miranda de. *Op. cit.* p. 596-603.

reclamações por desrespeito a determinado enunciado (se assim o fizesse, estaria exatamente a estimular o seu descumprimento por parte dos juízes que dele discordam). Mas temos que o desrespeito reiterado a determinada súmula deve, ao menos, preocupar os Ministros do STF quanto a sua aceitação.

Acreditamos que a melhor forma de evitar a petrificação da jurisprudência seja o alargamento do rol de legitimados para a proposição do procedimento de revisão ou cancelamento das súmulas, por parte do legislador infraconstitucional. Dessa forma, o operador do direito que não concordasse com determinado enunciado poderia, juntamente com seus colegas pertencentes à mesma associação ou entidade representativa (por exemplo, as Associações de Magistrados, dos Membros do Ministério Público, a Ordem dos Advogados do Brasil, etc.) procurar demonstrar suas razões perante o órgão criador da súmula, e, assim, talvez, retirá-la da vida forense. Logicamente, tudo isso também reporta ao momento prévio à elaboração da súmula, uma vez que quanto maior a participação popular em sua formulação, menor será a rejeição, e, conseqüentemente, menor a quantidade de reclamações dirigidas à capital Federal.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> “Certamente haverá a ‘concentração da discussão’ com a presença de entidades representativas dos mais diversos interesses. Teremos um efetivo exercício de cidadania, um ‘contraditório social’, com enriquecimento que contribuirá para uma melhor decisão sumulada e não como temos hoje em que a súmula ‘pode’ ou ‘não’ levar ao mesmo julgamento quando a questão é idêntica, o que entendo ser um erro, em que se patrocina a eternização da divergência (e de julgamentos díspares para casos idênticos!) pelo receio do congelamento de uma posição. Enfim, a eternização da divergência pode ser tão parasitária quanto o congelamento de uma posição”. FERREIRA, William Santos. *Op. cit.* p. 819-820.

**BIBLIOGRAFIA**

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 18ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Nota Breve sobre o efeito Vinculante*. In: Revista da Ordem dos Advogados do Brasil, nº 61, p. 107-126, Julho/Dezembro de 1995.

\_\_\_\_\_. *O Efeito Vinculante e os Poderes do Juiz*. São Paulo: Saraiva, 1999.

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Reclamação Constitucional no Direito Brasileiro*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor: 2000.

GOMES, Luiz Flávio. *Súmulas Vinculantes e Independência Judicial*. In: Revista dos Tribunais, vol. 739, p. 11-42, maio de 1997.

MONIZ DE ARAGÃO, Egas Dirceu. *A Correição Parcial*. Curitiba, 1969.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

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

PACHECO, José da Silva. *A "Reclamação" no STF e no STJ de acordo com a nova Constituição*. In: Revista dos Tribunais, vol. 646, p. 19-32, Agosto de 1989.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 3ª ed. rev. e aum. t. V: arts. 444 a 475. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

RAMOS, Saulo. *Efeito Vinculante de Decisões dos Tribunais Superiores*. In: Revista Brasileira de Ciências Criminais, n. 13, p. 148-1162, jan.-mar. 1996.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Sobre a Súmula Vinculante*. In: Revista da Ordem dos Advogados do Brasil, nº 63, p. 21-46, Julho/Dezembro de 1996.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SILVA, Evandro Lins e. *A Questão do Efeito Vinculante*. In: Revista Brasileira de Ciências Criminais, n. 13, p. 110-114, jan.-mar. 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. *Súmulas no Direito Brasileiro: eficácia, poder e função: a ilegitimidade constitucional do efeito vinculante*. 2ª ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES Jr., Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos (coordenadores). *Reforma do Judiciário: Primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 2005.