

Poder Normativo do Poder Judiciário: o poder normativo da Súmula Vinculante¹

*Frederico Nepomuceno Léda²
Gabriel Cruz³*

SUMÁRIO: Introdução; 1- Súmula vinculante: Natureza Jurídica e Conceito. 2 - Aplicação e Efetividade da súmula vinculante. 3- Legitimidade para propor a edição de súmula vinculante e seus requisitos e seu poder normativo em relação ao Poder Legislativo; Considerações Finais; Referências.

RESUMO

No presente trabalho será apresentada a súmula vinculante na sua essência. Abordar-se-á o seu conceito e natureza jurídica, mostrando a sua função para o Direito, analisando a sua aplicação e efetividade no sistema jurídico brasileiro. Busca-se também saber que tem legitimidade para propor a edição da súmula vinculante, e quais são os seus requisitos.

PALAVRAS-CHAVE: Súmula Vinculante. Conceito. Aplicação. Efetividade. Legitimidade. Supremo Tribunal Federal

INTRODUÇÃO

Há muito a sociedade brasileira e os operadores do direito se mostram insatisfeitos com a função jurisdicional do Estado, sendo um dos maiores problemas a morosidade da justiça brasileira, o que, muitas vezes a torna ineficaz.

Essa realidade vem sendo discutida pelos operadores e estudiosos do direito há muitos anos, buscando solucionar o problema da lentidão no trâmite processual. É válido lembrar que, essa lentidão não é causada somente pelo elevado número de processos, mas também pelo número insuficiente de magistrados frente à demanda, e também pela quase inexistência de recursos tecnológicos que possa acelerar a

¹ Trabalho apresentado à disciplina de Direito Constitucional I.

² Aluno do curso de Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB.

³ Professor orientador

prestação do serviço, uma vez que, grande parte dos processos são físicos, e não digitalizados.

Assim, com o intuito de solucionar a morosidade da justiça brasileira, foi editada a Emenda Constitucional nº45, em 31 de dezembro de 2004, que trouxe modificações na estrutura do Poder Judiciário, surgindo assim, a súmula vinculante. Nesse sentido, através da súmula vinculante, teríamos uma prestação jurisdicional eficaz e uma diminuição da insegurança jurídica, proporcionando assim, maior satisfação à sociedade brasileira.

1 SÚMULA VINCULANTE: NATUREZA JURÍDICA E CONCEITO

A súmula vinculante tem natureza constitucional, diferentemente das súmulas meramente persuasivas, cuja natureza era regimental. Discorre sobre isso Marco Antonio Botto Muscari, que diz, “mais que mera jurisprudência, pois sua inobservância importa em violação ao próprio texto constitucional”. (MUSCARI apud JÚNIOR, 2009)

Isso porque, se sustenta que a súmula é um meio termo, um *tertium genus*, interposto entre o abstrato dos atos legislativos, que são as leis, e o concreto dos atos jurisdicionais, que são as jurisprudências. (MORAES, 2008). Sobre esse assunto, discorrem Antonio Marco Muscari (1999, p.53, apud MORAES, 2008, p.2) e André R. Tavares (2005, p.122, apud MORAES, 2008, p.2):

a súmula vinculante é mais do que a jurisprudência e menos do que a lei; situa-se a meio-caminho entre uma e outra. Com a jurisprudência guarda similitude pelo fato de provir do Poder Judiciário e de estar sempre relacionada a casos concretos que lhe dão origem. Assemelha-se à lei pelos traços de obrigatoriedade e da destinação geral, a tantos quantos subordinados ao ordenamento jurídico pátrio. É um *tertium genus*, portanto.

A súmula vinculante apenas fixa o alcance da norma anteriormente editada pelo legislador, isso porque, não tem o poder de criar direitos e obrigações. Isso acontece, pois, a súmula nunca se equiparará a lei, tendo em vista que ela invariavelmente não será resultado do poder legislativo, e sim da atividade jurisdicional do Supremo Tribunal Federal. (JÚNIOR, 2009)

A súmula surgiu a partir da Reforma do Judiciário desenvolvida pela Emenda nº 45/04. Tendo as decisões de Tribunais Superiores efeito vinculante sobre os atos de instâncias inferiores, que segundo Nelson de Sousa Sampaio (apud MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p.1008), “no desempenho de sua missão, o Judiciário pode praticar ato que vai desde a sua sentença clássica até atos propriamente legislativos”.

José Joaquim Calmon de Passos (apud SILVA, 2006, p.24) justifica o uso da súmula:

(...) sob pena de retirar-se dos tribunais superiores precisamente à função que os justifica. Pouco importa o nome de que ela se revista - súmula, súmula vinculante, jurisprudência predominante, uniformização de jurisprudência ou o que for, - obriga. Um pouco à semelhança da função legislativa, põe-se, com ela, uma norma de caráter geral, abstrata, só que de natureza interpretativa. Nem se sobrepõe à lei, nem restringe o poder de interpretar e de definir os fatos atribuído aos magistrados inferiores, em cada caso concreto, apenas firma um entendimento da norma, enquanto regra abstrata, que obriga a todos, em favor da 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.

Assim, segundo seu entendimento, a súmula vinculante quando coloca a força vinculante das decisões tomadas pelos tribunais superiores são essenciais. Nesse sentido Lins e Silva (1997, apud FERNANDES, 2012, p.976), afirma que o sentido da súmula vinculante, se destinaria “primordialmente, a descongestionar os trabalhos de um Tribunal, simplificando e tornando mais célere o trabalho dos juízes na atividade jurisdicional”.

Ainda sobre o tema, diz que a súmula serviria de meio de informação e direcionamento a todos os magistrados e advogados que conheceriam as principais orientações dos Tribunais Superiores, sobre tudo o STF sobre as questões mais frequentes que lhes eram apresentadas recorrentemente em para julgamento. Silva (1997, apud FERNANDES, 2012, p.976).

2 APLICAÇÃO E EFETIVIDADE DA SÚMULA VINCULANTE

As súmulas serão aplicadas em questões Previdenciárias, Administrativas, Tributárias e no âmbito processual. Isso porque, assuntos relacionados a isso

envolvem grande parte da população, e como consequência gera muitos pedidos ao judiciário, congestionando-o. (SILVA, 2006)

E por atingirem grande parte da população de uma mesma forma, os pedidos dirigidos ao judiciário, são os mesmos, devendo ser solucionados de forma idêntica. Seguindo esse pensamento, Bruno Mattos e Silva discorrem, “nas hipóteses em que as condições de fato e direito seja essencialmente idênticas às dos precedentes que geraram a súmula.” (SILVA apud SILVA, 2006, p. 41)

As súmulas tem que ser aplicadas somente a esses campos do direito, sendo assim, jamais devem ser aplicadas nas matérias que envolvam o Estado e capacidade das pessoas, pois, corre o risco de ao serem utilizadas, limitar o próprio objetivo do sistema judiciário. (SILVA, 2006)

Assim, com a aplicação das súmulas nessas matérias haverá uma grande redução no número de processos em grau de recurso. Destinar-se-á, na grande maioria das vezes, em solucionar controvérsias ligadas a entes estatais. Isso porque, o poder público também tem o poder de recorrer, o que eleva muito a demanda do judiciário, sendo, por muita das vezes, desnecessário. (SILVA, 2006). Estão expressos no art. 475 do Código de Processo Civil as hipóteses em que pode recorrer:

Art. 475. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

I - proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e fundações de direito público;

II - que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução de dívida ativa da Fazenda Pública (art. 585, VI).

§ 1º Nos casos previstos neste artigo, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, haja ou não apelação; não o fazendo, deverá o presidente do tribunal avocá-los.

§ 2º Não se aplica o disposto neste artigo sempre que a condenação, ou o direito controvertido, for de valor certo não excedente a 60 (sessenta) salários mínimos, bem como no caso de procedência dos embargos do devedor na execução de dívida ativa do mesmo valor.

§ 3º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do tribunal superior competente.

Tendo como base o que foi dito, se o poder judiciário recebe inúmeros recursos baseados nos mesmos fundamentos, ele emitirá apenas uma solução para todos. Tendo as súmulas vinculantes como objetivo, tornar viável a atuação da justiça, mas sem engessar o judiciário, pois poderão ser objeto de revisão através da Reclamação, que está disposto no art. 103-A, §2º, CF, “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”. (SILVA, 2006, p.42)

A súmula com efeito vinculante tem eficácia imediata, a partir da sua publicação. Com o intuito de um melhor entendimento sobre a Emenda 45/04, será feito um estudo juntamente com a Emenda Constitucional nº3, de 17 de março de 1993.

É o caso do art. 102, caput, da Constituição Federal, da Emenda 3/93, com o fim de controle de constitucionalidade, o que se dá tanto pelo controle de difuso, por meio de exceção, como também pelo controle concentrado, exercido pelo Supremo Tribunal Federal. Em que, os instrumentos legais para o exercício do controle concentrado, são a ação direta de inconstitucionalidade ou ação declaratória de constitucionalidade, introduzida pela Emenda Constitucional 3/93, ambas previstas na alínea ‘a’ do inciso I do referido art. 102. (IAMARINO, 2008).

Sobre o mesmo artigo, no seu parágrafo 2º, Iamarino (2008, p.41) diz “as decisões definitivas de mérito proferidas nas ações declaratórias de constitucionalidade produziram “eficácia contra todos e o efeito vinculante”, no que concerne aos demais órgãos do Judiciário”. Tendo assim, a atual força obrigatória atribuída pelo Supremo Tribunal Federal às súmulas vinculantes.

Ainda sobre o mesmo parágrafo do mesmo dispositivo, é necessário saber que ele foi objeto de modificação pela Emenda nº 45, que na sua nova redação, estendeu às ações diretas de inconstitucionalidade as eficácias do *erga omnes* e vinculante até então previstas expressamente apenas para as ações declaratórias de constitucionalidade, sobre isso discorre José Afonso da Silva (1997, p.63, apud IAMARINO, 2008, p.41):

O efeito vinculante relativamente à função jurisdicional dos demais órgãos do Poder Judiciário, portanto, já decorreria da própria afirmativa de eficácia contra todos, mas, assim, mesmo, o texto quis ser expresso para alcançar também os atos normativos desses órgãos que eventualmente tenham sido objeto de uma decisão em ação declaratória de constitucionalidade.

Com isso, o parágrafo 2º antes da Reforma de 2004, fazia menção apenas à ação declaratória de constitucionalidade, sendo que o STF firmava entendimento no sentido de ampliar a aplicação dessa regra às ações diretas de inconstitucionalidade. Todavia, é desnecessário discussão a respeito da atual redação do parágrafo 2º, sendo

incontroverso o efeito obrigatório de ambos os instrumentos destinados ao controle de constitucionalidade. (IAMARINO, 2008).

As alterações também vêm sendo sentida no Código de Processo Civil, que segundo Jansen (2002, p.45 apud IAMARINO, 2008, p.41), “tendentes à uniformização da jurisprudência e à conferência de eficácia quase normativa às súmulas e enunciados dos Tribunais, assim como à sua jurisprudência dominante”.

É preciso destacar o artigo 557, alterado pela Lei 9.756 de 1998, que está posto, “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”. No mesmo sentido, o seu parágrafo 1-A, do mesmo dispositivo, permite ainda “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”.

Posto esses exemplos, é visível o efeito vinculante das decisões surgidas dos tribunais superiores no presente direito.

3 LEGITIMIDADE PARA PROPOR A EDIÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE E SEUS REQUISITOS E SEU PODER NORMATIVO EM RELAÇÃO AO PODER LEGISLATIVO

A legitimidade e os requisitos para propor a edição de súmulas vinculantes estão nos termos do art. 103-A da Constituição Federal, em diz que:

Artigo. 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.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal poderá de ofício ou provocação, aprovar a súmula, mediante decisão de dois terços dos seus membros, havendo de incidir sobre matéria constitucional que tenha sido objeto de decisões reiteradas do Tribunal. A súmula 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, a partir de sua publicação na imprensa oficial, na forma estabelecida em lei. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009).

Entretanto, deve-se fazer uma consideração importante sobre as súmulas vinculantes, com relação à separação de poderes, prevista no art. 2º da Constituição Federal, em que diz, “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Isso porque, no mesmo diploma legal, no art. 60, parágrafo 4º, que em seu caput revela por quem poderá ser emendada a Constituição Federal.

Segundo esse ditame constitucional, é permitido ao ente do Poder Judiciário a edição de súmulas com força obrigatória para os demais órgãos do mesmo poder e para a administração pública. Entretanto, de acordo com Iamarino (2008), a autorização para a criação de verdadeiras leis por esse órgão, é, de acordo com o princípio constitucional, função do Poder Legislativo, havendo desse modo invasão do Poder Judiciário na esfera do Poder Legislativo.

Esse posicionamento é defendido por Evandro Lins e Silva (1997, apud SOUNTACHI, 2004, p 226, apud IAMARINO, 2008, p.47), que segundo ele, “a fonte primária do direito é sempre a lei, emanada do Poder Legislativo, para isso eleito pelo povo. Os juízes não têm legitimidade democrática para criar o direito, porque o povo não lhes delegou esse poder”. Entende desse modo também Luís Flávio Gomes (GOMES, 1997 apud CHIARINI JUNIOR, 2003, apud IAMARINO, 2008, p.47), e discorre, “visto que o Judiciário não pode ditar regras gerais e abstratas, com validade universal”.

Contudo, José Afonso da Silva revela um posicionamento diferente acerca desse assunto, mencionando que a separação não é mais tão absoluta ou rígida, em decorrência do significativo aumento das funções estatais, de forma que se deve existir uma colaboração entre Poderes. (SILVA, 1997, p. 110, apud IAMARINO, 2008). Isso porque, a súmula vinculante não consiste na edição de nova regra jurídica, pois decorre da interpretação da norma já existente.

Com esse entendimento, Daidone (2006, p. 78-79, apud IAMARINO, 2008, p.47), discorre, “o Judiciário não editará normas, função precípua do Legislativo, pelo contrário, haverá apenas uma síntese da aplicação da lei ao caso concreto, como resultado de decisões maturadas e reiteradas sobre determinadas questões”.

Com isso, o Poder Judiciário também é detentor do poder normativo, sem prejudicar o princípio constitucional estudado em questão.

A súmula com efeito vinculante é subordinada a três requisitos ou pressupostos básicos que visam a desenvolver os princípios da segurança jurídica, isonomia e celeridade. Nesse sentido, Bernardo Fernandes (2012, p.978-979) discorre mostrando que os tipos de pressupostos:

- a) Necessidade de 8 ministros (2/3), para a edição da mesma (ou mesmo revisão ou cancelamento da Súmula vinculante. **(pressuposto formal)**
- b) Reiteradas decisões sobre a matéria objeto de Súmula, com a demonstração de que há uma multiplicação de questões idênticas sobre o tema a ser explicitado na Súmula. **(pressuposto material)**
- c) controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre estes e a Administração Pública que acarreta grave insegurança jurídica. **(pressuposto material) (grifo meu)**

A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas jurídicas. É importante lembrar, quem tem legitimidade da propor a edição, cancelamento ou revisão da súmula vinculante. Os legitimados são aqueles que podem propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade, presentes no art. 103 da CR/88.

São eles, o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, a Mesa da Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador do Estado ou do Distrito Federal. E ainda, os Tribunais Superiores, os Tribunais de Justiça de Estados ou do Distrito Federal e Territórios, os Tribunais Regionais

Federais, os Tribunais Regionais do Trabalho, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Tribunais Militares e o Defensor Público-Geral da União. (FERNANDES, 2012).

E incidentalmente ao curso do processo que seja o Município, ressalvada a possibilidade de produção sumular de ofício. Com isso, todos os legitimados podem propor direta ou incidentalmente a edição, revisão ou cancelamento de Súmula Vinculante, exceto os Municípios que só podem provocar o Supremo Tribunal Federal de forma incidental, no *iter* de processos em curso e que eles sejam parte. E também o próprio Supremo Tribunal Federal poderá de ofício, sem provocação propor a edição, revisão ou cancelamento de Súmula Vinculante. (FERNANDES, 2012)

Abaixo, algumas das súmulas vinculantes:

Súmula Vinculante nº 1 Ofende a garantia constitucional do ato jurídico perfeito a decisão que, sem ponderar as circunstâncias do caso concreto, desconsidera a validade e a eficácia de acordo constante de termo de adesão instituído pela Lei Complementar nº 110/2001. **Súmula Vinculante nº 2** É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias. **Súmula Vinculante nº 3** Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. **Súmula Vinculante nº 4** Salvo nos casos previstos na Constituição, o salário mínimo não pode ser usado como indexador de base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial. (SITE STF)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o presente trabalho, foi abordado o poder normativo da súmula vinculante, descrevendo o seu conceito e natureza jurídica. Sendo feito também um apanhado de como se dá a sua aplicação, efetividade, requisitos, legitimidade e seu poder normativo.

Com isso, explicitado tais assuntos, fica claro que o Supremo Tribunal Federal possui poder normativo, podendo de ofício, sem provocação propor a edição, revisão ou cancelamento de Súmula Vinculante. Assim, aplicando a lei ao caso concreto, como resultado de decisões maturadas e reiteradas sobre determinadas questões.

Atitudes que tem como principal objetivo, resolver os problemas da morosidade da justiça brasileira, buscando resolver o problema da lentidão do trâmite

processual. A fim de que a justiça brasileira se torne mais eficaz e célere, aumentando a segurança jurídica, e assim, proporcionando maior satisfação à sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

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

FERRO, Marcelo Roberto. **A jurisprudência como forma de expressão do direito**. **Revista dos Tribunais Online**. Doutrinas Essenciais Obrigações e Contratos, vol. 1, p. 237, Junho/2011.

FERNANDES; Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª edição. Revista ampl. e atual. Editora Juspodvim, 2012.

IAMARINO, Monnalise Gimenes Cesca. **Súmula Vinculante**. Cadernos de Direito, Piracicaba, 8 (14): 37-52, jan.- jun. 2008. Disponível em:<
<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=s%C3%BAmula%20vinculante%20-%20um%20estudo%20sobre%20o%20poder%20normativo%20dos%20tribunais%20sifuentes%20m%C3%B4nica%20%20download&source=web&cd=5&cad=rja&sqi=2&ved=0CEsQFjAE&url=http%3A%2F%2Fperiodicos.ufpb.br%2Ffojs%2Findex.php%2Fprimafacie%2Farticle%2Fdownload%2F4416%2F3327&ei=Q1NDUa-XH0m10AGTz4GoDA&usg=AFQjCNHWdxQVY2BLHqVkzZGYk2qyL50IJw&bv m=bv.43828540,d.eWU>>. Acesso em 12 de março de 2013.

JÚNIOR, Nungesses Zanetti; PINHEIRO, Paulo Eduardo D'arce. **DO PODER NORMATIVO DA SÚMULA VINCULANTE E A TRIPARTIÇÃO DOS PODERES**. 2009. Disponível em:<
<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/1453/1388>>. Acesso em: 13 de março de 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4º Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Guilherme Peña de. **SÚMULA VINCULANTE NO DIREITO BRASILEIRO**. Revista Diálogo Jurídico. N.º. 17 – 2008 – Salvador – Bahia – Brasil. Disponível em:<
http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/s%C3%BAmula_vinc_guilherme_pe%C3%B1a.pdf>. Acesso em: 12 de março de 2013.

PINTO, Henrique Motta Pinto; ROSILHO, André J. **O STF no jogo da separação de poderes: tensões e ajustes**. Disponível em:<
http://www.sbdp.org.br/observatorio_ver.php?idConteudo=20>. Acesso em: 12 de março de 2013

SILVA, Kátia Masotti Almeida. **Aplicabilidade da súmula vinculante**. Monografia. São Paulo, 2006. Disponível em:<
http://www.fmu.br/graduacao/direito/pdf/2006_apli_sumula_kmas.pdf>. Acesso em: 01 maio 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/Enunciados_Sumula_Vinculante_STF_1_a_29_31_e_32.pdf>. Acesso em: 21 maio 2013