

SUMULA VINCULANTE: UM ATAQUE A INDEPENDÊNCIA DO JUDICIÁRIO

SANTOS, Ronaldo De Castro Farias¹
AMARAL, Sergio Tibiriçá²

1 SUMULA VINCULANTE: UM ATAQUE A INDEPENDÊNCIA DOS JUIZES E AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

A eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante com que se pretende ornar as súmulas dos Tribunais Superiores, através de projetos de emenda constitucional nº 45 aprovada no Congresso Nacional, não constituem tema inédito, no que concerne à propalada reforma do judiciário.

O termo súmula deriva do latim “*summula*”, significando sumário ou índice de alguma coisa. Segundo De Plácido e Silva, a súmula seria “*algo que de modo abreviado explica o teor, ou o conteúdo integral de uma coisa*”³.

São, entendimentos firmados pelos tribunais que, após reiteradas decisões em um mesmo sentido, sobre determinado tema específico de sua competência, resolvem por editar uma súmula, de forma a demonstrar qual o entendimento da corte sobre o assunto, e que serviam até a promulgação da Emenda nº 45/2004, como referencial não-obrigatório a todo o mundo jurídico.

¹ Graduando em Direito, no 2º ano, pelas Faculdades Integradas Antonio Eufrásio de Toledo. Presidente Prudente –SP. Contato : ronaldo.farias@terra.com.br

² Graduado em Direito pela TOLEDO de Bauru. Especialista em Interesses Difusos e Coletivos. Mestre em Direito das Relações Públicas pela Universidade de Marília e em Sistema Constitucional de Garantias (ITE-Bauru). Coordenador do Curso de Direito e leciona a disciplina de Ciências Políticas/TGE nas Faculdades Integradas Antonio Eufrásio de Toledo. Presidente Prudente –SP. Contato : sergio@unitoledo.br

Em dezembro de 2004, passados mais de 13 anos do início dos trabalhos da reforma do Judiciário, as Mesas da Câmara e do Senado promulgaram a Emenda Constitucional 45/04, trazendo a esfera jurídica, algumas modificações que causaram descontentamentos e problemáticas.

Talvez o mais polemico de todos eles seja a vinculação das sumulas aprovadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Pois bem, a emenda 45 traz em sua redação o aparecimento da súmula vinculante nos seguintes termos:

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

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre estes 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." ⁴

O objetivo declarado da norma é o de evitar a divergência de entendimentos entre órgãos judiciários ou entre estes e a Administração Pública, sempre que estiver

em causa matéria de índole constitucional já decidida e cristalizada em súmula do STF.

A súmula visa à *uniformização de entendimentos*, como, aliás, já era conhecida do direito processual brasileiro positivo (CPC, arts. 476-479). A novidade reside no qualificativo "vinculante" que se lhe atribuiu. Pelo novo instituto, a decisão do Supremo *obrigatoriamente* deve ser obedecida pelos tribunais e juízes, assim como pelos agentes do Poder Executivo, em *caráter cogente*.

Os Juristas se dividem na questão da sumulas que deverão vincular seus efeitos. Entre os argumentos favoráveis à adoção de tal mudança está, principalmente, a alegação de que tal medida seria capaz, entre outras coisas, de acelerar o julgamento das milhares de ações judiciais que são propostas diariamente no país, contribuindo, e muito, para a diminuição dos recursos tão comuns no judiciário nacional.

Por outro lado, existe a grande preocupação por parte dos juristas de que a adoção de tal efeito vinculante seria capaz de amordaçar os juizes de primeira instância, fazendo com que estes ficassem submissos aos órgãos superiores, o que impediria uma renovação do entendimento jurisprudencial sobre a lei brasileira, o que culminaria na estagnação do Direito nacional. Certamente, a priori, ambos argumentos são igualmente válidos, porém, uma análise mais detida sobre o efeito vinculante das súmulas leva, certamente, à conclusão de que sua adoção pelo Direito pátrio é, sem dúvida, inconstitucional.

3) De Plácido e Silva, *Vocabulário Jurídico* (Vols. III e IV). 1 ed. univ. Rio de Janeiro: Forense, 1987,p. 297.

4) CF/88, art. 103-A, instituído pela EC 45/04.

1.1 Crise do judiciário e a adoção do efeito vinculante

Desde a promulgação da Constituição de 1988, a chamada constituição-cidadã, criou-se ou ampliaram-se inúmeros mecanismos jurídico-institucionais de proteção e garantia aos direitos individuais e coletivos de modo a assegurar ao brasileiro melhores instrumentos de exercício livre e pleno de sua cidadania no regime democrático restabelecido.

É fato que as estruturas do Judiciário brasileiro persistem profundamente arcaicas e defasadas, datando várias delas do século passado. Essa antiga e solene instituição, em plena era da globalização e avanço tecnológico, viu-se inesperadamente defrontada com as exigências crescentes de uma prestação jurisdicional célere, eficaz e objetiva, sem que por si mesma pudesse em seu ritmo lento acompanhar o passo cada vez mais rápido das transformações sociais em curso.

O caráter vinculante, concebidos pelos seus defensores como alternativa viável e eficaz para a solução do problema do abarrotamento de causas repetitivas no Supremo Tribunal Federal, está a chamada crise "dos recursos extraordinários", às vezes também nomeada de crise "dos Tribunais Superiores".

Tal problemática não ocorre apenas no STF, sendo conhecida e enfrentada também pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Tribunal Superior do Trabalho.

1.2 Do ataque ao princípio da segurança jurídica, analisando como espécie a independência do judiciário

O Princípio da Segurança Jurídica se encontra intensamente relacionado ao Estado Democrático de Direito, podendo ser considerado inerente e essencial ao mesmo, sendo um de seus princípios basilares que lhe dão sustentação. Acerca dos elementos que dão efetividade ao princípio, temos que a segurança jurídica é assegurada pelos princípios seguintes: irretroatividade da lei, coisa julgada, respeito aos direitos adquiridos, respeito ao ato jurídico perfeito, outorga de ampla defesa e contraditório aos acusados em geral, ficção do conhecimento obrigatório da lei, prévia lei para a configuração de crimes e transgressões e cominação de penas, declarações de direitos e garantias individuais, justiça social, devido processo legal, independência do Poder Judiciário, vedação de tribunais de exceção, vedação de julgamentos parciais, etc.

Podemos concluir então, que o princípio da segurança jurídica possui dependência com direitos e garantias fundamentais da nossa Carta Magna.

É de se afirmar que a jurisprudência, fonte do Direito⁴, essa traduz-se em *uma exigência de uma série de julgados que guardem, entre si, uma linha essencial de continuidade e coerência*⁴. Assim é que, nas palavras do jurista Miguel Reale, a jurisprudência possui uma função reveladora do Direito que produz uma norma que vem a completar o seu sistema objetivo.

Segundo Maria Helena Diniz, a importância normativa da jurisprudência é a criação das súmulas que se revestem no *enunciado que se resume uma tendência sobre determinada matéria, decidida contínua e reiteradamente pelo tribunal,*

constitui uma forma de expressão jurídica, por dar certeza a certa maneira de decidir

5.

Dessa forma é que o judiciário, sendo representado primordialmente pelo Supremo Tribunal Federal, possui uma função *jurídica-política*, que se traduz no momento em que são sumuladas as matérias de maior interesse para o ordenamento jurídico. Assim, segundo Lenio Luiz Streck cada sociedade tem um campo jurídico que a produza, ou seja, os anseios sociais, por assim dizer, influenciam diretamente as mudanças no ordenamento jurídico.

É de se frisar que a Constituição *não tem somente a tarefa de apontar o futuro. Tem, igualmente, a relevante função de proteger os direitos já conquistados*⁶

E ainda, é necessário ressaltar que *os princípios valem, as regras vigem; os princípios, enquanto valores fundamentais, governam a constituição, o regime e a ordem jurídica*⁷.

Ainda, devemos considerar que a Constituição, para assegurar o Princípio da Segurança Jurídica, no caso da reforma judiciária, não deve ser sobreposta pelos interesses dos legisladores, interesses esses desvirtuados dos seus fins.

O Poder Executivo, na tentativa de adequar seu plano de governo, oferece propostas de reformas constitucionais que podem afetar direitos já consagrados, momento no qual a população insurge-se contra essas medidas, mesmo não possuindo o melhor conceito teórico do Princípio da Segurança Jurídica, invocando, assim, a preservação dos seus direitos.

A independência política do Judiciário está ligada ao exercício da função que a Constituição lhe atribui e essa é assegurada pelo Princípio da Segurança Jurídica: julgar e executar o julgado, para dizê-lo sumariamente. Portanto, a independência

política do Judiciário destina-se a garantir o exercício da função jurisdicional exclusivamente por esse Poder. Está previsto de modo expreso pela Constituição no artigo 5º, XXXV e XXXVII.

Longe de ser um privilégio para os Juízes, a independência é requisito necessário e indispensável voltado para benefício do povo, que precisa de magistrados imparciais aptos a dirimir de forma justa e harmônica os conflitos de direitos com o intuito de realizar a paz social.

Mas não é fácil para o Juiz manter a independência, pois muitas vezes seus inimigos estão dentro do próprio Judiciário. O Juiz não pode sofrer qualquer tipo de violência, de ameaça, ou de constrangimento material, moral ou psicológico. Não pode também ser submetido a vexames por parte de seus superiores hierárquicos comprometidos com interesses moralmente sujos.

Uma das formas de tornar o Juiz submisso é vincular-lhe ao que os tribunais superiores decidirem. Com a promulgação da Emenda 45/04 possibilitou-se em nosso país a denominada súmula vinculante, a qual retirou o poder dos Juízes decidirem contrariamente ao que o STF decidisse.

Conforme já salientado, uma das principais características negativas desse efeito é o fato de que tais súmulas seriam capazes de "amordaçar" os juízes, sobretudo os de primeira instância, que se veriam obrigados a acatar as decisões dos órgãos superiores, de forma que não passariam de meros aplicadores da "lei", sem possibilidade de criticar as decisões proferidas pelos escalões superiores, impedindo-se assim, a evolução do Direito nacional.

É certo que 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. As súmulas se tornaram instrumentos utilíssimos a todos os juízes e aos advogados. Elas, na prática, já são quase vinculantes, pela tendência natural dos juízes em acompanhar os julgados dos tribunais superiores.

O problema reside em torná-las obrigatórias. 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.

3) Miguel Reale afirma que toda fonte de direito implica uma estrutura normativa de poder, podendo ser considerado quatro tipos de fontes, quais sejam, o processo legislativo, a jurisdição, os usos e costumes jurídicos e a fonte negocial. Vale frisar que o juiz, muitas vezes, atualiza o sentido possível da lei, ajustando-a às circunstâncias e contingências do momento, caracterizando a jurisprudência como fonte de direito. *Lições preliminares de direito* (1998).

4) Miguel Reale. *Lições preliminares de direito* (1998), p. 168.

5) Maria Helena Diniz, *Compêndio de Introdução à ciência do direito* (1997), p. 294 e 295.

6) Lenio Luiz Streck, *Hermenêutica Jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 4ª edição, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2003.

7) Lenio Luiz Streck, *Hermenêutica Jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 4ª edição, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2003.