

Antônio Pereira de Souza

Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União,

SUMÁRIO – Introdução, 1 – A crise do poder judiciário, 2- oO direito sumular, 3- O efeito vinculante das súmulas como garantia de um processo de resultados, 4 – Conclusões, 5 – Referências Bibliográficas.

A SÚMULA VINCULANTE COMO INSTRUMENTO DE RACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA JUDICIAL

Autor: Souza, Antônio Pereira de (*)

INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004 foi introduzida a adoção de Súmula Vinculante pelo Supremo Tribunal Federal. O artigo 103-A foi incorporado ao texto constitucional conferindo poderes ao STF para aprovar súmula com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário a à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

O efeito vinculante tem por objetivo evitar que uma demanda judicial - cujo conteúdo substancial já tenha sido objeto de discussão e julgamento por parte do judiciário em várias outras demandas - seja novamente submetido ao órgão julgador. Referido instrumento mostra-se de grande eficácia para tornar mais célere o julgamento dos milhares de processos que se amontoam nos tribunais, retardando a prestação jurisdicional.

Todavia, a existência do efeito vinculante das súmulas do STF para os juízes e tribunais inferiores é algo passível de controvérsias, ensejando argumentos contrários e a favor. Além de outras razões, os opositores argumentam que o instrumento em questão cercearia a liberdade de criação dos juízes ou sua independência; por outro lado, os defensores alegam não ser mais possível que cada juiz julgue questões idênticas em sentidos diferentes, desencadeando a autuação de milhares de recursos junto aos tribunais.

A despeito das ponderações que se mostram contrárias à eficácia do novel instrumento constitucional, por intermédio do presente artigo pretende-se discorrer sobre as principais razões que credenciam a Súmula Vinculante como mecanismo de racionalização do sistema judicial, diante da lentidão da prestação jurisdicional.

Para tal desiderato, o texto a seguir aborda a chamada crise do Poder Judiciário, discorre sobre aspectos conceituais atinentes ao Direito Sumular, expondo também opiniões

desfavoráveis à decisão vinculativa, seguidas de considerações acerca do efeito vinculante das súmulas como garantia de um processo de resultados, contendo, ainda, comentários conclusivos, além de informações relativas às referências bibliográficas.

1- A crise do poder judiciário

A Constituição de 1988 ampliou significativamente os inúmeros mecanismos jurídico-institucionais de proteção e garantia aos direitos das pessoas, de forma a assegurar-lhes melhores instrumentos de exercício de sua cidadania no regime democrático restabelecido.

A Carta Magna tornou-se documento modelar no que se refere à declaração de direitos e garantias individuais e coletivos, sobressaindo também os direitos sociais. A partir de então foi conferida legitimação extraordinária ao Ministério Público, sindicatos, associações de classe, vendo-se a expansão da jurisdição à medida em que, não apenas a lesão de direito poderia ser levada ao Judiciário, mas a mera ameaça de lesão.

Além do grande aumento da população nos últimos anos, paralelamente deve ser somada a demanda reprimida em consequência de sucessivos anos de regime totalitário, que emergiu com todo o ímpeto, desaguando na porta de um Poder Judiciário despreparado para atender convenientemente esse despertar da cidadania.

Em contrapartida, consoante afirma Antonio Carlos de A. Diniz,¹ as estruturas do Judiciário brasileiro, em seu eixo essencial, persistem profundamente arcaicas e defasadas, sendo algumas pertencentes ao século passado.

Desse modo, essa antiga e solene instituição, em plena era digital, deparou-se subitamente com as exigências crescentes de uma prestação jurisdicional célere, eficaz, sem que, por si mesma, pudesse em seu ritmo lento acompanhar, com a velocidade exigida, as transformações sociais então advindas.

Grande defensor da implantação da Súmula Vinculante, Carlos Mário da Silva Velloso sempre demonstrou que o mal maior da Justiça é a lentidão. Em seus debates, repetidas vezes apresentou propostas no sentido de elidir essa mazela que tanto desconforto traz aos jurisdicionados, tornando, em determinadas situações, ineficiente a prestação jurisdicional, redundando em preocupação para os magistrados.

De fato, não há como compreender que uma demanda se arraste por intermináveis anos, gerando verdadeira descrença na Justiça.

¹ Diniz, 2005.

Ao abordar o assunto, lembra Alcenir José Demo² que “a morosidade da Justiça é um problema que remonta décadas em nossa história, tanto que Rui Barbosa, nos idos de 1920, em um de seus memoráveis discursos (Oração aos Moços), já dizia: Justiça atrasada não é Justiça senão injustiça qualificada e manifesta”.

O aumento do número de processos, motivado pelo encorajamento do acesso à Justiça, despertando, portanto, as pessoas para o exercício da cidadania, desponta como uma das principais causas para o emperramento da morosidade da processo jurisdicional.

O reconhecimento, em sede constitucional, de interesses difusos e coletivos e o credenciamento aos respectivos entes para defesa em juízo desses interesses, os direitos conferidos ao consumidor, o aumento do raio de proteção da ação popular, tudo isso resultou em crescente número de processos.

Observa-se, portanto, que houve um vertiginoso aumento das ações ajuizadas, sobressaindo a compreensão de que o cidadão, bem como os órgãos e entidades devem proteger a *res pública*.

À medida em que as pessoas conscientizam-se da cidadania, concluindo que o Estado-Juiz tem a obrigação de solucionar os conflitos individuais, cresce o número das demandas na Justiça, observando-se uma verdadeira explosão de processos.

Outro fato que contribui para que a Justiça seja lenta diz respeito ao quadro reduzido de juízes em nosso país, verificando-se nos últimos anos, um déficit ainda maior nesse aspecto, no cenário da magistratura nacional. A cada ano avolumam-se os cargos não preenchidos, sendo bastante reduzido o número de cargos em relação ao número de habitantes.

Tem-se a informação de que nos países do chamado primeiro mundo existe um juiz para cada mil habitantes, enquanto no Brasil existe um juiz para cerca de trinta mil habitantes.

Entre as causas que contribuem para o retardamento dos processos sobressai também o desaparecimento do apoio administrativo no âmbito da primeira instância.

Outro motivo é a forma inadequada de recrutamento de juízes, muitos dos quais bacharéis sem vocação para a magistratura ou candidatos mal preparados.

Causa também que concorre em muito para o emperramento da Justiça é o formalismo das leis processuais e sistema irracional de recursos, os quais postergam indefinidamente o encerramento da lide.

² Demo, 2004, p. 30.

O Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário-BNDPJ, constante do *site* do STF, revela o quadro preocupante alusivo ao número de processos recebidos por aquele órgão, diante do quantitativo de processos julgados.

Em 1988 o Supremo Tribunal Federal, com apenas 11 magistrados, recebeu 21.328 processos e julgou apenas 16.313; em 1998 o número de processos encaminhados àquele órgão saltou para 52.636 com 51.307 decisões. Durante o ano de 2000 houve um grande incremento em relação aos processos recebidos com a marca de 105.307, observando-se, no entanto, que as deliberações limitaram-se ao total de 86.138; em 2001 o STF recebeu 110.771 processos, verificando-se, contudo, que os julgamentos alcançaram a marca de 109.692.

Em 2003 e em 2004 o quantitativo de processos enviados ao Supremo baixou para 87.186 e 83.667, respectivamente, elevando-se significativamente, em termos comparativos, o número de decisões prolatadas, as quais alcançaram as marcas de 107.867 e 101.690, respectivamente.

Malgrado o volume fabuloso de processos ajuizados junto à corte de elite do ordenamento jurídico, que tem a função maior de guardar a Constituição, impende esclarecer que aproximadamente 80% são causas repetidas, onde são corroborados entendimentos propostos.

Por outro lado, desde a sua criação, o Superior Tribunal da Justiça, com a missão maior, entre outras, de uniformizar o direito infraconstitucional, vem recebendo volume de processo com crescimento vertiginoso. Em 1990 recebeu 14.087 feitos, julgando 11.742; em 1993 pela primeira vez o Superior Tribunal da Justiça julgou mais processos (35.105) do que o total recebido (33.336).

Nos anos seguintes os números apresentaram-se desproporcionais, devendo ser dito que em 2001 foram autuados naquele órgão 184.478 processos e adotadas 198.613 deliberações.

Em 2003 o STJ recebeu o espantoso número de 226.440, julgando 216.999, com o mesmo número de ministros que em 1989 julgaram 3.711 processos.

Resumidamente, durante o período compreendido entre os anos de 1989 até 2003 o Superior Tribunal da Justiça recebeu o alarmante número de 1.320.119 processos tendo proferido 1.357.565 deliberações.

A situação não é diferente no Tribunal Superior do Trabalho onde foram autuadas 20.276 causas em 1990, tendo o número saltado para 93.484 cinco anos depois.

Comparativamente, importa dizer que a Suprema Corte americana possui nove juízes que apreciam cerca de 160 recursos por ano, uma vez que aqueles magistrados gozam da

chamada arguição de relevância, representada pela prerrogativa de selecionar, entre cerca de 6.000 propostas de recursos a eles submetidos, algo em torno de 300 feitos considerados mais importantes para exame e posterior decisão.

O sistema recursal precisa ser racionalizado. Os intermináveis recursos, agravos, medidas cautelares abarrotam a Justiça de causas eternizando as demandas. A problemática resultante do excesso de recursos acerca de assuntos já sumulados integra e está na base da chamada crise dos tribunais superiores.

Os pleitos são repetidos e curiosamente o recorrente quase sempre é o Poder Público. Quase 61% dos recursos ajuizados junto ao Supremo Tribunal Federal partem da União, acompanhada do INSS com cerca de 21%, seguindo-se o Estado de São Paulo com aproximadamente 11 por cento, entre outros.

A grande maioria das ações aborda matérias já decididas anteriormente, podendo-se defluir que, sendo o Poder Público o maior “cliente” dos tribunais superiores, esta repetição irracional e inútil de ações nessas instâncias se dá por insistência dos entes públicos em não se submeterem à jurisprudência dominante então existente, onde em muitos casos as decisões lhe são desfavoráveis, sendo mínima a probabilidade de êxito. Desse modo, os interessados se valem dos permissivos legais, cujo desdobramento inevitavelmente é a procrastinação inútil e desgastante dos feitos, prolongando ao máximo a tardia derrota até esses desembocarem nos tribunais superiores.

Como exemplo podem ser citadas questões atinentes à devolução dos empréstimos compulsórios, aplicação da correção monetária dos salários de contribuição para o cálculo das aposentadorias, discussão sobre índices da inflação na caderneta da poupança, bem como no Plano Collor, inconstitucionalidade parcial das leis do FINSOCIAL, a inconstitucionalidade das contribuições sociais dos autônomos, correção monetária do FGTS, etc.

Conforme dito, sabe-se que em torno de 80% dessas questões apresentadas ao foro, e resistidas pela administração pública, são decisões maturadas e meditadas e que as prerrogativas recursais então utilizadas, muitas vezes com o objetivo de resolver problemas de caixa, cria entraves à entrega da prestação jurisdicional à qual o cidadão tem direito.

Portanto, diante do quadro descrito, a Súmula Vinculante desponta como um importante instrumento de desembaraço do sistema judicial, criando a possibilidade de definição célere do processo, autorizando o manejo da reclamação contra qualquer decisão, encerrando rapidamente a ação.

2- O Direito Sumular

Para Lincoln Magalhães da Rocha³ o Direito Sumular consiste em uma nova metodologia de aplicação do Direito ou de nova técnica de jurisprudência, sendo irrecusável o seu caráter de norma geral com âmbito de validade restrito ao tribunal, sendo sua vigência assegurada e sua eficácia patente pelos efeitos, sobretudo processuais que determina.

Lembra que,⁴ à semelhança da regra do *stare decisis*, próprio do sistema anglo-saxão, e por inspiração do ministro Victor Nunes Leal, do Supremo Tribunal Federal, a súmula surgiu em 1963, de maneira autônoma e autóctone, sem que tivesse prevista especificamente na Constituição e nas leis. Para Lincoln, a idéia original do criador da Súmula da Jurisprudência Dominante do STF, Victor Nunes Leal, constitui a mais evidente afirmação da importância do precedente no Direito Brasileiro.

À época, a criação de súmula representou uma inovação objetivando introduzir uma metodologia de julgamento nos processos que abarrotavam o STF já naquela ocasião, proporcionando maior estabilidade à jurisprudência do Tribunal, à medida em que o novo instituto uniformizaria decisões que se repetiam reiteradamente em julgados semelhantes.

Referido instrumento tem autoridade persuasiva para os demais órgãos do Poder Judiciário, podendo ser revisto pelo próprio Tribunal. Após a sua implantação no âmbito do Supremo, os demais órgãos adotariam igual procedimento formulando suas próprias súmulas, a partir da repetição das deliberações, conexão e convergência com outros julgados, redundando em jurisprudência.

Daí a razão de Roberto Rosas⁵ conceituar Direito Sumular como sendo o reflexo do Direito emanado de súmulas de um Tribunal, argumentando, ainda, *verbis*:

Não importa o nome quando o tribunal fixa entendimento e diretriz. É a chamada força vinculante da decisão, pouco importa o nome – orientação precedente, jurisprudência, súmula. Como afirma Calmon de Passos – seja o que for, obriga (Revista do TRF da 1ª Região, v. 9, nº 1, p. 163), porque repugnam decisões diversas, baseadas em interpretações diversas, sobre a mesma regra jurídica. Como observa a Ministra Ellen Gracie Northfleet, a maioria das questões trazidas ao foro, especialmente ao foro federal, são causas repetitivas, onde, embora diversas as partes e seus patronos, a lide jurídica é sempre a mesma (‘Ainda sobre o efeito vinculante’, Revista de Informação Legislativa, n. 132, p. 133). Há conteúdo compulsório em tudo isso e, portanto, a obediência a essas decisões, por todos os níveis.

³ Rocha, 1983, p. 105.

⁴ Rocha, 1983, p. 100.

⁵ Rosas, 2004, p. 12.

Afirma Ivan Lira de Carvalho⁶ que Direito Sumular é a elevação da jurisprudência esparsa, através do amalgamamento dos julgados ao patamar de ramo da árvore do Direito.

Ao discorrer sobre o precedente judicial, afirma Hans Kelsen que um tribunal, especialmente um tribunal de última instância, pode receber competência para criar não só normas individuais vinculadas, mas também normas gerais, ou seja, quando a decisão judicial cria o precedente judicial e quando a decisão judicial, do caso concreto, é vinculante para a decisão de casos idênticos. Acentua o mestre de Viena que a função criadora dos tribunais realça quando lhe é dado formular regras com força de precedente.

Assim, o Direito Sumular vem conquistando prestígio a partir da segurança jurídica que lhe é própria e a partir da complexidade do processo legislativo brasileiro, tendo como nascedouro as mais repetidas posições dos tribunais, que julgam as causas em última instância.

3- O efeito vinculante das súmulas como garantia de um processo de resultados

Há muito o efeito vinculante integra o ordenamento jurídico no nosso país. A Emenda Constitucional nº 07, de 1977, estabelecia que “a partir da data da publicação da ementa do acórdão no Diário Oficial da União, a interpretação nele fixada terá força vinculante implicando sua não-observância negativa de vigência do texto interpretado”.

Ao disciplinar a representação interpretativa, o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, em seu artigo 187, previa que “a partir da publicação do acórdão, por suas conclusões e ementa, no Diário da Justiça da União, a interpretação nele fixada terá força vinculante para todos os efeitos”.

O efeito vinculante propriamente dito foi formalmente instituído no ordenamento jurídico pátrio quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 03/1993, cujo artigo 1º alterou o artigo 102 da Carta Magna para incluir o parágrafo 2º, criando a Ação Declaratória de Constitucionalidade de Lei ou de ato normativo, dotada de eficácia *erga omnes* e efeito vinculante.

⁶ Carvalho, 2005.

O modelo está associado à regra do *stare decisis* ou precedente judicial vinculativo próprio do sistema *commow law*, embora sobressaem relevantes discrepâncias entre o mencionado sistema e o nosso, de tradição romano-germânica.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004 (artigo 103-A), exsurge a Súmula Vinculante como um instrumento capaz de dotar de agilidade a máquina emperrada da Justiça, evitando repetição inútil de demandas, assim como divergências de vários órgãos julgadores no contexto de instâncias inferiores, diante de decisão pacificadora no âmbito do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria.

Todavia, o tema é polêmico e divide opiniões, tendo despertado enorme interesse, suscitando debates por meio dos quais afloram-se duas correntes. A que aponta as virtudes do novo mecanismo constitucional, bem como a que advoga os vícios, restrições e até mesmo a inconstitucionalidade do instrumento.

Muito se discute sobre a influência que a obrigatoriedade de seguir a jurisprudência sumulada poderia exercer sobre os juízes das instâncias inferiores que, na visão de alguns, perderiam a oportunidade de desenvolver sua criatividade e liberdade de interpretação das normas jurídicas.

Afirma-se que a restrição então imposta poderia cristalizar a jurisprudência ocasionando o engessamento da ciência jurídica, reduzindo as garantias dos direitos dos cidadãos. Com isso, o Direito não se adaptaria às necessidades sociais, em sua evolução, mas ficaria estancado no tempo e no Supremo Tribunal Federal.

Ao discorrer sobre o tema, Evandro Lins e Silva narra uma defesa, empreendida por Rui Barbosa, de um Juiz de Direito do Rio Grande do Sul que havia sido condenado pelo Tribunal de Justiça por um pseudo crime de hermenêutica, por não haver seguido a jurisprudência da corte, tendo Rui Barbosa dito que defendia também “dois elementos que no seio das nações modernas constituem a alma e o nervo da liberdade: o júri e a independência da magistratura”.

Quando da segunda parte da defesa, Rui Barbosa, com sutil ironia, deu-lhe o título de “*novum crimen* e o crime de hermenêutica”, sustentando a tese da autonomia intelectual do juiz para que não se converta em “espelho inerte dos tribunais superiores”, quando a sua existência seria “um curso intolerável de humilhações”.

Em que pese Evandro Lins e Silva defender o caráter persuasivo da súmula como importante instrumento do trabalho de juízes e advogados, bem como da própria Suprema Corte, são suas as seguintes afirmações:

Penso que todos nós, como advogados e cidadãos, devemos pôr a imaginação a funcionar, ajudando a debelar a crise do Poder Judiciário para que este possa atender às necessidades e aos reclamos da sociedade. Súmulas, sim, mas não vinculantes, e outras providências que dêem aos ministros do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores os meios de tornar possível e viável o seu funcionamento normal sem sacrifício dos seus juízes. A solução surgirá e ela será encontrada, de modo a impedir o excesso de causas que lhes são afetas em conseqüência da estrutura anacrônica do poder judiciário, a partir de sua base. Os juizados especiais, agora criados, poderão ser o embrião dessa reforma, tornando expeditas as soluções da maior parte das questões contenciosas, sem sacrificar a cúpula do sistema. Novas súmulas poderão atenuar em muito a aguda crise criada com a repetitividade de questões que estão entulhando as prateleiras e os gabinetes dos ministros do Supremo Tribunal Federal e dos demais tribunais superiores.

Igualmente contrário à Súmula Vinculante, sentenciou João Alberto Medeiros Fernandes,⁷ *in verbis*:

O direito do cidadão de ver o seu caso concreto examinado pelo seu advogado e pelo seu Juiz é inalienável, decorre de princípio constitucional, mas jamais de aplicações de decisões preconcebidas, também chamadas de *stare decises* [...] ‘Criada a referida súmula de aplicação obrigatória é possível fechar os escritórios de advocacia, as comarcas, calar a Ordem dos Advogados do Brasil e aposentar juízes, mas, é certo que antes, o cidadão morrerá de injustiça. A Súmula Vinculante é uma maneira de oprimir o povo porque ele não tem consultoria jurídica em Brasília, nem força econômica para contratar os maiores juristas do país, ao passo que o governo, os bancos e as multinacionais, pelos caminhos certos, estabelecerão a imutabilidade futura das decisões que lhe favoreçam.’

Após extensa e fundamentada exposição sobre a matéria, conclui Sílvio Nazareno Costa,⁸ afirmando que “... por restringir, ainda que apenas em determinados casos, a independência de que se deve desfrutar o juiz para o exercício da atividade jurisdicional, é materialmente inconstitucional” a proposta (à época), de emenda que atribui força vinculante a súmulas jurisprudenciais.

Ao criticar de forma contundente a então proposta de Emenda Constitucional, Carmen Lúcia Antunes Rocha,⁹ assegurou que o Supremo Tribunal Federal terá sido erigido à condição de órgão reformador da Constituição, com a possibilidade de criar normas constitucionais, sem qualquer participação do cidadão, sem qualquer possibilidade sequer de sua mudança pelo processo legislativo infraconstitucional.

Na oportunidade, afirmou textualmente, que:

A adoção de Súmula Vinculante rompe a tradição constitucional republicana brasileira, princípios constitucionais atuais brasileiros; tolhe direitos dos

⁷ Carvalho, 2005.

⁸ Costa, 2002, p. 175.

⁹ Rocha, 2000, p. 640.

cidadãos; compromete o princípio da legitimidade democrática e o princípio da separação dos poderes, segundo o modelo adotado na Lei Fundamental da República; afronta o princípio da independência do Juiz, sem o qual o direito fundamental à jurisdição vê-se restringido e não é dado como certo para a correção de rumos na eficiente e tempestiva prestação jurisdicional que é buscada.

Igualmente rebelde quanto à aprovação da Súmula Vinculante, Lúcia Valle Figueiredo¹⁰ compreende que o juiz de primeira instância é quem realmente começa a dialogicidade da norma, é quem leva ao tribunal a primeira intelecção da norma, a fim de que a corte de apelação mantenha ou reforme sua decisão, não havendo possibilidade, destarte, de a jurisprudência ser formada de cima para baixo.

Por intermédio de artigo veiculado pela internet, Antonio Carlos Diniz¹¹ sustenta que o juiz se tornaria repetidor burocrata das súmulas dos tribunais superiores, que, dotando de tal efeito as súmulas, estar-se-ia violando a separação de poderes e, por fim, defende que não se estaria respeitando o princípio do duplo grau de jurisdição.

Freqüentemente depara-se também com a argumentação de operadores do Direito no sentido de que a vinculação de decisões é característica da família do *commow law*, não se podendo adotar tal sistema em ordenamento jurídico filiado ao *civil law*.

Todavia, a despeito da censura atinente ao caráter vinculante das decisões, acabou por predominar a corrente de pensamento que enxerga no instituto em questão mais benefícios e virtudes do que vícios e defeitos.

Da inflamada resistência ao novo instrumento jurídico, sobressaem críticas sobretudo no tocante ao possível engessamento do Direito, à vista da restrição à liberdade de julgar dos demais magistrados.

Contudo, tomando as palavras de Waldemar Cláudio de Carvalho,¹² observa-se que no exercício do seu mister de dizer o Direito, o juiz, antes de interpretá-lo, precisará imprimir o efetivo conteúdo e alcance da norma a ser aplicada no respectivo caso a ele submetido a julgamento.

Vê-se então que, pela própria natureza do fenômeno hermenêutico, somente o magistrado estará apto a dizer se, efetivamente, determinado precedente mostrar-se-á ou não, adequado à solução daquela demanda e em que extensão.

Conforme anota o mencionado jurista, situação bem diferente seria se no modelo brasileiro não houvesse possibilidade de revisão de tais enunciados, se eles fossem ditados por

¹⁰ Figueiredo, 2002.

¹¹ Diniz, 2005.

¹² Carvalho, 2004.

um outro poder que não o próprio Judiciário, ou se o magistrado estivesse sujeito à punição ou compelido a aplicar a súmula (ao arrepio de sua convicção), ainda que tal decisão viesse a ser cassada pelo STF em decorrência do provimento de reclamação interposta pela parte interessada.

Prosegue o expositor ressaltando, *in litteris*:

A falta de liberdade também existiria, com a devida vênia daquelas abalizadas autoridades que defenderam o projeto inicial, se o instituto viesse a adotar o mesmo processo concentrado de controle de constitucionalidade, de caráter antecipatório, previsto no artigo 102, 2º, da Constituição, uma vez que, por um lado, poderia até ganhar presteza na definição da controvérsia, mas, por outro, precipitaria o debate ainda não prudentemente amadurecido pela jurisprudência, transformando os magistrados de primeiro e segundo graus de jurisdição em meros chanceladores de teses jurídicas já definidas pelas instâncias superiores.

Acertadamente aduz o articulista que, o que se pode verificar foi o extremo cuidado tomado pelo Congresso Nacional ao introduzir no ordenamento brasileiro esse peculiar instrumento anglo-saxônico de racionalização da prestação jurisdicional, submetendo-o aos cuidados de uma instituição que, ao longo de mais de um século de experiência republicana, soube enfrentar e superar as maiores intempéries, políticas e sociais, por que passou a nação brasileira, daí se pode esperar do STF a dignificação que o instituto merece, a regular apenas aquelas matérias reconhecidamente relevantes à harmonização da exegese constitucional, a fim de que confira maior segurança às relações jurídicas, tão desejável ao progresso e à paz social.

Com propriedade, arremata Waldemar Cláudio de Carvalho,¹³ sustentando que a Súmula Vinculante constituirá, *in verbis*:

Valioso instrumento de libertação dos juízes – liberando-os daqueles processos repetitivos e massificantes, sem questionamentos maiores, que os impedem, quase sempre, de aprofundarem o estudo e, por conseqüência, a compreensão dos principais problemas que afligem o jurisdicionado brasileiro. Donde se pode concluir esse breve ensaio com a seguinte reflexão do professor Roberto Rosas: ‘Dirão, mas há liberdade do juiz em decidir! Verdade. Mas o verbete de uma súmula somente será decisivo, depois de muito debate – por isso foi sumulado. A liberdade judicial, apanágio do Estado Democrático, dirige-se às novas questões, a novas leis, aos temas em aberto. Aí, sim, o juiz, com sua livre decisão, prestará notável serviço à Justiça’.

Ao discorrer sobre o assunto, espera Maurício Corrêa¹⁴ que essa providência seja o primeiro passo na busca da aspirada celeridade dos procedimentos judiciais, saudando-a como

¹³ Carvalho, 2004.

¹⁴ Corrêa, 2004.

inteligente instrumento de racionalização das atividades pertinentes, asseverando que a sociedade não pode conviver mais com a avalanche de processos repetitivos, tomando tempo dos juízes com reanálise de teses já consolidadas pela jurisprudência. No seu pensar, o grande eureka da Súmula Vinculante é a garantia da efetividade dos princípios da igualdade, segurança jurídica e amplo acesso ao Judiciário, acentuando, ainda:

A par, entretanto, de toda essa economia e racionalidade, está outra conquista, que temos como mais importante, que é a garantia da efetividade dos princípios da igualdade, da segurança jurídica e do amplo acesso à Justiça. É muito comum hoje, especialmente nesses chamados casos de massa, ocorrer a uma pessoa ganhar a causa e a outra, na mesmíssima situação, perdê-la. Tal decorre da simples circunstância, muitas vezes, de que o perdedor não teve condições financeiras de levar seu processo adiante, até os tribunais superiores, para assegurar-lhe tratamento isonômico. Essa situação de desequilíbrio social perante a Justiça, em questões idênticas e estritamente de direito, não pode mais prevalecer.

Por outro lado, e é bom que isso fique claro, o juiz continuará plenamente a exercer o seu papel. Quem analisará o caso, colherá as provas e decidirá se está ou não enquadrado naquela hipótese é o próprio magistrado. O que acontecerá é que, uma vez definido que a situação é aquela sumulada, a interpretação do direito será a mesma para todos, de norte a sul do país, para pobres ou ricos, devendo cumpri-la também todos os órgãos da administração pública.

Enaltecendo o novo instrumento que doravante passou a integrar a Lei Maior, Maurício Corrêa assevera que foram assegurados rígidos mecanismos de controle, desde a exigência do voto de dois terços dos ministros do STF para edição de uma Súmula Vinculante, até a fixação de mecanismos procedimentais que assegurem sua revisão, tendo declarado, em outra oportunidade, (doc. 3, f. 7) que a implementação do precedente judicial vinculativo traria uma economia da ordem de R\$ 20 bilhões por ano.

De fato, o texto objeto do artigo 103-A da Constituição da República representa um avanço no que concerne à adoção do sistema do precedente obrigatório, reclamado há muito em diversas manifestações doutrinárias, cuja implementação reduzirá substancialmente a carga de processos que emperra a máquina judiciária e sufoca os órgãos jurisdicionais.

O grande número de ações existente congestionava o Poder Judiciário, tornando inviável o funcionamento da sua máquina a contento, gerando um estado de desilusão do cidadão, cômico dos seus direitos, sabendo-se que todos os meios são empregados pelo Estado, que tem o dever de proteger esse direito, impedindo a sua não efetivação.

Argumenta José Augusto Delgado¹⁵ que não há razão jurídica a sustentar esse estado de resistência, o qual, além de se constituir em forte atentado ao direito da cidadania, em nada

¹⁵ Delgado, 1998, p. 355.

contribui para o aperfeiçoamento da ciência jurídica e para a efetividade da Justiça e da paz social.

A atuação administrativa nesses moldes, não acatando e cumprindo o direito do administrado, previamente reconhecido em reiteradas decisões pelo Poder Judiciário, gera mais ônus para a administração, provocando-lhe despesas excepcionais ao próprio reconhecimento e cumprimento da pretensão que lhe é apresentada.

Segundo relata José Augusto Delgado,¹⁶ conforme levantamento feito pela Secretaria da Receita Federal, a administração gasta mais em manter o funcionamento do Poder Judiciário do que pagar o direito reclamado.

Desse modo, exsurge um sentimento de angústia, indignação e de revolta por parte das pessoas que querem ver as suas lides solucionadas de forma célere e efetiva. De outra parte, o órgão julgador não fica imune a esses sentimentos, sendo para ele igualmente angustiante, após ter presidido e impulsionado o processo, até a prolação da sentença definitiva, deparar-se com a parte sucumbente impetrando documento recursal, quase sempre com efeito suspensivo, devendo a parte vencedora ter que esperar para nova deliberação.

Nas palavras de Teotônio Negrão¹⁷ é verdadeiramente inacreditável que o Poder Público, a quem compete a tutela do Direito, seja o mais renitente e, às vezes, o mais chicanista de todos os réus, interpondo uma plethora de recursos infundados, com a manifesta e pouco honesta intenção de adiar, indefinidamente, o cumprimento de suas mais elementares obrigações.

O novel instituto da Súmula Vinculante surge como mecanismo hábil para desafogar a situação embaraçosa em que se encontra a Justiça nacional, buscando resolver, ainda que parcialmente, o gravíssimo problema dos reiterados desafios à jurisprudência assente de um tribunal por julgamentos e recursos contrários a ela, impondo à corte atividade inútil e onerosa.

Após desenvolver pormenorizado estudo e discussão sobre a natureza jurídica do instituto da Súmula Vinculante, Antônio Souza Prudente¹⁸ sustenta:

A instituição da Súmula Vinculante em nosso ordenamento jurídico, como resultado do tecido celular da jurisprudência construída no controle difuso de constitucionalidade, por nossos tribunais, após reiteradas decisões sobre a matéria, ali controvertida, contribuirá decisivamente, para a distribuição da justiça adequada a todas as pessoas que dela necessitem, no âmbito judicial e administrativo, assegurando-lhes um sistema jurídico moderno e igualitário, que efetivamente garanta e não apenas proclame o direito de todos, como a

¹⁶ Delgado, 1998, p. 355.

¹⁷ Oliveira, 2006.

¹⁸ Prudente. 2005, p. 42.

melhor e mais civilizada forma de acesso pleno a essa tão almejada justiça, no imaginário do terceiro milênio.

Na linha do pensamento de Zélio Maia da Rocha,¹⁹ importa consignar que em plena era da globalização, a jurisprudência ganha relevante repercussão, tendo sido criada a Súmula Vinculante ao fundamento de imprimir estabilidade às relações sociais, combatida pelos conflitos de manifestações judiciais.

Nesse sentido, impende resgatar a lição de Rodolfo Camargo Mancuso,²⁰ para quem o Direito Sumular serve ao propósito, justamente, de colocar parâmetros seguros que impeçam o arbítrio e a injustiça ocorrentes quando respostas discrepantes são dadas a casos substancialmente análogos.

Ora, a desigualdade é gerada a partir da interpretação (de maneira diversa), de norma ou situação, diante de casos iguais, estando a doutrina nacional a insistir que tal disparidade na aplicação do Direito traz insegurança jurídica, razão por que, agora com *status* constitucional, emerge a Súmula Vinculante.

Não pode o Direito moderno prescindir das vantagens do sistema judicial de aplicação do direito negando valor ao precedente jurisprudencial, daí a preocupação de ordem pragmática representada pela filosofia dessa medida hoje triunfante no cenário jurídico.

Impende seja feita alusão à visão essencialmente pragmática de Hugo de Brito Machado,²¹ que assim escreveu:

Não é razoável admitir-se que o Judiciário esteja com seus canais inteiramente congestionados, com milhares de processos em tramitação no Brasil inteiro, quando o Supremo Tribunal Federal, com uma única decisão, poderia resolver definitivamente a questão, tornando desnecessários milhares de processos.

Ensinam Marcelo Lamy e Luiz Guilherme Arcaro Conci²² que os autprecedentes e os precedentes hierarquicamente superiores devem possuir efeito vinculante, independentemente de mandamento constitucional ou legal, mas por respeito à igualdade. Realidade essa que não ofende a livre convicção e a independência do julgador, uma vez que esse, entendendo que o caso apresenta circunstâncias diferenciadas, desimpedido estará para decidir diversamente, externando, obviamente, as razões para tal proceder.

Portanto, não há falar em afrontamento do princípio da independência do juiz, cerceando-lhe a liberdade de criação e a independência.

¹⁹ Rocha, 2005, p. 52.

²⁰ Lamy, 2005, p. 296.

²¹ Diniz, 2005.

²² Lamy, 2005, p. 296.

Em favor da adoção do efeito vinculativo para as súmulas, argumentou Paulo Brossard que o princípio da utilidade tem que se fazer sentir, ainda que isso importe, aqui ou ali, em certas situações menos confortáveis, sendo esse um princípio de utilidade jurídica, social, política, utilidade no seu sentido mais amplo.

Desse modo, apresentam-se como inegáveis as razões pragmáticas advindas da implantação do preceito sumular nos moldes em que foi insculpido na Carta da República, podendo-se citar, entre outras, a unificação ou homogeneização da jurisprudência, celeridade processual, agilização e eficiência dos recursos, economia, segurança jurídica, previsibilidade do resultado, além da racionalização na prestação jurisdicional.

Uma vez inserida a Súmula Vinculante na Constituição Federal, espera-se sua ligeira consolidação no Direito brasileiro, porquanto trará efeitos benéficos devendo conferir regularidade e segurança às deliberações judiciais que cuidam da mesma matéria.

Importa consignar que, no âmbito do Tribunal de Contas da União, estuda-se a possibilidade de adoção da sistemática de vinculação de suas decisões aos comandos da jurisprudência sumulada, sendo o Relator da matéria (processo nº TC-018.773/1996-6), ministro Lincoln Magalhães da Rocha, grande entusiasta do assunto.

Conclusões

Nos últimos anos tem sido numerosa a proposição de soluções com vistas a satisfazer a crescente demanda pela prestação jurisdicional do Estado.

A Constituição da República surgiu como um marco na efetiva conquista dos direitos sociais e políticos em nosso país. A Carta Magna, precedida que foi pela ditadura militar, ampliou significativamente e deu força imperativa a uma imensa gama de direitos que espelham os anseios e o ideal de um estado democrático de direito fundado na justiça social.

Todavia, problemas de ordens diversas com os quais se depara o Poder Judiciário tem posto à prova, ou, no mínimo, adiado a concretização dessas conquistas.

Em razão, em grande parte, da existência de um sistema irracional de recursos previsto em nosso ordenamento jurídico, os tribunais encontram-se abarrotados de processos, objeto de matérias muitas vezes já julgadas, resultando, inclusive, em edição de súmulas, impedindo que os julgadores dispensem a atenção e cautela necessárias a cada caso.

O quadro lastimável em que se encontra o sistema judiciário, sobretudo pelo grande número de feitos, maior responsável pela morosidade na prestação efetiva da tutela

jurisdicional, resulta em prejuízos de ordem material, moral, além de gerar descrença na eficácia da lei e do aparelho judicial.

Não é demais lembrar que o número de processos encaminhados ao Supremo Tribunal Federal saltou de 21,3 mil em 1988 para 83,6 mil em 2004, já tendo atingido a marca de 110,7 mil em 2001, e, no caso do Superior Tribunal de Justiça, o número evoluiu de 3,7 mil em 1989 para a alarmante marca de 226,4 mil em 2003.

Nesse contexto, a Súmula Vinculante desponta como remédio alternativo, viável e eficaz, para a minimização do problema do abarrotamento das causas repetitivas nos tribunais, de forma a conferir celeridade e coerência às deliberações.

Entretanto, no âmbito da comunidade jurídica sobressaem opiniões que apregoam a existência de vícios e desvantagens na adoção da decisão vinculante, sob o argumento, sobretudo, de que seria uma afronta ao princípio da independência do juiz, porquanto estar-se-ia cerceando sua liberdade de julgar. Frequentes também são as críticas que dizem respeito ao amordaçamento do Direito, estagnação dos princípios jurídicos, amarração da ciência jurídica, entre outras.

Na verdade, não são desprezíveis os argumentos que militam no sentido da rejeição do precedente vinculativo, devendo-se reconhecer a resistência natural que possa trazer em relação aos demais integrantes do corpo judiciário, mormente os juízes de instâncias inferiores.

A propósito, aderindo à preocupação de Antonio Carlos de A. Diniz,²³ é de se repensar se o nosso sistema jurídico-político, assentado sobre fortes bases legalista-positivistas, estaria suficientemente maturado para recepcionar em seu bojo a súmula revestida do caráter da vinculação, valendo dizer que o assunto clama por reflexões mais aprofundadas, devidamente contextualizadas na realidade de nosso país.

É bem verdade que, a despeito de estar prevista a possibilidade de alteração dos enunciados da Súmula Vinculante, a partir dos casos práticos resultantes de sua implementação poder-se-á melhor aquilatar a possível ossificação que poderia produzir na própria evolução jurisprudencial, conforme as críticas assentes.

Se, por um lado, alguns juristas enxergam o instituto da Súmula Vinculante com certa reserva, por outro, constitui uma esperança plausível de solução (ou pelo menos minimização), do principal entrave dos tribunais, qual seja, o amontoado de causas repetitivas

²³ Diniz, 2005.

congestionando o sistema. Pode-se dizer que as vantagens do mecanismo constitucional em questão superam suas possíveis deficiências.

Enfim, diante da delonga irracional dos processos, além de outros motivos, a Súmula Vinculante sobressai como mecanismo hábil para tornar mais célere a solução das ações, bem como para conter o fluxo aberrante de julgados pelas cortes de cúpula, contribuindo assim, para que seja debelada a chamada crise que se instalou junto ao Poder Judiciário.

Referências Bibliográficas

- [ANTUNES, 2000] ANTUNES, Carmem Lúcia. Sobre a Súmula Vinculante. **Boletim de Direito Administrativo**, Brasília, setembro, p. 640-652, 2000.
- [BERMUDES, 2005] BERMUDES, Sérgio. **A Reforma do Judiciário pela Emenda constitucional nº 45**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- [CARVALHO] CARVALHO, Ivan Lira de. **Decisões Vinculantes**. Obtida via internet. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=254>, 23/09/05, 16h 32min.
- [CARVALHO, 2004] CARVALHO, Waldemar Cláudio de. A Súmula Vinculante e a Independência Funcional do Juiz. **Correio Braziliense**. Brasília, 06 dez. 2004.
- [CORRÊA, 2004] CORRÊA, Maurício. Saudemos a Súmula Vinculante. **Correio Braziliense**. Brasília, 05 dez. 2004.
- [COSTA, 2002] COSTA, Sílvio Nazareno. A Constitucionalidade Material da Súmula Vinculante. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, nº 155 (jul/set), p. 175-202, 2002.
- [DELGADO, 1998] DELGADO, José Augusto. Súmula Vinculante e a Administração Pública. **Boletim de Direito Administrativo**, Brasília (jun), p. 355-359, 1998.
- [DEMO, 2004] DEMO, Alcenir José. A Justiça é Cega Mas não é Muda. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano VIII, nº 186, p. 30-33, 2004.
- [DINIZ] DINIZ, Antonio Carlos de A. **Efeito Vinculante e Suas Conseqüências para o Ordenamento Jurídico**. Obtida via internet. <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=252>, 25/02/05, 10h 22min.
- [FIGUEIREDO, 2002] FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **O Controle Judicial dos Atos Administrativos e a Súmula Vinculante**. Vitória/ES: Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região, 30 out. 2002.
- [JUNIOR] JUNIOR, Roney Oliveira. **A Solidez da Súmula Vinculante e a Fragilidade da Súmula Impeditiva de Recursos**. Obtida via internet. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6271>, 24/02/06, 15h 40min.

- [LAMY, 2005] LAMY, Marcelo; Luiz Guilherme Arcaro Conci. Reflexões Sobre as Súmula Vinculantes. **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Método, p. 296-318, 2005.
- [LINHARES] LINHARES, Leonardo de Oliveira. **Efeito Vinculante das Súmulas como Garantia de um Processo de Resultados**. Obtida via internet. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2742>, 24/02/06, 15h 10min.
- [MENDES] MENDES, Gilmar Ferreira. **Efeito Vinculante das Decisões do Supremo Tribunal Federal nos Processos de Controle Abstrato de Normas**. Obtida via internet. <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=108>, 25/02/05, 17h 20min.
- [MENEGATTI] MENEGATTI, Christiano. **O Efeito Vinculante e a Crise do Judiciário**. Obtida via internet. <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=251>, 25/02/05, 06h 10min.
- [OLIVEIRA] OLIVEIRA, Moisés do Socorro. **Poder Judiciário: Morosidade. Causas e Soluções**. Obtida via internet. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id>, 24/02/06, 10h 16min.
- [PRUDENTE, 2005] PRUDENTE, Antonio Souza. A Súmula Vinculante e a Tutela do Controle Difuso de Constitucionalidade. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano IX, nº 195, p. 36-42, 2005.
- [ROCHA, 2000] ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. Sobre a Súmula Vinculante. **Boletim de Direito Administrativo**, Brasília (set), p. 640-652, 2000.
- [ROCHA, 1983] ROCHA, Lincoln Magalhães da. **Direito Sumular**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Shogun Arte, 1983.
- [ROCHA, 2005] ROCHA, Zélio Maia da. Súmula Vinculante. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano X, nº 218, p. 52-56, 2005.
- [ROSAS, 2004] ROSAS, Roberto. **Direito Sumular**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 12-13, 2004.
- [SILVA] SILVA, Bruno Mattos e. **A Súmula Vinculante para a Administração Pública Aprovada pela Reforma do Judiciário**. Obtida via internet. <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6101>, 25/02/05, 16h 32min.