

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

**POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E
ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA**

CLAUDIA MARIA BARBOSA

SÉRGIO HENRIQUES ZANDONA FREITAS

LUCAS GONÇALVES DA SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

P762

Política judiciária, gestão e administração da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/ Dom Helder Câmara;

coordenadores: Claudia Maria Barbosa, Sérgio Henriques Zandona Freitas, Lucas Gonçalves Da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-125-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Política judiciária. 3. Justiça. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

Apresentação

O acesso à justiça é certamente um dos mais importantes direitos humanos, porque sem ele todos os demais podem estar ameaçados. No estado moderno a justiça se faz por meio do Estado, que tem o monopólio do direito, da força e também dos meios para dizer o justo. O estado democrático de direito que se pretendeu, e ainda se busca, concretizar com a constituição brasileira, tem um forte compromisso com a realização da justiça e com a legitimidade do judiciário, inequivocamente expresso no princípio da inafastabilidade da jurisdição apregoado no artigo 5º, XXXV da nossa carta, que reflete a crença e a importância do judiciário para a sua consolidação. O parágrafo introdutório precedente utiliza de forma intencional diferentes acepções de justiça e algumas de suas faces, discutidas nos textos que compõem este volume. O protagonismo do judiciário no século XXI lhe impõe novos desafios que os estudos que se vem desenvolvendo neste grupo tencionam enfrentar. Em comum, eles têm o judiciário e/ou suas atividades como objeto de investigação; expressam a crença de que a realização da justiça é condição necessária, embora não suficiente, à consolidação do estado democrático de direito; afirmam a convicção de que o judiciário forte decorre de sua legitimidade, e esta depende do comportamento ético de seus membros, da atuação transparente de seus órgãos e da busca por meios efetivos de realização da justiça, para a concretização de uma sociedade mais livre, justa e solidária. Este volume intitulado Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça reúne 23 trabalhos de mais de uma dezena de estados da federação e quase duas dezenas de programas de pós-graduação, agrupados em três grandes temas, complementares entre si: política judiciária, isto é, políticas públicas que indicam, ou deveriam nortear, a atuação do judiciário e do sistema de justiça; gestão e análise de órgãos judiciários e da organização do sistema de justiça brasileiros; alternativas ao monopólio da jurisdição e às formas de realização da justiça. Todos comprometidos em manter a legitimidade e construir efetivos mecanismos de legitimação do judiciário brasileiro, para aproximar a justiça dos cidadãos e assegurar uma melhor justiça para todos. A partir de diferentes aportes teóricos e metodológicos, o livro reúne estudos empíricos, investigações comparadas e pesquisas teóricas que buscam desvelar, compreender, analisar, avaliar e discutir as condições em que se realiza a justiça no Brasil e como se dá o efetivo acesso à justiça no país. Esperamos que as leituras aqui disponíveis possam instigar um número cada vez maior de investigadores interessados em estudos sobre o sistema de justiça e preocupados em arquitetar uma justiça cada vez mais justa.

Claudia Maria Barbosa - PUCPR

Lucas G. Da Silva - UFS

Sérgio Henriques Zandoná Freitas FUMEC

A SUBUTILIZAÇÃO DAS SÚMULAS VINCULANTES E A DEMORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

THE REASONABLE LAWSUIT DURATION AND THE BINDING PRECEDENTS

Pedro Alberto Calmon Holliday
Gustavo César De Mello Calmon Holliday

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar a problemática da duração do processo no Brasil e as Súmulas Vinculantes introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45 no ordenamento jurídico brasileiro, como instrumento para diminuir a taxa de congestionamento de processos. É notório que a demora na conclusão dos processos judiciais é um problema mundial que impede a pacificação dos conflitos e, por consequência, a paz social. Será analisado, ainda, a Reclamação Constitucional com um meio processual à disposição do jurisdicionado para assegurar a eficácia das súmulas vinculantes, instituto esse que passou a ser previsto também no recém aprovado Código de Processo Civil brasileiro, Lei 13.105/2015 de 17/3/2015. A metodologia de pesquisa utilizada foi a Pesquisa bibliográfica: desenvolvida a partir de material já elaborado (livros, artigos científicos, manuais, meios eletrônicos); e Pesquisa documental: semelhante a pesquisa bibliográfica porém utilizando-se de fontes primárias, especialmente votos/acórdãos do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

Palavras-chave: Subutilização, Súmulas vinculantes, Demora, Prestação jurisdicional

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to analyse the problem of excessive length of proceedings in Brazil, tackling how Binding Judicial Precedents (Súmulas Vinculantes), as introduced by Constitutional Amendment 45 in Brazilian Constitution, are appropriate tools to reduce the congestion rate of court proceedings. It is clear that the delay in the conclusion of court proceedings is a global problem that prevents the resolution of conflicts and, therefore, social peace. The study will also discuss the Constitutional Complaint (Reclamação Constitucional) as a legal writ available to claimants to ensure the effectiveness of Binding Precedents (Súmulas Vinculantes), an institute which is now also covered by the recently approved Brazilian Code of Civil Procedure by Law 13,105/ 2015.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Lawsuit duration, Binding precedents

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente estudo visa analisar alguns aspectos das súmulas vinculantes, assim como o seu papel, considerando-as como uma das alternativas trazidas pela Emenda Constitucional nº 45 para proporcionar maior segurança jurídica e celeridade processual, diante do crescente aumento no número de processos no sistema judiciário no Brasil

Após 10 (dez) anos da inserção da Emenda Constitucional 45, faremos uma reflexão sobre se a instituição das 53 súmulas vinculantes até então editadas e se houve efetividade no que se refere à diminuição no tempo de duração do processo.

Além da súmula vinculante, o presente trabalho também abordará de forma não exauriente a Reclamação Constitucional como instrumento processual para assegurar a eficácia das súmulas vinculantes, além da sua função anterior que limitava-se a preservar a competência dos Tribunais e assegurar a eficácia de suas decisões, ressaltando que o referido instituto agora está previsto nos artigos 988 a 993 do recente Código de Processo Civil, instituído pela Lei 13.105/2015 de 17/3/2015.

A metodologia de pesquisa utilizada foi a Pesquisa bibliográfica: desenvolvida a partir de material já elaborado (livros, artigos científicos, manuais, meios eletrônicos); e Pesquisa documental: semelhante a pesquisa bibliográfica porém utilizando-se de fontes primárias, especialmente votos/acórdãos do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça

Ao final, apresentaremos as nossas conclusões sobre as súmulas vinculantes e a duração do processo no Brasil.

2. A DURAÇÃO DO PROCESSO NO BRASIL

A demora na conclusão dos processos judiciais é um fenômeno mundial. Em Países democráticos o Poder Judiciário é a última instância para se assegurar a paz social. Nessa linha, o Estado, como detentor da jurisdição, tem sido cada vez mais acionado para resolver os conflitos de interesses.

Após pesquisas feitas em outros Países considerados de primeiro mundo como Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha, Itália e Espanha identificou-se grande insatisfação da população com o Poder Judiciário tendo como o principal fator a demora na finalização dos processos. Não obstante, o direito a julgamento célere está assegurado em diversos textos legislativos.

Considerado o primeiro diploma legal que reconheceu esse direito foi a Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 1950, estabelecendo o art. 6º, inciso I: “Toda pessoa tem direito a que sua causa seja examinada equitativa e publicamente num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial instituído por lei, que decidirá sobre seus direitos e obrigações civis ou sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal contra ela dirigida.”

No Brasil, o legislador constituinte originário não contemplou de forma expressa o direito à razoável duração do processo, não obstante a incorporação do Pacto de San José da Costa Rica assinado em 22/11/1969 somente em 1992, com a edição do Decreto nº 678/92. O art. 8º, item 1 do

Pacto de San José da Costa Rica prevê o direito à razoável duração do processo nos seguintes termos: “Toda pessoa tem direito de ser ouvida com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, instituído por lei anterior, na defesa de qualquer acusação penal contra ele formulada, ou para a determinação de seus direitos e obrigações de ordem civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza...”

Com o advento da Carta Magna de 1988 houve considerável ampliação dos direitos e garantias individuais e coletivos que, somado ao aumento populacional, resultou em significativo aumento das demandas judiciais. A demora na solução dos litígios é um problema reconhecido por todos e tem se agravado ainda mais nos últimos tempos, com altas taxas de congestionamento processual. Hoje o Brasil tem uma das maiores taxas de congestionamento do mundo.

De acordo com o Instituto Avante Brasil¹, com base em dados do CNJ, a taxa de congestionamento no País gira em torno de 70%, desde 2004. Significa dizer que, em média, de cada 100 ações que ingressam anualmente, somente 30(trinta) são julgadas.

O Anuário da Justiça Brasil 2014² divulgado no mês de junho de 2014 revelou que tramitam no País 92,2 milhões de processos, o que representa uma taxa de crescimento de 10,6% nos últimos 4 (quatro) anos, com mais de 28 milhões de ações ajuizadas todos os anos. Desse total, 51% das ações figuram como partes o setor público em seus três níveis de governo, seguidos das instituições financeiras no setor privado com 38% das demandas.

¹ <http://institutoavantebrasil.com.br/judiciario-lento-taxa-de-congestionamento-de-70>. Acesso em 03/7/2014.

² Consultor Jurídico, Anuário da Justiça Brasil 2014. Conjur Editorial, 2014.

Há de se destacar, ainda, a indesejável prática de alteração do texto constitucional com a finalidade de enxertar matérias que não possuem afinidade/natureza constitucional, o que repercute diretamente no STF em razão da sua competência para julgamento de recursos relativos às matérias constitucionais³.

Nas turmas do STF no ano de 2012 foram julgados 10.848 processos e, em 2013, 11.658 processos⁴. Na Suprema Corte dos EUA tramitam, por ano, uma média de 100 processos.

Diante do problema crescente, é comum se ouvir falar em falta de estrutura do Poder Judiciário, especialmente atribuído ao número insuficiente de juízes, somando à cultura de litígio existente, especialmente do Poder Público, devendo-se buscar algumas alternativas para minimizar o problema.

Dentre as principais alterações no sistema jurídico nacional na última década, uma das mais representativas foi a Emenda Constitucional nº 45 de 8.12.2004, denominada Reforma do Judiciário. Com a referida emenda, foi instituído o Controle Externo do Judiciário e do Ministério Público por meio do CNJ – Conselho Nacional de Justiça e do CNPM - Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, extinguiu-se os Tribunais de Alçada, inseriu-se o Princípio da Duração Razoável do Processo e a Repercussão Geral como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário e criou-se a Súmula Vinculante no Supremo Tribunal Federal, dentre outras alterações.

A súmula vinculante, foi regulamentada pela Lei 11.417/2006, que disciplinou a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula

³ HOLLIDAY, Gustavo Calmon. A constitucionalização do direito no Brasil, o excesso de emendas e as suas consequências. Revista Interesse Público, ano 13, n. 67, maio/junho. 2011, Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 151/162.

⁴ Fonte. Conjur: <http://www.conjur.com.br/2014-jan-22/stf-julgou-11-mil-processos-2013-numero-maior-ano-anterior>. Acessado 4/7/2014.

vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, com o claro objetivo de limitar o número de recursos em matérias já sedimentadas naquele Tribunal.

O novo Código de Processo Civil Brasileiro incorporou vários Princípios Constitucionais ao seu texto, dentre os quais o da Duração Razoável do Processo⁵ e passou a prever, também, um capítulo específico para tratar do instituto da Reclamação.

3. DOS SISTEMAS JURÍDICOS DA CIVIL LAW E DA COMMON LAW

Não há como tratar das súmulas vinculantes e da reclamação constitucional sem antes falar sobre os dois grandes modelos de sistemas jurídicos, quais sejam, o Civil Law e o Common Law.

Nos países que adotam o modelo da Common Law, oriundo do direito Anglo-saxão, tendo como exemplos os Estados Unidos e o Reino Unido, os julgamentos são baseados nos precedentes (*stare decisis*), cuja primeira decisão sobre o assunto (*leading case*) servirá de paradigma aos demais.

Tradicionalmente, o Brasil é um país com sistema jurídico da Civil Law, o que significa que o direito tem por base a lei como fonte fundamental, onde as questões jurídicas são solucionadas mediante interpretação e aplicação da lei.

Com a instituição das súmulas vinculantes e outras medidas que elegeram a cultura do precedente jurisprudencial como fonte de julgamento,

⁵ Art. 4º do Projeto do novo CPC. “Art. 4º As partes têm direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.”

podemos considerar uma transformação no nosso sistema de civil law para um sistema misto.

De acordo com Paulo Roberto Soares Mendonça: “Cada vez mais, os países do Common Law vêm adotando os chamados *statutes*, que se aproximam das leis da tradição romano-germânica. Do mesmo modo, os países desta última vertente vêm incorporando aos seus ordenamentos jurídicos institutos que reforçam o caráter normativo das decisões dos tribunais, como é o caso da súmula vinculante, aqui debatida.”⁶

Conforme ensinamentos de Felipe Leite Leal, “No Brasil, a civil law impõe força vinculativa às normas jurídicas instituídas em um corpo legislativo escrito, baseado em um ato constitucional e em atos infraconstitucionais e infra legais. As decisões judiciais pretéritas não possuem força vinculativa, apenas persuasiva, servindo muitas vezes como fundamento para uma razão de decidir, mas sem impor ao julgador a necessidade de adequar o seu julgado àquela decisão que solucionou conflito análogo do passado, preservando assim a livre convicção e a independência do magistrado. Na verdade, o que me parece ser a grande distinção entre um sistema e outro é a origem da força vinculativa: em um, o surgimento de uma norma genérica e abstrata, decorrente de um processo de dedução lógica visando a estabelecer uma organização geral (civil law); no outro, um modelo a obedecer um raciocínio concreto, voltado a resolver situações individualizadas, partindo daí regras a solucionar situações semelhantes ou idênticas (common law).”⁷

⁶ A súmula vinculante como fonte hermenêutica de Direito. Revista Interesse Público, ano 13, n. 67, maio/junho. 2011, Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 185.

⁷ Súmula vinculante: instrumento de uniformização jurisprudencial e de racionalização processual. http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao051/Felipe_Leal.html. Acesso em 3 de julho de 2014.

Rodolfo Camargo Mancuso, quando aborta a instituição da súmula vinculante no Brasil, sentencia: "Parece inegável que, dessa maneira, resulta alterado o modelo jurídico-político antes estabelecido entre nós, que assim deixa de ser estritamente centrado na norma legal (família da civil law), dada a recepção de uma característica básica da *common law*, qual seja o precedente judiciário, a operar como paradigma nas relações entre os indivíduos, e na interação destes com o Estado. Corolariamente, restará admitir que a jurisprudência, sob a modalidade sumulada ou dominante, passa a atuar como um comando geral, abstrato e impessoal, de sorte que, no rol das fontes das obrigações, caberá então elencar, ao lado da lei, do contrato e do ato ilícito, também a súmula vinculativa e a jurisprudência dominante"⁸

4. ENUNCIADOS, SÚMULAS E SÚMULAS VINCULANTES

Atribui-se a criação das súmulas⁹ de jurisprudência por sugestão Ministro do Supremo Tribunal Federal Victor Nunes Leal, sendo incluída a sua previsão na norma regimental no ano de 1963, mesmo ano em que foram aprovados os primeiros 370 enunciados daquela Corte.

⁸ Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante. 2.^a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 310/311.

⁹ Cita-se como origem das súmulas no Brasil os assentos que eram previstos nas Ordenações Manuelinas, no ano de 1521, e foram aperfeiçoados pelas Ordenações Filipinas, com os assentos da Casa de Suplicação. Os assentos consistiam em normas de caráter vinculativo definidas pela aludida Casa de Suplicação, destinadas essas normas a solucionar dúvidas em seus julgados. Uma vez não sanada a dúvida, a matéria era encaminhada ao Rei para que, então, houvesse a solução mediante lei, alvará ou decreto. Os assentos vigoraram ao longo do período colonial, sendo revogados em 1769 por meio da Lei da Boa Razão e restabelecidos em 1808 pelo Alvará Régio. Após a independência da colônia portuguesa, os assentos foram mantidos em virtude da manutenção em vigor das Ordenações Filipinas (Lei nº 5 de 20.10.1823), sendo que somente foram extintos pela Constituição da República, no ano de 1891. Antes disso, porém, os assentos chegaram a ter força de lei, com possibilidade de revogação pelo Poder Legislativo.

As súmulas foram utilizadas pelos demais tribunais do País, do extinto TRF - Tribunal Federal de Recursos ao Superior Tribunal de Justiça, assim como aos Tribunais Regionais Federais e aos Tribunais de Justiça dos Estados.

As súmulas são enunciados emanados pelos tribunais, voltados a consolidar os posicionamentos pacificados sobre determinados assuntos, em face de sua repetição, evidenciando entendimento uniforme do respectivo Tribunal.

As súmulas de jurisprudência têm como função externar o posicionamento uniforme dos Tribunais sobre determinado tema, mas não possuem caráter vinculante, apenas persuasivo, orientando os demais julgadores em suas razões de decidir quando a questão a ser enfrentada tiver sido objeto de tais enunciados.

Súmulas são, portanto, consolidações de entendimento do Tribunal que as editou com base em julgamentos reiterados sobre o mesmo assunto. Constituem-se como fonte do direito, e sua função está intimamente ligada à ideia de coerência do sistema judiciário, embora não tenham efeito vinculante, isto é, não seja obrigatória sua aplicação, elas servem para harmonizar as decisões judiciais.

A súmula vinculante inserida pela Emenda Constitucional 45, por sua vez, é dotada de obrigatoriedade de sua observância por parte dos órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública direta e indireta das três esferas administrativas da Federação, que se submete a procedimento específico para edição.

Diante da necessidade de melhorar a prestação jurisdicional, seja no que diz respeito à segurança jurídica e celeridade nos julgamentos, na mesma Emenda Constitucional nº 45 houve a inserção do Princípio da Duração Razoável do Processo e da Súmula vinculante.

Assim, as súmulas¹⁰ com efeito vinculante ingressaram no ordenamento jurídico brasileiro em 2004, por meio da Emenda Constitucional nº 45, inserindo-se o art. 103-A¹¹ no texto da Constituição Federal de 1988, sendo posteriormente regulamentadas pela Lei 11.417/2006.

5. DOS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS À SÚMULA VINCULANTE

Mesmo antes da instituição das súmulas vinculantes no ordenamento jurídico brasileiro, houve grande debate sobre o assunto.

De um lado, os seus defensores argumentavam que a súmula vinculante proporcionaria mais segurança jurídica, pois impediria a existência de

¹⁰ Existem outros mecanismos que limitam a insurgência contra decisões judiciais: o art. 518, § 1º, do CPC, em que um recurso de apelação pode ser rejeitado sempre que a sentença estiver em plena conformidade com súmula do STF ou do STJ; existência de Repercussão Geral nos recursos extraordinários, isto é, o recurso extraordinário somente será conhecido se o seu fundamento jurídico tiver repercussão geral (art. 102, § 3º, da Constituição Federal, com regulamentação da Lei nº 11.418/2006, art. 543-A do CPC).

¹¹ 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.”

decisões conflitantes, evitar-se-iam recursos repetitivos sobre a mesma matéria e tornaria a solução dos conflitos mais célere, além de diminuir o volume de processos, especialmente nos Tribunais Superiores. Nota-se que este objetivo ficou expressamente consignado no §1º do art. 103-A da Constituição Federal.¹²

Nesta corrente filiam-se a maioria dos Ministro do STF e Hugo de Brito Machado.

De outro lado, os opositores sustentaram que as referidas súmulas atentariam contra a livre convicção dos magistrados, afetando a sua independência, bem como ao Princípio da Separação dos Poderes, na medida em que através de sua adoção estaria o Poder Judiciário *legislando* ao estabelecer uma interpretação correta de determinada norma jurídica, regulando as futuras decisões jurisdicionais e até mesmo os atos da Administração Pública, invertendo assim, nas palavras de Rodolfo Camargo Mancuso, o nosso "*modelo jurídico-político*", pois a partir de então não mais deveríamos fazer ou deixar de fazer alguma coisa somente em virtude de lei, além de restringir o acesso à Justiça.

Nesta corrente se encontram Fábio Konder Comparato, Evandro Lins e Silva, Dalmo de Abreu Dallari, Rodolfo Camargo Mancuso.

O Jurista Evandro Lins e Silva¹³ quando tratou da súmula vinculante, expôs:

¹² § 1º do art. 103-A. 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.

¹³ SILVA, Evandro Lins e. Crime de Hermenêutica e Súmula Vinculante. Consulex n° 5, 1997. Disponível em: <<http://campus.fortunecity.com/clemson/493/jus/m05-011.htm>>.

“Em nosso sistema, a fonte primária do direito é sempre a lei, emanada do Poder Legislativo, para isso eleito pelo povo diretamente. Os juízes não têm legitimidade democrática para criar o direito, porque o povo não lhes delegou esse poder. A sua função precípua, na organização estatal, é a de funcionar como árbitros supremos dos conflitos de interesse na aplicação da lei. (...) Segundo as queixas dos eminentes magistrados que compõem o STF e o STJ, o principal fator de obstrução do andamento dos seus trabalhos é o imenso recebimento de feitos repetitivos. Foi justamente essa abundância de causas iguais que inspirou a feitura das Súmulas. A Súmula resolve com toda a rapidez os casos que sejam repetição de outros julgados, por simples despacho de poucas palavras do relator. Faz muito tempo que o Supremo não edita novas súmulas, talvez mais de doze anos. A ausência de súmulas retira do julgador o instrumento para solucionar, de imediato, o recurso interposto ou a ação proposta. Por outro lado, os tribunais e juízes inferiores, que, de regra e geralmente, utilizam as súmulas como fundamento de suas decisões, não têm como se valer delas, inclusive para a celeridade de seus pronunciamentos. É muito difícil, devem ser raríssimos os casos de rebeldia contra as súmulas. Ao contrário, os juízes de segunda e primeira instâncias não apenas as respeitam, mas as utilizam, como uma orientação que muito os ajuda em suas decisões. Todos sentem falta das súmulas, que se tornaram instrumentos utilíssimos a todos os juízes e aos advogados. Elas, na prática, já são quase vinculantes, pela tendência natural dos juízes de acompanhar os julgados dos tribunais superiores. Torná-las obrigatórias é que não me parece ortodoxo, do ponto de vista da harmonia, da independência e da separação dos poderes. Todos os juízes devem ter a independência para julgar de acordo com a sua consciência e o seu convencimento, inclusive para divergir da súmula e pleitear a sua revogação.”

6. PROCEDIMENTO PARA EDIÇÃO, REVISÃO E CANCELAMENTO DA SÚMULA VINCULANTE

A competência originária e exclusiva para a edição, revisão e cancelamento da súmula vinculante é do Supremo Tribunal Federal, que versa, com exclusividade, sobre a validade, a interpretação e a eficácia de normas jurídicas em cotejo com o Texto Constitucional.

O art. 103-A da Constituição Federal prevê como requisitos para a elaboração da súmula vinculante: 1) a matéria objeto de súmula vinculante deverá ser de patamar constitucional; 2) deve haver reiteradas decisões sobre a matéria; 3) existência de controvérsia atual entre órgãos do Judiciário (portanto não só internamente, entre as Turmas ou Pleno do STF), ou entre esses e a Administração Pública; 4) a controvérsia deve acarretar grave insegurança jurídica e, concomitantemente, relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica; 5) aprovação por decisão de dois terços dos membros do STF; 6) publicação na Imprensa Oficial.

Os legitimados a apresentarem proposta de súmula vinculante estão elencados no art. 3º da Lei 11.417/2006.

A aprovação, revisão ou cancelamento da súmula vinculante dependerão de decisão tomada por 2/3 dos membros do STF, constituindo-se em quórum qualificado, pois necessita de oito votos de um total de onze.

Vale ressaltar que o art. 7º, §1º da Lei 11.471/2006 prevê a nulidade da decisão judicial ou anulação da decisão no âmbito administrativo que contrariar a súmula vinculante e a possibilidade de sua cassação mediante reclamação proposta junto ao STF.

7. DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL COMO MEIO DE ASSEGURAR A EFICÁCIA DAS SÚMULAS VINCULANTES

O instituto processual da reclamação constitucional já era previsto no ordenamento jurídico e tinha as funções de resguardar a competência e garantir a autoridade das decisões do STF, conforme art. 102, I, I e art. 105, I, f da Constituição Federal.

Após a emenda constitucional nº 45, que instituiu as súmulas vinculantes, a reclamação passou a ter a função adicional de preservar a autoridade das mesmas. Assim, adquiriu maior importância, pois admite-se o ajuizamento da Reclamação quanto houver desobediência às súmulas vinculantes, conforme previsto no §3º do art. 103-A da Constituição Federal.

A Reclamação é uma medida jurisdicional, porquanto dependente de provocação das partes ou Ministério Público, exigindo capacidade postulatória, originando decisão que poderá vir a produzir coisa julgada, possibilitando a interposição de recursos, dentre outros motivos.

Assim, a ação de Reclamação Constitucional, além da sua atribuição originária, passou a ter uma maior amplitude, visto que houve acréscimo na hipótese de seu cabimento em razão das súmulas vinculantes, introduzidas no ordenamento pátrio pela Emenda Constitucional nº 45/2004. Dessa forma, podemos afirmar que a reclamação constitucional passou a ter ainda maior relevância no ordenamento jurídico.

Ressalte-se que recém aprovado Código de Processo Civil há um capítulo inteiro disciplinando o instituto processual da reclamação, disposto

em 6(seis) dispositivos¹⁴ e, além das hipóteses citadas, garante também a observância da decisão ou precedente do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade.

Observa-se, assim, que existe a possibilidade de editar as Súmulas Vinculantes, bem como do instrumento necessário à disposição do Ministério Público e do jurisdicionado para se dar efetividade aos seus comandos.

8. DAS SÚMULAS VINCULANTES EDITADAS E A INFLUÊNCIA NA DURAÇÃO DO PROCESSO

Após quase 9(nove) anos de vigência da Lei 11.417/2006, foram editadas 53 súmulas vinculantes, algumas com pouca relevância para os fins propostos.

Apenas como exemplo, podemos citar a súmula nº 11, que estabelece: “Só é lícito o uso de algemas em caso de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ato processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado”.

Segundo admitiu o presidente do STF à época, ministro Gilmar Mendes, a súmula tinha basicamente o objetivo de evitar o uso de algemas para exposição pública do preso.

¹⁴ Artigos 988 a 993 do Código de Processo Civil.

Coincidentemente, a sua edição foi justamente em dado momento que pessoas públicas e com alto poder aquisitivo foram presas e algemadas, o que gerou críticas, sob a alegação de que a referida súmula tinha viés político e serviria para preservar a imagem dessas pessoas¹⁵. Reforça esse argumento o fato de a súmula vinculante ter se baseado apenas em 3 (três) precedentes do STF.

O 3º Simpósio do Ministério Público Minas Gerais produziu o seguinte enunciado: “A Súmula Vinculante 11 do STF é formal e materialmente inconstitucional em razão de não haver resultado de reintegração de decisões sobre o tema, bem como por violar o Princípio da legalidade, tanto ao estabelecer à autoridade pública dever não previsto em lei quanto ao determinar responsabilidade penal por comportamento não tipificado”. (MINAS GERAIS, 2008).

Outra súmula que teve enorme repercussão, foi a sumula vinculante nº 13¹⁶ que tratou da vedação do nepotismo, tendo grande eficácia administrativa, especialmente nos Tribunais de Justiça, onde a prática do nepotismo era institucionalizada.

Todavia, apesar da sua enorme importância e do seu efeito moralizador, o teor da súmula vinculante número 13 não contém controvérsia que representasse grande quantidade de processos.

¹⁵ Nesse sentido, Haynara Alves Cerqueira: “Alguns doutrinadores discordam, dizem que o HC 91.952/SP é só um pretexto para fundamentar ações que objetivam na verdade “blindar as elites” das sanções que o Estado impõe àqueles que cometem crimes. Alegam ainda que o motivo que levou à edição da súmula vinculante nº 11 é meramente político, que as razões da aprovação da “súmula da não-algema” se deram em virtude das ações da polícia federal nos últimos tempos, onde foram presas pessoas das altas classes do país.” - http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10640 acesso em 6/7/2014.

¹⁶ SÚMULA VINCULANTE Nº 13. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. Publicada no DJU em 29.8.2008.

Caso as súmulas, de fato, representem a consolidação de um entendimento reiterado do STF em determinado sentido, acreditamos que a adoção da súmula seja positiva, evitando-se rediscussão de uma matéria com entendimento já consolidado, impedindo-se a interposição de milhares de recursos sobre a mesma questão, o que resulta em desprestígio à segurança jurídica.

Outrossim, alcançando-se quase uma década da instituição das súmulas vinculantes, temos a impressão de que os motivos que justificaram a criação das mesmas ainda não foram alcançados com a edição das 53 súmulas vinculantes até então editadas.

Certamente as 53 (cinqüenta e três) súmulas não seriam suficientes para representar as diversas controvérsias que já possuem entendimento sedimentado no STF, excluindo-se aquelas acima citadas que, ao nosso ver, não influenciaram a redução da quantidade de processos.

Apenas para citar um exemplo, uma questão já sedimentada no STF, e que apenas recentemente foi objeto de súmula vinculante, que é a possibilidade de exigência de teste psicotécnico em concursos público. Apesar de já existir a súmula 686 do STF, que estabelece que “ Só por lei se pode sujeitar a exame psicotécnico a habilitação de candidato a cargo público”, em julgados recentes o STF¹⁷ elencou as condições para essa exigência, tais como a) previsão no edital regulamentador do certame e em lei; b) que referido

¹⁷ Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Concurso público. Exame psicotécnico. Subjetividade dos critérios de avaliação. Impossibilidade. Precedentes.

1. É pacífica a jurisprudência do Tribunal no sentido de ser possível a exigência de teste psicotécnico como condição de ingresso no serviço público, desde que i) haja previsão no edital regulamentador do certame e em lei; ii) que referido exame seja realizado mediante critérios objetivos e iii) que se confira a publicidade aos resultados da avaliação, a fim de viabilizar sua eventual impugnação.

2. Agravo regimental não provido.

(Ag. Reg. no Re n. 782.997-DF, Relator: Min. Dias Toffoli, DJE 1/4/2014. Informativo nº 741 de 31 de março a 4 de abril de 2014)

exame seja realizado mediante critérios objetivos e c) que se confira a publicidade aos resultados da avaliação, a fim de viabilizar sua eventual impugnação.

Conforme demonstrado acima, a taxa de congestionamento do sistema judiciário brasileiro em 2014 continua em 70% e o número de processos julgados pelo Supremo Tribunal Federal anualmente continuam na casa dos milhares. Nos últimos 4(quatro) anos houve uma taxa de crescimento de 10,6%, com mais de 28 milhões de ações ajuizadas todos os anos, período esse em que foram editadas 31 súmulas vinculantes.

Dessa forma, mesmo reconhecendo a importância das súmulas vinculantes para o sistema jurídica nacional, constata-se que as súmulas até então editadas não foram suficientes para surtir os efeitos desejados, quais sejam, diminuir o número de recursos e de processos, com a subsequente redução do tempo médio de duração da resolução dos litígios submetidos ao Poder Judiciário.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

9.1. As Súmulas Vinculantes foram criadas com a finalidade de dar uniformidade aos julgados sobre a mesma matéria e, ao mesmo tempo, dar maior celeridade aos julgamentos, na medida em que impedem novas ações e recursos sobre questões sedimentadas no STF;

9.2. Após quase uma década da Emenda Constitucional 45/2004 e 8 anos de vigência da Lei 11.417/2006, foram editadas 53 súmulas vinculantes, sendo que algumas delas não contemplam matéria de patamar constitucional e que tenham gerado grande controvérsia jurídica, a exemplo da súmula nº 11;

9.3. Considerando os dados do CNJ, a edição das 53 súmulas vinculantes ainda não foi suficiente para reduzir a taxa de congestionamento processual e influenciar a diminuição no tempo de duração dos processos no Brasil;

9.4. Entendemos que a prerrogativa concedida ao Supremo Tribunal Federal de editar as súmulas vinculantes ainda não foi exercida de forma plena, com o alcance dos objetivos com as quais as mesmas foram criadas, havendo necessidade de edição de novos enunciados.

Referências bibliográficas:

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. www.stf.jus.br . Ag. Reg. no Re n. 782.997-DF, Relator: Min. Dias Toffoli, DJE 1/4/2014.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. **Súmula vinculante e Segurança Jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

LINS E SILVA, Evandro. **Crime de Hermenêutica e súmula vinculante**. *In: Consulex*, n.º 5, maio, 1997. (Versão em CD-ROM)

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MENDONÇA, Paulo Roberto Soares. **A súmula vinculante como fonte hermenêutica de Direito**. Revista Interesse Público, ano 13, n. 67, maio/junho. 2011, Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 151-186.

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

MORATO, Leonardo L. **Reclamação e sua aplicação para o respeito da súmula vinculante**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (org.). **Direito e Democracia**. Um guia de leitura de Habermas. São Paulo: Malheiros.2008.

NUNES, Jorge Amaury Maia. **Segurança jurídica e súmula vinculante**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2010. – (Série IDP)

SILVA, Evandro Lins e. **Crime de Hermenêutica e Súmula Vinculante**. Consulex n° 5, 1997. Disponível em: <<http://campus.fortunecity.com/clemson/493/jus/m05-011.htm>>.

TAKOI, Sérgio Massaru. **Reclamação constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

TAVARES, André Ramos. **Nova Lei da Súmula Vinculante - Estudos e comentários**. 3.^a edição. São Paulo: Editora Método, 2009.