

A RELAÇÃO ENTRE AS SÚMULAS VINCULANTES E A FORÇA NORMATIVA CONSTITUCIONAL

THE RELATION BETWEEN THE STARE DECISIS AND THE CONSTITUTIONAL NORMATIVE FORCE

Ailsa Costa de Oliveira*

RESUMO

Este artigo demonstra que o advento da súmula vinculante constitui uma manifestação prática da força normativa constitucional. Nesse sentido, o trabalho analisa que este instituto não viola o princípio da independência dos poderes, pois foi criado por vontade do próprio legislador, como forma de atender aos interesses do Estado. Outro aspecto abordado versa sobre o traço normativo e o caráter coercitivo da Súmula Vinculante como características marcantes deste instituto jurídico. Analisa que algumas críticas e argumentos contrários a edição das Súmulas Vinculantes não prosperam, caso do “engessamento” das decisões judiciais, uma vez que este suposto problema é resolvido facilmente pelo Supremo Tribunal Federal, desde que devidamente provocado. Ademais, demonstra que as súmulas vinculantes são bastante eficazes na resolução de controvérsias judiciais, resultando numa maior segurança jurídica e na redução dos processos.

PALAVRAS-CHAVES: Súmula Vinculante; Força normativa constitucional; Independência dos poderes.

ABSTRACT

This article proves that the advent of the stare decisis enables a practical manifestation of the constitutional normative force. This way it analyses that this institute does not violate the principle of the independence of the powers since it was created by the will of the legislators as a way of assisting the interests of the State. Another aspect included in this work tells of the normative trait and the coercive character of the Stare Decisis as remarkable characteristics of this judicial institute. It is analyzed that some criticisms and arguments opposed to the edition of the Stare Decisis – like the “splinting” of the judicial decisions – do not prosper since this apparent problem is solved by the Supreme Court easily when appropriately provoked. Furthermore, this paper shows that the stare decisis are very effective to solve judicial controversies, what turns out to give a wider judicial security and reduction of the legal processes.

KEYWORDS: Stare decisis; Constitutional normative force; Independence of the powers.

1 INTRODUÇÃO

Após a aprovação das três primeiras súmulas vinculantes pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 30 de maio de 2007, tendo sido publicadas no diário da Justiça em 6 de

* Advogado, Especialista em Direito Constitucional e Mestre em Direito pela UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

junho de 2007, não há mais dúvidas que súmula vinculante está consolidada como um instituto plenamente consagrado no ordenamento jurídico brasileiro.

Constatado tal fato, as discussões acerca dos pontos contrários a súmula vinculante, terminam sucumbindo pela edição de reiteradas súmulas, sobre diversos temas. Portanto, questões concernentes à quebra de harmonia do Estado Democrático de Direito parecem definitivamente superadas. Ademais, é ponto pacífico que os Poderes da República são independentes e autônomos, mas jamais são Poderes absolutos.

A súmula vinculante tem um poder coercitivo, estabelecendo dentro de situações concretas, um direcionamento preciso do processo decisório, fato que não cerceia a liberdade do Juiz, pois sempre existe espaço para interpretação.

Os pressupostos necessários a edição de uma súmula vinculante constituem fator limitante do Supremo Tribunal Federal. A matéria sumulada deve, portanto, inserir-se dentro de critérios consagrados constitucionalmente. O prestígio da súmula vinculante, bem como seu fortalecimento, dependem exatamente da obediência a tais pressupostos, fato que acarretará o benefício de todos, através da redução de demandas repetidas, um maior sentimento de segurança jurídica e, por fim, a conseqüente redução de processos, que ocorrerá, dentre outros fatores, pela inibição de demandas contrárias a situações devidamente sumuladas.

Destarte, pode-se afirmar que a súmula vinculante é resultado da manifestação da força normativa constitucional, uma vez que os textos sumulados devem tratar de conteúdos eminentemente constitucionais. A súmula vinculante passa então a nortear qual entendimento deve existir em determinados fatos concretos e polêmicos.

2 VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES

A Constituição de 1988 albergou no art. 2º o consagrado princípio da separação de poderes, característica marcante dos estados democráticos de direito. Outrossim, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, são poderes da União, que devem coexistir com independência e harmonia.

Ressalte-se que tal independência não é absoluta em face dos mecanismos de freios e contrapesos. José Afonso da Silva afirma em sua lição que a harmonia dos poderes:

Não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para

evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdade e prerrogativas de um em detrimento de outro.¹

Discorrendo sobre a separação de poderes, adverte o Professor Dalmo de Abreu Dallari que, “é ponto pacífico que o poder do Estado é uno e indivisível”². A harmonia dos poderes que compõem este Estado uno, é um fator determinante para a estabilidade do regime democrático.

No que tange ao advento da súmula vinculante no ordenamento jurídico pátrio, percebe-se claramente que não houve ataque ao princípio da separação dos poderes, pois a origem do instituto partiu do próprio poder constituinte derivado, sintonizado com a necessidade de celeridade processual e segurança jurídica. Ademais, a separação dos poderes está explicitamente albergada no rol de cláusulas pétreas, conforme inteligência do art. 60, § 4º da Constituição Federal.

As cláusulas pétreas são normas constitucionais revestidas de um conteúdo axiológico de tão extraordinária nobreza, que não podem ser alteradas por ataques político-ideológicos. Pode-se afirmar, portanto:

Em uma linguagem mais técnica, estamos nos referindo às limitações ao Poder Constituinte derivado. Assim, para modificar ou reformar uma Constituição sem que haja uma solução de continuidade entre a obra do Poder Constituinte originário e sua manifestação seguinte (Poder Constituinte derivado) deve haver uma imposição de limites, denominada de *cláusulas pétreas*.³

A Lei 11.417, de 19 de dezembro de 2006 apresenta regras específicas que limitam a edição de súmulas vinculantes pelo Supremo Tribunal Federal (doravante denominado apenas pela sigla STF), portanto este novo instituto não deve ser entendido como uma ferramenta a ser usada ilimitadamente pelo Pretório Excelso.

3 A NORMATIVIDADE E O CARÁTER COERCITIVO DA SÚMULA VINCULANTE

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30ª ed. ver e atual.. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 111.

² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 215.

³ SANTOS, Murillo Giordan. “**Interpretações Implícitas aos Limites constitucionais Expressos.**” In. Revista de Direito Constitucional e Internacional: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: revista dos tribunais. n° 50, p. 144, janeiro-março, 2005.

O traço da normatividade foi estudado por Edilson Nobre através da compilação de diversos autores. Refletindo sobre este tema, o autor “vislumbra a súmula vinculante como algo de natureza indubitavelmente normativa.”⁴

O estudo de Edilson Nobre também discorre sobre a vertente de pensamento de alguns autores que comparam a súmula vinculante a própria lei. Nesse sentido, compila o pensamento Arthur Mendes Lobo que, no que tange a súmula vinculante, “declara que a inovação constitucional brasileira inaugura para o mundo a possibilidade de elaboração de normas cogentes, com efeitos para todos e providas de mandamento genérico e abstrato, ao modo das leis, com a peculiaridade de sua edição competir ao judiciário.”⁵

Diante do exposto, não é possível entender a súmula vinculante afastando seu caráter normativo, chegando-se a atribuir a este instituto, conforme citado por parte da doutrina, o *status* de lei. Destarte, conforme lição de Márcia Regina Lusa Cadore, “se a jurisprudência pode ser reconhecida como fonte formal do Direito, com maior razão há que se atribuir esse caráter à súmula vinculante.”⁶

O caráter coercitivo é exaustivamente exposto por Rodolfo de Camargo Mancuso⁷ em sua recente obra “Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante”.

⁴ NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. **Súmula Vinculante**: o desafio de sua implementação. São Paulo: MP Editora, 2008, p. 24.

⁵ Ibidem, p. 24.

⁶ CADORE, Márcia Regina Lusa. **Súmula Vinculante e Uniformização de Jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 90.

⁷ É preciso ter presente que a súmula, quando potencializada com a nota da *obrigatoriedade*, pouco ou nada fica a dever, em termos de eficácia jurídica e social, à própria norma legal, podendo-se justificar essa força coercitiva da súmula vinculante num sumário de 10 pontos: a) exerce pressão e controle sobre as condutas das pessoas físicas e jurídicas, na medida em que torna pública o estereótipo daquilo que o Judiciário, numa dada matéria, considera *certo* ou *errado*; *justo* ou *injusto*; *válido* ou *inválido*; *jurídico* ou *antijurídico*; b) permite a previsibilidade do resultado das demandas pendentes e mesmo virtuais, assim *antecipando* o teor provável da futura decisão (donde se ter previsto, no Projeto de Lei 3.804-A/93 que, sendo a “pretensão fundada na tese da súmula, poderá ser concedida a antecipação da tutela, prosseguindo o feito até o final julgamento” – redação proposta para o CPC, art. 479, § 4º, d); c) passa a atuar como fonte de direitos e obrigações perante as pessoas físicas e jurídicas e nas suas relações com o Estado, por exemplo, servindo como diretriz para a inserção/supressão de cláusulas contratuais ou nos conflitos entre Fisco e contribuinte; d) influi, poderosamente, na formação da *persuasão racional* do magistrado, de forma ainda mais decisiva do que as fontes secundárias e os meios de integração (costumes, analogia, equidade, regras de experiência princípios gerais, doutrina): v. § 1.º do art. 518 do CPC, cf. Lei 11.276/2006; e) simplifica ou sumariza o discurso jurídico, na medida em que se torna a *premissa menor* do silogismo da decisão judicial, que, de outro modo, seria composta pela norma legal, a qual, todavia, demandaria interpretação, conducente a mais de uma inteligência; f) reduz ou praticamente anula o risco de decisões conflitantes sobre um mesmo assunto, assim contribuindo para o tratamento isonômico aos jurisdicionados, ao tempo em que harmoniza os valores *justiça e certeza*; g) agiliza as decisões, na medida em que a súmula já significa o extrato do entendimento predominante no tribunal competente, acerca da matéria, num dado espaço-tempo,

Não há dúvidas de que as razões apontadas nos tópicos *h* e *j* da nota de rodapé abaixo são suficientes para produzir certa simpatia pelos Tribunais. Uma matéria alvo de súmula vinculante vai provocar uma redução no número de demandas que versam sobre um mesmo tema, evitando o acúmulo de processos e propiciando celeridade processual. Sobre o tema Alexandre Sormani e Nelson Luis Santander escrevem:

Com efeito, preponderou a idéia da necessidade de adoção de um instrumento que, a um só tempo, contribuísse para conter e diminuir o absurdo número de processos judiciais sobre temas idênticos – implicando sobrecarga de trabalho para o Estado-juiz e demora na entrega da prestação jurisdicional para a parte – e uniformizasse a jurisprudência, tornando-a mais previsível – em evidente prestígio ao princípio da segurança jurídica.⁸

No que tange a força coercitiva, o STF na condição de Tribunal Constitucional, tem o dever e a obrigação de decidir qual o rumo que as mais complexas demandas nacionais devem seguir. Em suma, cabe ao STF decidir por último, vinculando à sociedade a decisão mais adequada ao disposto constitucionalmente. Nesse sentido, cabe transcrever as palavras de Peter Häberle proferidas em uma das respostas concedidas a César Landa, durante entrevista que tinha como tema “O papel dos Tribunais Constitucionais diante dos desafios contemporâneos.” Leciona Peter Häberle que:

Por certo que as tradições da cultura jurídica são diversas de um país para outro, não obstante se poder arriscar na sustentação da tese de que, formalmente, *em última instância*, o protetor da Constituição sempre deve ser o Tribunal Constitucional. As controvérsias são insustentáveis em razão da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos. Isso é assim, o Tribunal Constitucional deve ser formalmente o *intérprete supremo* da Constituição e os tribunais restantes dependerão da sentença deste. A *supremacia constitucional* conduz a uma *supremacia da jurisdição constitucional institucionalizada* assegurada funcional e legalmente.⁹

superando possíveis argumentos contrários ao seu enunciado; h) atua eficazmente na desobstrução do serviço judiciário, economizando o tempo entre as fases postulatória e decisória no primeiro grau e entre a fase recursal – sobretudo nos Tribunais Superiores; j) *last, but not least*, propicia a *uniformização contemporânea da jurisprudência*, pela aplicação de um único juízo de valor aos casos análogos – pendentes e futuros – sem embargo de eventual alteração ou mesmo revogação da súmula, se e quando tal se justifique: pela superveniente alteração das *fontes substanciais* da norma de regência, pela modificação/supressão desse texto, ou, enfim, pelo advento de exegese que torne superada a precedente (o *overruling*, praticado nos países da *common Law*). MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante**. 4ª ed. rev., atual, ampl.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 364 e 365.

⁸ SORMANI, Alexandre; SANTANDER, Nelson Luis. **Súmula Vinculante**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 82.

⁹ Conversas Acadêmicas com Peter Häberle. Tradução de Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 9.

A súmula vinculante representa, portanto, um instrumento direcionador das decisões judiciais e administrativas. Aliás, quanto às decisões judiciais, não restam dúvidas de que as possibilidades interpretativas possíveis, capazes de se encaixar dentro de uma lógica que convirja para uma situação devidamente albergada por determinada súmula vinculante, tornam-se bastante diminutas.

4 PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS A EDIÇÃO DE UMA SÚMULA VINCULANTE

4.1 ADVENTO DE REITERADAS DECISÕES SOBRE DETERMINADA MATÉRIA DE CARÁTER CONSTITUCIONAL E A POSSIBILIDADE DE REVISÃO

Este requisito está albergado no art. 103-A, *caput*, repetindo seu conteúdo no art. 2º, *caput*, da lei 11.417/06. Trata-se de norma decorrente da tendência de instrumentalizar meios de evitar que quantidades muito grandes de demandas concernentes a uma mesma temática alcancem o Supremo Tribunal Federal, aumentando significativamente a quantidade de processos e diminuindo a celeridade.

Sobre o tema, Edilson Nobre alerta durante suas conclusões para a necessidade de uma correta interpretação da expressão “reiteradas decisões”. Outrossim, aponta o autor que:

A expressão “reiteradas decisões”, inserta no art. 103-A, *caput*, da Lei Máxima, não requer inelutavelmente a prolação, por parte do Pretório Excelso, de inúmeras decisões, mas, ao inverso, objetiva um questionamento jurídico, cuja resolução se encontre devidamente refletida e amadurecida.¹⁰

Percebe-se, mormente com o advento da Emenda Constitucional nº 45/04, que existe uma enorme preocupação do legislador com a celeridade processual. Outrossim, acredita-se que a criação de mecanismos que possibilitem uma quantidade menor de recursos, será um fator de otimização do tempo do STF, cuja preocupação principal estará voltada para o tratamento de questões de maior relevância social.

A súmula vinculante deverá ter um conteúdo eminentemente constitucional. Nesse sentido, “matéria infraconstitucional por mais relevante que seja, continua sendo objeto de exame do Superior Tribunal de Justiça como última instância de legalidade.”¹¹

¹⁰ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Op. Cit.*, p. 106.

¹¹ NUNES, Jorge Amaury Maia. **Segurança Jurídica e Súmula Vinculante**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 160.

De acordo com o disposto, tornar-se-á muito difícil a admissão de recursos pelo Pretório Excelso de matérias notoriamente contrárias ao disposto pelas súmulas vinculantes editadas, o que não impede que os diversos graus de jurisdição prolatem decisões contrárias as referidas súmulas. Destarte, o reexame da matéria ocorrerá de maneira bastante natural na medida em que surgirem as reclamações constitucionais pelo descumprimento das súmulas vinculantes. Argumenta André Ramos Tavares que:

É perfeitamente coerente admitir que o STF se manifeste, em virtude de novos casos concretos que constituem o pano de fundo das reclamações constitucionais, contrariamente à súmula ou à sua aplicação, ensejando, na base, reiteradas decisões que permitirão o processo de revisão ou cancelamento de súmula vinculante existente.¹²

Com a possibilidade da via da reclamação constitucional, infere-se de plano que o argumento contrário a súmula vinculante que versa sobre um possível “engessamento” das decisões judiciais não prospera, pois a utilização deste mecanismo poderá ensejar numa mudança de entendimento, com a conseqüente alteração do texto sumulado.

Outro aspecto a ser observado é que mesmo com o advento da súmula vinculante, permanecem os juízes obrigados a fundamentar suas decisões, ou seja, “a utilização da súmula vinculante não compromete nem dispensa a necessária motivação/fundamentação das decisões judiciais, quesito esse que, de resto, é pressuposto de validade do provimento judicial.”¹³

4.2 OCORRÊNCIA DE CONTROVÉRSIA E INSEGURANÇA JURÍDICA

A efetiva concretização da justiça não ocorre sem a existência de mecanismos que garantam, dentro de determinada medida, a segurança jurídica. Tal previsibilidade será um fator decisivo quanto à decisão de iniciar ou, até mesmo, de seguir com determinada demanda. Percebe-se, portanto, que a paz social só é alcançada levando-se em consideração um nível razoável de previsibilidade das decisões judiciais. Sobre o tema, Osmar Mendes Paixão Côrtez leciona que:

Em síntese, tem-se que a segurança jurídica é valor principal do sistema, obtido por meio da garantia de que determinada lei preexistente será aplicada

¹² TAVARES, André Ramos. **Nova Lei da Súmula Vinculante: Estudos e Comentários à Lei 11.417, de 19.12.2006.** 3ª ed. ver, atual e ampl.. São Paulo: Método, 2008. p. 34.

¹³ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Op. Cit.* p. 393.

por magistrado que, prolatando sentença, exaure a sua função e a situação objeto da decisão não mais poderá ser alterada. Ou seja, pela positividade, decidibilidade e, por fim, recrudescimento da decisão, é trazida segurança jurídica às relações sociais, e obtida a paz, objeto da jurisdição, como expressão de poder do Estado. É um processo, com início na edição da lei, meio com o julgamento pelo Poder competente, e fim com a imutabilidade da decisão – aí todos se conformam e a paz social enfim é obtida.¹⁴

Hodiernamente, a interpretação jurídica passa pela análise principiológica dos conteúdos normativos, desta forma, parece definitivamente afastada a mecanização de decisões judiciais. Porém, a capacidade criativa não pode afastar-se de critérios razoáveis e coerência, sob pena de criar-se situações esdrúxulas, por vezes carregadas de um conteúdo incapaz de resgatar a paz social anteriormente rompida. Atento ao fato Luis Roberto Barroso adverte que:

Nesse ambiente de interpretação judicial mais criativa, surge a necessidade de que os entendimentos adotados por diferentes órgãos judiciais sejam coordenados e aplicados com base em parâmetros que propiciem isonomia e coerência.¹⁵

Arremata o autor quando leciona que:

Apesar da pluralidade de instâncias decisórias, o poder político exercido pelo Estado é essencialmente uno, e não se deve aceitar como plenamente natural que ele produza manifestações incompatíveis entre si. No caso das decisões judiciais, torna-se ainda mais importante que haja a maior uniformização possível, na medida em que elas constituem atos de aplicação do Direito, e não opções discricionárias.¹⁶

A existência de controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública também é pré-requisito necessário a edição de uma determinada súmula vinculante. Desse modo:

Pode haver um desencontro interpretativo não apenas entre juízos e tribunais como, também, entre esses e as pessoas e órgãos que integram a Administração Pública, aqui se incluindo, decerto, tanto a direta quanto a indireta, abrangendo, ainda, todos os níveis da Federação.¹⁷

¹⁴ CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. **Súmula Vinculante e Segurança Jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 221 e 222.

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 4ª ed. rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 81.

¹⁶ *Ibidem*, p. 82.

¹⁷ LEITE, Glauco Salomão. **Súmula Vinculante e Jurisdição Constitucional Brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 138.

Outro aspecto relevante a ser encarado é o da proliferação de determinadas demandas versando sobre um mesmo caso, resultando em decisões, por vezes, contraditórias, fato que gera uma sensação de insegurança jurídica. Nesse sentido, a súmula vinculante surge como um instrumento capaz de consolidar um entendimento uniformizado sobre determinada questão, bem como torna-se um fator de inibição de demandas que versem sobre um determinado objeto, ou seja, “a edição da súmula, pondo uma pá de cal sobre o tema, é capaz de refrear esse impulso, estabilizando as posições ativa e passiva de determinadas relações jurídicas.”¹⁸

A gravidade da insegurança jurídica é um fator bastante subjetivo, visto que a norma legal deixou o conceito de gravidade aberto ao interprete/aplicador da norma legal. Outrossim, referindo-se a este fato, André Ramos Tavares pondera que, “a gravidade de uma situação dessas dependerá das circunstâncias históricas, do tema envolvido nessa discussão e, em última análise, acabará por ser topicamente verificada pelo STF.”¹⁹

4.3 A TENTATIVA DE MINIMIZAR O FENÔMENO DA MULTIPLICAÇÃO DE PROCESSOS

Ab initio, impende ressaltar que a multiplicação de processos que se pretende evitar, trata das demandas concernentes ao mesmo tema. Não é objetivo da súmula vinculante dificultar o acesso a justiça, trata-se, sobretudo, de aparelhar o ordenamento jurídico com uma nova ferramenta capaz de evitar, por exemplo, que situações jurídicas pacificadas na súmula venham a abarrotar o judiciário, ocupando tempo, espaço, servidores, enfim, comprometendo toda uma situação logística planejada para conceber decisões num prazo razoável. A atuação da súmula vinculante no controle das chamadas ações repetidas ou demandas múltiplas traduz-se no seguinte raciocínio:

A súmula vinculante seria especialmente eficaz no controle deste tipo de problema, seja atuando de forma persuasiva – desestimulando aventuras jurídicas e recursos protelatórios em face de situação sedimentada e assentada em súmula em uma determinada direção – seja por força de sua eficácia vinculativa em relação aos juízes e à administração pública. Isso porque, ao impedir a proliferação de decisões em desconformidade com o seu enunciado e ao obrigar a administração pública a seguir o comando dela emanado, a adoção da súmula vinculante resultaria, em tese, na diminuição

¹⁸ NUNES, Jorge Amaury Maio. *Op. Cit.* P. 160.

¹⁹ TAVARES, André Ramos. *Op. Cit.*, p. 42.

de processos remetidos aos Tribunais em relação aos quais as mesmas fossem admitidas.²⁰

Mancuso ainda é mais incisivo no que tange a contribuição da súmula vinculante para a redução de demandas repetitivas, fator de enorme relevância para obstaculizar o mandamento constitucional da celeridade processual. Sob o tema leciona que:

A aplicação da súmula vinculante na *práxis* judiciária brasileira apresenta-se como uma *Contribuição* para o controle da excessiva proliferação dos feitos repetitivos, nas chamadas *demandas múltiplas*, que empolgam conflitos de massa e, também, para conferir estabilidade e credibilidade à jurisprudência assentada, nos casos em que *não se justifique* o prolongamento da instância, seja porque não sobreveio direito novo, seja porque as fontes substanciais que presidiram a criação da norma de regência remanescem inalteradas, seja, enfim, por se afigurar conveniente e oportuno manter a exegese sumulada.²¹

O aumento da litigiosidade e multiplicação de processos que gravitam em torno do mesmo objeto, também são aspectos apontados por Luis Roberto Barroso como fatores decisivos para “a crescente tendência de valorização da jurisprudência no Direito Contemporâneo.”²²

É bastante complicado neste momento onde algumas situações jurídicas estão albergadas nos textos sumulados, impetrar, apenas em caráter exemplificativo, demandas que objetivem legitimar a prática do neponismo, o uso indiscriminado de algemas e outras questões pacificadas nesta ainda incipiente, porém bastante promissora tendência de sumular determinadas condutas ilícitas, convergindo para uma estabilização do sistema através da pacificação dos entendimentos mais complexos. Tal atitude pode inclusive configurar a propositura de lide temerária, sujeita as penalidades descritas em lei.

A multiplicação de processos não é um fenômeno exclusivo do STF, espalhando-se nos diversos graus de jurisdição, portanto o pressuposto que versa sobre a multiplicação de processos não se refere a processos em análise no STF, mas em todo o judiciário. Nesse sentido:

Não se deve confundir esta exigência com a condição de que haja reiteradas decisões (idênticas) no STF. São condições distintas. A relevante multiplicação de processos pode ser averiguada no Judiciário, e não necessariamente no seio do STF. Afinal, a súmula pretende resolver o problema de excesso de processos repetitivos no próprio judiciário.”²³

²⁰ SORMANI, Alexandre; SANTANDER, Nelson Luis. **Súmula Vinculante: Um estudo à luz da Emenda Constitucional 45, de 08.12.2004**. 2ª ed. ver. E ampli.. Curitiba: Juruá, 2008, p. 84 e 85.

²¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Op. Cit.* P. 395.

²² BARROSO, Luís Roberto. *Op. cit.*, p. 80.

²³ TAVARES, André Ramos. *Op. Cit.*, p. 42.

Desta forma, infere-se que a súmula vinculante está em perfeita sintonia com o princípio constitucional da razoável duração do processo. Trata-se de mais uma ferramenta, além de outras de caráter processual, que estão sendo gradativamente criadas com o objetivo de responder rapidamente as mais diversas demandas sociais, pois o fator tempo é de fundamental importância para a confiança da sociedade no Poder Judiciário.

5 A SÚMULA VINCULANTE COMO UMA MANIFESTAÇÃO DA FORÇA NORMATIVA CONSTITUCIONAL

Hesse criticava as reformas constitucionais executadas pelo Poder constituinte derivado por considerar que a frequência destas reformas provocariam um abalo na confiança das disposições constitucionais. No caso da Constituição brasileira tais reformas, exercidas através das Emendas Constitucionais, culminariam com a debilidade da força normativa constitucional. Nas palavras do autor, proferidas em sua aula inaugural na Universidade de Freiburg na Alemanha, “igualmente perigosa para força normativa da Constituição afigura-se a tendência para a frequente revisão constitucional sob a alegação de suposta e inarredável necessidade política.”²⁴

Porém, em determinados momentos é preciso que o texto constitucional entre em sintonia com as mudanças fáticas da sociedade. Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 45 trouxe para o texto constitucional mudanças que conferiram um maior poder ao Judiciário, *in casu*, ao STF, que passou a ser competente para editar súmulas vinculantes, dentro de preceitos constitucionais estabelecidos.

A atualização do conteúdo constitucional, através de critérios rigorosos, sintonizando o texto dentro de uma realidade fática incontestável, não contraria os ensinamentos de Hesse, pois este é o primeiro dos pressupostos estabelecidos por ele, visando a efetiva concretização da força normativa constitucional. Nas palavras do autor:

Quanto mais o *conteúdo* de uma Constituição lograr corresponder à natureza singular do presente, tanto mais seguro há de ser o desenvolvimento de sua força normativa.²⁵

²⁴ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991, p. 22.

²⁵ HESSE, Konrad. *Op. Cit*, p. 20.

Quanto a este pressuposto, arremata o autor que:

Tal como acentuado, constitui requisito essencial da força normativa da Constituição que ela leve em conta não só os elementos sociais, políticos, e econômicos dominantes, mas também que, principalente, incorpore o estado espiritual (*geistige Situation*) de seu tempo. Isso lhe há de assegurar, enquanto ordem adequada e justa, o apoio e a defesa da consciência geral.²⁶

Com o advento da súmula vinculante, não há dúvidas que a sociedade elegeu o STF como o Tribunal capaz de responder a contento e com a celeridade que o tempo requer, as questões de maior complexidade relacionadas às esferas jurídica e política. A súmula vinculante veio, portanto, aumentar a responsabilidade da Corte Constitucional, como Órgão garantidor da força normativa constitucional. Sobre o tema, leciona Hesse:

O significado superior da Constituição normativa manifesta-se, finalmente, na quase ilimitada competência das Cortes Constitucionais – princípio até então desconhecido – que, estão autorizadas, com base em parâmetros jurídicos, a proferir a última palavra sobre os conflitos constitucionais, mesmo sobre questões fundamentais da vida do Estado.²⁷

Essa sintonia fática, resultado do equilíbrio entre os segmentos da sociedade equilibradamente representados pelo texto constitucional, é fator de vital importância para a preservação da força normativa constitucional, evitando-se que ocorra a transformação da Constituição em simples folhas de papel. Nas clássicas palavras de Lassale, “a diferença, nos tempos modernos – e isto não deve ficar esquecido, pois tem muitíssima importância -, não são as constituições reais e efetivas, mas sim as *constituições escritas nas folhas de papel*.”²⁸

6 EXEMPLO DA MANIFESTAÇÃO DA FORÇA NORMATIVA CONSTITUCIONAL ATRAVÉS DA DERROCADA DO NEPOTISMO

O art. 37, *caput*, da Constituição Federal expõe os princípios que devem nortear a administração pública. Dentre estes princípios, o da moralidade, da impessoalidade e o da eficiência, certamente bastavam para vedar a prática do nepotismo no âmbito dos diversos poderes. Aliás, este foi o fundamento utilizado pelo CNJ para a publicação da resolução 7/2005, cujo conteúdo trata de extirpar de vez do Poder Judiciário esta chaga.

²⁶ Ibidem, p. 20.

²⁷ Ibidem, p. 28.

²⁸ LASSALE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 9ª ed. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2010, ps. 31 e 32.

Porém, a realidade fática demonstrou e demonstra em alguns casos, que determinados detentores de poder, constroem uma verdadeira rede familiar dentro do serviço público, chegando ao extremo de questionar a ilegalidade de tais atos através do ingresso de demandas judiciais. Enfim, os simpatizantes desta prática tentam legitimar a posse familiar da coisa pública. Hely Lopes Meirelles alerta aos agentes públicos que insistem em fazer da coisa pública uma extensão da sua vida privada com a seguinte lição:

O §3º desse art. 103-A prevê que o ato administrativo que contrariar a súmula ou que indevidamente a aplicar é considerado nulo, podendo sua nulidade ser declarada até mesmo pelo STF se julgar procedente reclamação a respeito. Diante desses preceitos constitucionais decorrentes da EC 45, não resta dúvida de que o administrador público que agir de forma contrária a esse efeito vinculante infringirá a moralidade administrativa e agirá contra o princípio da legalidade administrativa e, salvo erro escusável, cometerá ato de *improbidade administrativa*.²⁹

Quanto ao princípio da impessoalidade, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, atingem o tema com bastante precisão quando afirmam que: “Identificada à prática do nepotismo, ter-se-á, de imediato, a violação ao princípio da impessoalidade, já que privilegiados interesses individuais em detrimento do interesse coletivo.”³⁰

Mesmo antes da edição da súmula vinculante objeto deste tópico, os autores já recorriam à força normativa da Constituição, quando analisam o nepotismo à luz da Resolução nº 7/2005 do CNJ, afirmando categoricamente que “considerando a operatividade atribuída aos princípios regentes da atividade estatal, que, por certo, não pode ficar adstrita às contratações realizadas no âmbito do Poder Judiciário, igual entendimento deve ser aplicado aos demais órgãos da Administração Pública. Afinal, a força normativa da Constituição não pode ser seletiva.”³¹

A conclusão dos autores acima transcrita foi ratificada no texto da súmula vinculante, vedando a prática do nepotismo em todas as esferas da administração pública. Nesse sentido, arrematam os autores, lecionando em linhas finais que:

Identificada a ocorrência do nepotismo prática de todo reprovável aos olhos da população, devem ser objeto de apuração as causas da nomeação, as aptidões do nomeado, a razoabilidade da remuneração recebida e a consecução do interesse público. A partir da aferição desses elementos, será possível identificar a possível prática de atos de improbidade.³²

²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 90.

³⁰ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. e ampl.. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2008, p. 403.

³¹ *Ibidem*, p. 406.

³² GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Op. Cit*, p. 407.

A súmula vinculante nº 13 teve como origem o Recurso Extraordinário 579.951³³, cuja relatoria coube ao Ministro Ricardo Lewandowski. Esse julgado estendeu os efeitos da resolução 7/2005 a todos os poderes da República.

CONCLUSÕES

No que tange aos diversos temas que versam sobre a súmula vinculante acima expostos, pode-se enumerar as seguintes conclusões:

1. A súmula vinculante não é um instituto que viola a independência dos poderes, uma vez que não extrapola os limites aceitáveis aos freios e contrapesos necessários a qualquer democracia moderna.

2. A súmula vinculante tem efetivamente natureza de norma. Por esta razão percebe-se indubitavelmente seu caráter coercitivo. Esse aspecto de coerção é perfeitamente desejável, pois o objetivo principal é nortear todos os destinatários da norma, sobre o entendimento do STF em determinada matéria de vertente constitucional.

3. Como forma de consagrar a celeridade processual, a expressão “reiteradas decisões” admite um duplo sentido. Desta forma pode ser objeto de súmula vinculante decisões exaustivamente repetidas, bem como é perfeitamente possível que questões jurídicas que tenham sido alvo de reflexão pelos Tribunais, também sejam contempladas com textos sumulados.

4. A súmula vinculante é mais um caminho para obtenção da segurança jurídica, cuja consequência principal é a obtenção da paz social. É preciso coerência nas decisões judiciais para que aventuras jurídicas sejam coibidas. Tal fato só é obtido através da compatibilidade das decisões judiciais.

5. Para consagrar o princípio da duração razoável do processo, também é preciso instrumentalizar o judiciário através de mecanismos legais. Nesse sentido, a súmula vinculante reforça o arsenal legal destinado a evitar que o judiciário tenha seu aparato

³³ EMENTA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART. 37, CAPUT, DA CF. RE PROVIDO EM PARTE. I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. II - A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática. III - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. IV - Precedentes. V - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com agente político, ocupante, de cargo em comissão. Publicado em 24/10/2008. Informações obtidas no site do STF.

logístico prejudicado em face de ações repetidas. Não se trata de dificultar o acesso a justiça, mas cuidar para que a justiça seja feita de forma mais célere e equitativa.

6. A Constituição precisa manter-se adequada a realidade fática presente. Nesse sentido, o advento da súmula vinculante constitui um mecanismo de adequação, tornando-se uma manifestação clara da força normativa constitucional.

7. A presença da força normativa constitucional pôde ser sentida através do extermínio de qualquer presunção de legitimidade da prática do nepotismo. O art. 37, *caput*, já proibía tal prática em face dos princípios que regem a administração pública, porém, com a proibição dessa prática nefasta através da súmula vinculante nº 13, percebe-se que a Constituição reforça seu próprio sentimento, no sentido que o sentimento de moralidade e impessoalidade passa a ganhar o *plus* do texto sumulado.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 4ª ed. rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2009.

CADORE, Márcia Regina Lusa. **Súmula Vinculante e Uniformização de Jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2007.

Conversas Acadêmicas com Peter Häberle. Tradução de Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2008.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. **Súmula Vinculante e Segurança Jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GARCIA, Émerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. e ampl.. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2008.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.

LASSALE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 9ª ed. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2010,

LEITE, Glauco Salomão. **Súmula Vinculante e Jurisdição Constitucional Brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

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

NUNES, Jorge Amaury Maia. **Segurança Jurídica e Súmula Vinculante.** São Paulo: Saraiva, 2010.

SANTOS, Murillo Giordan. **“Interpretações Implícitas aos Limites constitucionais Expressos.”** In. Revista de Direito Constitucional e Internacional: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: revista dos tribunais. n° 50, p. 144, janeiro-março, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 30ª ed. ver e atual.. São Paulo: Malheiros, 2008.

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

TAVARES, André Ramos. **Nova Lei da Súmula Vinculante: Estudos e Comentários à Lei 11.417, de 19.12.2006.** 3ª ed. ver, atual e ampl.. São Paulo: Método, 2008.

Jurisprudência referenciada

Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 579.951, rel. Min. Ricardo Lewandowski, *Diário da Justiça da União*, Brasília, 24 de outubro de 2008.

Conselho Nacional de Justiça. Resolução n° 7, de 18 de outubro de 2005.