



Escola da Magistratura do Rio de Janeiro

Súmula Vinculante

Lilian Meis Carneiro

Rio de Janeiro
2009

LILIAN MEIS CARNEIRO

SÚMULA VINCULANTE

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós- Graduação.
Orientadores: Prof^ª. Néli Fetzner
Prof. Nelson Tavares
Prof. Marcelo Pereira

Rio de Janeiro
2009

Súmula Vinculante

Lilian Meis Carneiro

Graduada em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Advogada. Graduada em Geografia pela Universidade Federal Fluminense.

Resumo: O presente trabalho trata dos procedimentos adotados na implementação das súmulas vinculantes, dos seus efeitos jurídicos e dos princípios por elas atingidos. Objetiva-se analisar se as súmulas ofendem o Estado Democrático de Direito ou se trazem segurança jurídica, através da análise das vantagens e desvantagens para o Poder Judiciário desde que passaram a vigorar no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chaves: Direito Constitucional, Supremo Tribunal Federal, Súmula Vinculante, Jurisprudência, Relevância.

Sumário: Introdução. 1. Histórico das Súmulas Vinculantes. 2. Procedimentos para a elaboração e edição das Súmulas Vinculantes. 3. Princípios afetados pelas Súmulas Vinculantes. 4. Os efeitos jurídicos provocados pelas Súmulas Vinculantes. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O trabalho ora proposto trata das alterações ocorridas no mundo jurídico a partir da criação das súmulas vinculantes, em que se demonstra o procedimento adotado para elaboração e edição das súmulas, os efeitos jurídicos e os princípios constitucionais pertinentes.

A súmula vinculante foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional 45/2004 e regulamentada pela Lei 11.417/06, que inseriu do artigo 103-A na Constituição da República. Atualmente, já foram editadas vinte e uma súmulas vinculantes pelo Supremo Tribunal Federal.

As súmulas vinculantes foram criadas com o intuito de uniformizar a jurisprudência sobre matéria constitucional, diante dos milhares de processos que versam sobre o mesmo tema, para que fossem respeitados os princípios da Segurança Jurídica, Isonomia dos Julgados, Celeridade Processual, Pacto Federativo e da Autonomia dos Poderes. No entanto, há críticas no sentido de que tais súmulas feririam a separação de poderes, a liberdade de convicção do juiz e resultariam em “engessamento” de interpretações sobre determinado tema.

A forma procedimental utilizada pelo Supremo Tribunal Federal para edição e elaboração das Súmulas Vinculantes, bem como, o respeito aos procedimentos e normas pertinentes serão analisados com o objetivo de verificar se há arbitrariedades na confecção das súmulas pelo Supremo Tribunal Federal.

Ao abordar as alterações no mundo jurídico a partir da criação das referidas súmulas, analisaremos a ocorrência de avanços e retrocessos e se o artigo 103-A da Constituição da República apenas modulou as interpretações constitucionais sobre determinados temas ou, ao contrário, se atingiu a sua finalidade de atingir a segurança jurídica, com o alívio dos Tribunais do excesso de processos idênticos e a eficiência na prestação jurisdicional.

1. HISTÓRICO DAS SÚMULAS VINCULANTES

Em 1963, o Supremo Tribunal Federal criou o instituto da súmula persuasiva para demonstrar seu entendimento sobre determinada matéria e, assim, melhorar a segurança jurídica através da pacificação do entendimento do Tribunal e, além disso, evitar repetidas análises desnecessárias de casos idênticos. Essas súmulas servem de orientação e possuem efeito persuasivo e não cogente, como as súmulas vinculantes. Logo após a instituição dessas súmulas, de acordo com STRECK (1998), os legisladores entenderam que lhes conferir caráter obrigatório constituiria ofensa à Constituição da República.

A palavra súmula origina-se do latim, *summula*, que significa sumário, ou seja, é o verbete que registra interpretação pacífica adotada por um Tribunal e promove uniformidade nas decisões.

Posteriormente, as súmulas persuasivas foram emitidas por todos os Tribunais. Entretanto, como não possuíam efeito cogente, e com base no Princípio do Livre Convencimento do Juiz, os juízes permaneciam livres para decidir de acordo com suas convicções pessoais, ainda que suas decisões se opusessem à jurisprudência dominante. STRECK (1998) não entende a jurisprudência como uma fonte de direito justamente porque ela não é uma norma cogente para os juízes.

Com o advento da Constituição da República de 1988, houve sensível alteração na disposição da Justiça brasileira, pois o Supremo Tribunal Federal recebeu a atribuição de proteger a Constituição da República. Neste diapasão, foi criado o Regimento Interno do STF, que passou a prever a regulamentação da criação das súmulas persuasivas do artigo 99 ao artigo 103.

Alguns doutrinadores criticavam o efeito vinculativo da súmula, como STRECK (1998), que entendia “que a aplicação da súmula, criada a partir de casos individuais, como normas gerais seria metacondição de programação e reprogramação de sentido no sistema jurídico”.

Cumprir observar o significado de alguns termos importantes para essa exposição. Jurisprudência é o conjunto das decisões judiciais tomadas no mesmo sentido sobre casos semelhantes e que indicam um entendimento específico de um determinado Tribunal. Uma decisão anterior serve de orientação para as futuras sentenças e, ao longo do tempo, se tal decisão for reiterada, tornar-se-á uniforme. A jurisprudência se renova ao longo do tempo, pois evolui conforme o dinamismo da sociedade. Precedente é o caso já decidido, uma decisão que poderá fazer parte da formação de uma jurisprudência. Súmula é o enunciado da jurisprudência sedimentada de um Tribunal. O pleno, ou órgão especial do Tribunal, se reúne e edita a súmula, que irá embasar as decisões dos juízes vinculados ao Tribunal que a editou, conforme determina o artigo 103-A da CRFB.

De acordo com CÔRTEZ (2008), na Inglaterra aplica-se o Sistema da *Common Law*, cujas soluções judiciais baseiam-se, majoritariamente, em precedentes ao invés de se basearem na legislação. As controvérsias dirimidas geram os precedentes, que embasarão decisões futuras e, conseqüentemente, ensejarão segurança jurídica. Isso porque, ao tratar casos similares de forma análoga, os precedentes tornam-se previsíveis para as futuras decisões.

Nos Estados Unidos da América, a Suprema Corte Americana interpreta a Constituição e cria precedentes inspirada no direito Inglês. Esse é o Sistema *Stare Decisis*, que é mais flexível do que o sistema inglês, por admitir alterações nos precedentes e, em alguns casos, a reconsideração das interpretações constitucionais.

O Direito Português, por sua vez, segue o Sistema Romano-Germânico, conhecido como *Civil Law*. Nele o direito é positivado, sofre várias interpretações e possui soluções embasadas em regras gerais criadas pelo legislador. Assim, de acordo CÔRTEES (2008) os precedentes não têm vinculação obrigatória, mas, caso não sejam seguidos, caberá recurso, além de haver a possibilidade de reforma da decisão pelas Cortes Superiores, similarmente ao que ocorre no Brasil.

Os juízes brasileiros de primeira instância, bem como os ministros dos Tribunais Superiores, possuem livre interpretação na valoração das normas jurídicas e na sua aplicação ao caso que examinam. Porém, a necessidade de uniformização de jurisprudência, em razão da busca pela segurança jurídica, ensejou a criação das súmulas persuasivas. Inicialmente, elas serviram apenas como orientação do entendimento sobre determinada matéria e, posteriormente, com a EC 45/2004, as súmulas vinculantes passaram a ser de observância obrigatória ao Poder Judiciário e à Administração.

O efeito vinculante de algumas súmulas, decorrentes de decisões proferidas em controle abstrato, foi inserido no ordenamento jurídico nacional por intermédio da Emenda Constitucional nº 3/1993, que acrescentou o parágrafo 1º ao artigo 102 da Constituição Federal. Isso foi posteriormente regulado pela Lei nº 9.868/1999, cujo artigo 28 prevê a eficácia geral e vinculante das decisões proferidas em ação direta de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade. Além disso, a Lei nº 9.882/1999, no seu artigo 10, parágrafo 3º, previu a eficácia contra todos e seu efeito vinculante para as decisões proferidas em argüição de descumprimento de preceito fundamental. A EC nº 45 inseriu o artigo 103-A na Constituição da República, que passou a dispor especificamente sobre a súmula vinculante.

O efeito vinculante origina-se no Direito Processual Alemão e confere maior eficácia às decisões. Na Alemanha, esse efeito abrange tanto o dispositivo da sentença quanto o fundamento determinante, que permite a análise do caso sob exame, e também de casos similares.

Existem vários regramentos no ordenamento jurídico brasileiro que buscam dar maior celeridade ao Judiciário, um dos caminhos é a diminuição da quantidade de processos. A súmula vinculante busca justamente uniformizar o entendimento sobre certas matérias constitucionais, que são recorrentes em excessivo número de processos. Dessa forma, obtém-se a pacificação do entendimento e se alcança a segurança jurídica. Na prática, a súmula vinculante adquire força de lei, pois cria vínculo jurídico e possui efeito *erga omnes*.

2. PROCEDIMENTOS PARA ELABORAÇÃO E EDIÇÃO DAS SÚMULAS VINCULANTES

A súmula vinculante difere da súmula persuasiva por ser emitida somente pelo Supremo Tribunal Federal, possuir *quorum* de aprovação diferenciado, ou seja, pela concordância de 2/3 (dois terços) dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e versar sobre matéria exclusivamente constitucional. Vale destacar que o artigo 103-A da Constituição da República prevê a possibilidade de revisão ou cancelamento da súmula vinculante.

A exigência de reiteradas decisões para a formação da súmula vinculante garante que a matéria por ela tratada tenha sido amplamente debatida pelo Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, obtém-se um posicionamento amadurecido sobre o assunto, que espelha a interpretação do Tribunal sobre a matéria dada em diversos precedentes. Ressalte-se que a Constituição da

República vedou a edição de súmula vinculante baseada em decisão isolada, como se interpreta a contrário senso em seu artigo 103-A, caput.

O artigo 103-A da Constituição da República previu ainda a possibilidade de conferir efeito vinculante às súmulas persuasivas, desde que sejam confirmadas por 2/3 (dois terços) dos ministros do Supremo Tribunal Federal, o que preenche os mesmos requisitos da aprovação da súmula vinculante.

A súmula vinculante passa a ter eficácia após a sua publicação pela imprensa oficial. É a partir desse momento que os órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública Direta e Indireta, em todas as esferas da federação, passam a se sujeitar aos efeitos vinculatórios da súmula vinculante, conforme prevê o artigo 103-A da Constituição da República.

O parágrafo 1º do artigo 103-A da Constituição da República previu como requisito para o efeito vinculante da súmula a existência de controvérsia atual, que acarrete grave insegurança jurídica e enseje a multiplicação de processos.

Assim, para que a súmula vinculante seja válida, são necessários três requisitos, quais sejam: a) seguir o procedimento previsto no artigo 103-A da Constituição da República, regulamentado pela Lei nº 11.417/06; b) existirem reiteradas decisões no Supremo Tribunal Federal acerca da matéria objeto da súmula; c) existir controvérsia atual, que acarrete grave insegurança jurídica e enseje multiplicação de processos. Caso contrário, a súmula editada deverá ter caráter meramente persuasivo.

De acordo com o parágrafo 2º do artigo 103-A da Constituição da República, todos os legitimados para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade também são legitimados para propor a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula, são eles: o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa da Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governado do Estado ou do Distrito Federal, o

Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os legitimados previstos no artigo 103- A, parágrafo 2º da Constituição da República podem iniciar o procedimento para elaboração da súmula vinculante. O Procurador-Geral da República deve ser intimado para proferir parecer e o pedido deve prosseguir para o Plenário, que votará com a presença de no mínimo oito Ministros.

O artigo 103-A da Constituição da República prevê que caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal em relação ao ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula vinculante ou que aplicá-la indevidamente. Se a reclamação for considerada procedente, será cabível a anulação do ato administrativo ou cassação da decisão judicial reclamada.

A reclamação deve ser instruída de documentos que comprovam o que foi alegado. O reclamante poderá ser a parte, o Ministério Público ou terceiro interessado. O reclamado será quem proferiu decisão que desrespeitou a súmula vinculante e possuirá dez dias para prestar informações.

Em casos de dano irreparável, admite-se a concessão de liminar em sede de reclamação, conforme prevê o artigo 273 do Código de Processo Civil. Da decisão em relação à reclamação cabem Embargos de Declaração, enquanto da decisão do relator cabe Agravo Regimental. Admite-se, ainda, após o trânsito em julgado, ação rescisória, nos termos do artigo 485 do Código de Processo Civil.

A reclamação não impede a interposição de recursos ou impugnações contra a decisão judicial ou ato administrativo, desde que comprovado o prejuízo advindo das decisões judiciais ou de atos administrativos contrários às decisões do Supremo Tribunal Federal.

Para atos da administração, não é exigido que tenha caráter decisório, se for contrário a súmula vinculante caberá a anulação, mas tão somente, posto que pelo princípio da separação dos poderes a própria Administração Pública deverá decidir por qual ato praticar de acordo com a súmula vinculante. Observe-se que o efeito vinculante obriga também o legislador a respeitar a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal sobre determinada matéria, a fim de se preservar a Constituição da República, nos termos do artigo 103-A da Constituição da República.

A partir da análise da quantidade de precedentes usados pelas 21 (vinte e uma) súmulas vinculantes editadas até o momento, tem-se que o Supremo Tribunal Federal utilizou-se nas súmulas vinculantes n. 1, 18 e 20 de três precedentes em cada. Nas súmulas vinculantes n. 2, 3, 5, 8, 9, 10, 11, 13 e 16, foram utilizados entre quatro e seis precedentes cada. Por fim, nas súmulas vinculantes n. 4, 6, 7, 12, 14, 15, 17, 19, e 21, foram utilizadas entre sete e dezessete precedentes cada. O Supremo Tribunal Federal não vem utilizando nenhum rito próprio para proferir as súmulas vinculantes.

As súmulas vinculantes n. 1, 2 e 3 foram publicadas em 06/06/2007. Porém, o texto com os debates que as fundamentam somente foram disponibilizados no site do Supremo Tribunal Federal em 10/08/2007. A súmula vinculante n. 4 foi publicada em 09/05/2008 e as de n. 06 e 07 em 16/05/2008, cujos debates foram publicados em 11/06/2008. As súmulas vinculantes n. 7, 8 e 9 foram publicadas em 20/06/2008 e a de n. 10 em 27/06/2008, com os textos de debates publicados em 12/09/2008. As súmulas vinculantes n. 11 e 12 foram publicadas em 22/08/2008 e a de n. 13 em 29/08/2008, tendo os textos de debates sido publicados em 12/11/2008. A súmula vinculante n. 14 foi publicada em 09/02/2009 e o respectivo texto de debate foi publicado em 23/03/2009. As súmulas vinculantes n. 15 e 16 foram publicadas em 01/07/2009 e o texto de debate publicado em 13/11/2009. As súmulas vinculantes n. 17, 18, 19, 20 e 21 foram publicadas em 10/11/2009 e os textos de debates publicados em 27/11/2009.

Assim, observa-se que os textos de debates que fundamentam as súmulas somente são publicados muito tempo depois da publicação de cada súmula, quando deveria ocorrer a publicação conjunta. Caso contrário, há afronta ao artigo 93, IX da Constituição da República, que determina que toda decisão do Poder Judiciário deve ser fundamentada, já que o fundamento utilizado para aprovação da súmula vinculante também possui efeito vinculante.

Desta forma, uma vez que os requisitos constitucionais para a edição das súmulas vinculantes não foram respeitados, elas deveriam ter somente o efeito persuasivo, pois a sua atribuição vinculativa não foi criada em conformidade com a determinação constitucional.

3. PRINCÍPIOS AFETADOS PELAS SÚMULAS VINCULANTES

Os princípios constitucionais têm força normativa suprema, pois se consubstanciam em normas elementares que servem de base para o sistema jurídico vigente, ou seja, servem de orientação para as demais normas jurídicas e constituem parâmetro para a interpretação de normas.

A proposta de criação das súmulas vinculantes visava assegurar o princípio da igualdade, de forma a impedir que uma mesma norma fosse interpretada de maneiras diversas em situações idênticas. Seria inconcebível a existência de diferentes decisões sobre casos idênticos. Assim, com a conquista da isonomia nas decisões, seria possível cumprir o princípio da segurança jurídica como função do Estado de prestar a jurisdição de modo a alcançar a paz social.

O juiz de primeira instância interpreta e aplica a lei de acordo com a sua íntima convicção. Porém, após a introdução das súmulas vinculantes, a elas estará submetido, em prol

dos princípios da legalidade e da isonomia. Tudo isso com o objetivo de evitar soluções discrepantes, vez que tratará de modo uniforme situações idênticas, conforme se interpreta do artigo 103-A da Constituição da República.

As súmulas vinculantes serviriam ainda para aliviar o julgamento de milhares de processos idênticos pelo Supremo Tribunal Federal, pois se repetiam muitas vezes julgamentos de casos com decisões já pacificadas. Isso permitiu efetivar os princípios da celeridade e da economia processual e, principalmente, o princípio da efetividade da prestação jurisdicional.

De acordo com MENDES (2005), parte da doutrina questiona o efeito vinculativo, pois violaria o princípio da livre convicção e independência do juiz, comprometendo até a democracia, o que na verdade não ocorre, pois o juiz deve adequar a súmula ao caso sob análise, ocorre a interpretação do juiz casuisticamente, mas é certo que impõe maior rigidez ao sistema jurídico. Ressalte-se que a aplicação da súmula vinculante não afronta o princípio do duplo grau de jurisdição, pois está garantida a reapreciação da lide em segunda instância.

A súmula vinculante serve de instrumento para efetivação de diversos princípios, como o da legalidade para Administração Pública e outros, conforme se verifica em análise mais detalhadas das súmulas.

A Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade e, como previsto no artigo 103-A da Constituição da República, submetida à súmula vinculante. Podemos observar que a súmulas vinculantes n. 2, 3, 5, 6, 11, 13, 15, 16,18, 20 e 21 sujeitam a Administração Pública pois tratam de temas essencialmente administrativos.

Tal medida se faz necessária diante da hegemonia que a Administração Pública exerce sobre os seus federados e, assim, é necessário impor limites a fim de se evitar abusos e excesso do Poder Público, pois percebe-se que a maior parte das ações nos Tribunais Superiores envolvem justamente a Administração Pública.

A súmula vinculante n. 1 procura dar efetividade ao princípio constitucional previsto no artigo 5º, XXXVI da Constituição da República, qual seja, o ato jurídico perfeito de acordo constante de termo de adesão instituído pela Lei Complementar nº 110/2001 quando desconsiderado por decisões que não verificam no caso concreto as circunstâncias que o ensejaram.

A súmula vinculante n. 2 não ofende o princípio da autonomia dos estados, visto que a Constituição da República no artigo 22, XX prevê a competência privativa da união para legislar sobre os sistemas de consórcios e sorteios, incluindo bingos e loterias.

A súmula vinculante n. 3 reforça o princípio da legalidade que está sujeita a Administração Pública, garantindo os princípios do contraditório e ampla defesa perante o Tribunal de Contas da União, que pelo princípio da simetria, aplica-se também aos Tribunais de Contas dos demais entes federativos.

A súmula vinculante n. 5 determina que não há ofensa ao princípio do contraditório e da ampla defesa a falta de defesa técnica por advogado em processo administrativo disciplinar, visto que estão garantidos em sede administrativa o direito à informação, à manifestação e a consideração dos argumentos manifestados, entendendo o Supremo Tribunal Federal que a ampla defesa e o contraditório foram assegurados, nos termos do artigo 5º, LV da Constituição da República.

A súmula vinculante n. 6 não ofende os princípios da isonomia e da dignidade humana ao permitir salário inferior ao mínimo aos praças prestadores de serviço militar inicial, pois o Supremo Tribunal Federal entendeu que os militares tem regime próprio, não sendo-lhes assegurado pela Constituição da República a garantia de não receber remuneração inferior ao salário mínimo.

A súmula vinculante n. 9 não ofende o princípio do direito adquirido nem à coisa julgada, visto que os dias remidos é direito do preso condicionado a não incidência de falta grave, que caso ocorra será posterior a previsão legal da perda dos dias remidos.

A súmula vinculante n. 10 protege o princípio da reserva do plenário previsto no artigo 97 da Constituição da República, que garante que uma norma somente poderá ser considerada inconstitucional pelo voto da maioria absoluta dos membros do Tribunal. Observe-se que não inclui a declaração de constitucionalidade e nem abrange as decisões monocráticas de juízes de monocráticos.

A súmula vinculante n. 11 garante a princípio da dignidade humana, prevendo a utilização de algemas somente em casos excepcionais, pois o preso deve ser preservado diante do princípio da inocência e da integridade física.

A súmula vinculante n. 12 efetiva princípios previstos no artigo 205 e 206, e em especial o inciso IV, da Constituição da República, qual seja, que a educação é direito de todos, e o Estado deve assegurá-la, para o pleno desenvolvimento da pessoa, pela importância na formação do cidadão e aptidão para o trabalho. O Estado deve garantir a igualdade de acesso à escola e universidades, liberdade no exercício de aprendizagem, difusão de idéias, gratuidade do ensino público, valorização dos profissionais de educação e fomento da qualidade de ensino. Permitir taxa de matrícula em universidades públicas seria agredir o princípio da isonomia, pois inviabilizaria o acesso a educação a classes menos abastadas, ferindo direito fundamental de segunda geração, pois pelo princípio da universalidade todos devem ter acesso a educação.

A súmula vinculante n. 13 veda o nepotismo garantindo os princípios da moralidade do serviço público e impessoalidade os quais a Administração Pública está vinculada, conforme previsão do artigo 37 da Constituição da República. Tal situação afeta o princípio da igualdade, pois todos devem ter a mesma chance ao concorrer ao emprego público.

A súmula vinculante n. 14 efetiva o direito de defesa em que assegura-se o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo penal, pois garante-se o acesso do advogado de defesa aos inquéritos policiais, tendo-se como premissa sociedade democrática em que não se permite a investigação sigilosa.

A súmula vinculante n.15 trata dos valores incidentes que compõe o salário mínimo do servidor público. O salário mínimo está previsto no artigo 7º, IV da Constituição da República e tenta garantir o mínimo existencial necessário a vida digna, e efetiva os princípios basilares da Constituição da República previsto no artigo 1º, IV, qual seja, um Estado Democrático de Direito fundado nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Nesta mesma linha de raciocínio, a súmula vinculante n. 16 vem regular a remuneração percebida pelo servidor público, ensejando à Administração Pública ao princípio da legalidade, respeitado o princípio da proteção do salário do trabalhador, bem como os demais princípios decorrentes da relação de trabalho, previstos no artigo 7º da Constituição da República, e no artigo 39, parágrafo 3º que refere-se aos ocupantes de cargo público.

A súmula vinculante n. 18 se refere a inelegibilidade de cônjuges e ex-cônjuges, a fim de prever possível fraude e simulação de dissolução conjugal, em prol do princípio da moralidade pública, preservando a independência e dignidade do eleitorado evitando que mesmo grupo se perpetue no mandato eleitoral.

A súmula vinculante n. 19 trata de matéria tributária e determina que a taxa de serviço pública destinada a coleta e tratamento de lixo não viola o artigo 145, II da Constituição da República, que prima pelos princípios da isonomia tributária e capacidade contributiva ao prever que a taxa tem como característica a especificidade e a divisibilidade do serviço posto a disposição da pessoa.

A súmula vinculante n. 20 trata de gratificação percebida por servidor público, em razão do princípio da eficiência administrativa, posto que para se obter Administração Pública eficiente deve-se ter servidores profissionalizados, treinados e bem remunerados. A gratificação, que tem natureza *pro labore faciendo*, foi estendida aos inativos em razão do princípio da isonomia, respeitado o patamar mínimo garantido a todos os servidores.

A súmula vinculante n. 21 prevê a inconstitucionalidade de exigência de depósito prévio para admissibilidade de recurso administrativo, tal entendimento visa garantir o princípio da ampla defesa e o direito de petição, em respeito à cidadania e à Constituição da República.

4. OS EFEITOS JURÍDICOS PROVOCADOS PELAS SÚMULAS VINCULANTES

Os efeitos das súmulas vinculantes não são *ex tunc*, assim, não vinculam o Judiciário e a Administração antes de sua edição, portanto, seus efeitos são *ex nunc*. Em regra produz efeito imediato a partir da sua publicação, mas pode o Supremo Tribunal Federal, conforme artigo 4º, Lei 11.417/06, determinar outro momento para produzir eficácia, chamado de modulação temporal dos efeitos vinculantes da súmula, em razão de segurança jurídica ou por excepcional interesse público.

Pode o Supremo Tribunal Federal, ainda de acordo com o artigo 4º da Lei 11.417/06 restringir os efeitos vinculantes das súmulas, não apenas quanto ao momento de produção da eficácia, mas também relacionado às pessoas, regiões ou entes da federação, baseado no excepcional interesse público.

MENDES (2005) definiu o efeito da súmula vinculante como “o efeito vinculante decorre do particular papel político-institucional desempenhado pela Corte ou pelo Tribunal Constitucional, que deve zelar pela observância estrita da Constituição nos processos especiais concebidos para solver determinadas e específicas controvérsias constitucionais.”

Segundo MEDINA (2008) há controvérsia se o efeito vinculativo além de afetar o Judiciário e a Administração Pública afeta também o Legislativo. O Legislativo estaria vinculado no exercício da sua função típica de legislar, de acordo com a interpretação do Supremo Tribunal Federal. Assim, o efeito vinculante originado dos fundamentos determinantes da decisão vincularia o legislador à interpretação do Supremo Tribunal Federal sobre determinada matéria Constitucional.

Neste diapasão, o projeto ao ser avaliado pela Comissão de Constituição e Justiça deverá ser observado seu aspecto formal, material e conformidade com a súmula vinculante, pois do contrário os órgãos vinculados a súmula que a aplicarem poderão estar sujeitos à reclamação no Supremo Tribunal Federal.

Contrapondo o entendimento acima, baseado na parte inicial do artigo 103-A, parágrafo 2º da Constituição da República tem-se que o Poder Legislativo não seria vinculado à súmula, editando lei contrária a esta, inclusive. O próprio Supremo Tribunal Federal já entendeu em algumas decisões que a Função Legislativa não é alcançada pela eficácia *erga omnes*, nem pelo efeito vinculante da decisão cautelar na ação direta de constitucionalidade. Assim, o legislador pode editar nova lei com idêntico conteúdo normativo, sem ofender a autoridade de decisões do Supremo Tribunal Federal.

ROCHA (2009) demonstra que a doutrina preocupa-se com a possibilidade que passou a ter o Supremo Tribunal Federal de emitir de ofício Súmula Vinculante que tem verdadeiro poder normativo sobre as esferas do Poder Judiciário e da Administração Pública, pois considera-se

como capacidade normativa abstrata, a possibilidade de criar regras abstratas exercendo função similar ao do legislador.

A função de editar normas pelo Supremo Tribunal Federal surge no momento em que o Poder Legislativo tem a reputação maculada, ou mesmo não consegue acompanhar a velocidade de transformação da sociedade que clama por soluções e recorre ao Judiciário e, desta forma, permite que o Supremo Tribunal Federal atue na concretização de proteção à Constituição da República, seja emitindo súmulas vinculantes ou aplicando os princípios constitucionais vigentes.

Tal função afasta-se da exercida tradicionalmente pelo Supremo Tribunal Federal, conforme prevê o artigo 102 da Constituição da República, de solucionar lides e de exercer o controle concentrado de constitucionalidade em Ações Direta de Inconstitucionalidade, em razão de ser o intérprete e guardião da Constituição da República, por sua competência de controlar os atos que a ela sejam incompatíveis.

Com o Poder de editar súmulas vinculantes que submetem à Administração tem-se a preocupação de que o Judiciário estaria se imiscuindo no Poder da Administração ferindo o princípio da separação de poderes, o que poderia gerar abusos e excessos de poderes comprometendo o Estado Democrático de Direito.

TEIXEIRA (2009) aduz que há controvérsia se o efeito vinculativo afetaria a democracia que está intimamente ligada com o Judiciário, pois limitaria a independência dos juízes ao decidir o caso sob exame, vez que se deveria buscar melhorar a qualidade das decisões para efetivar a justiça. Em contrapartida, tem-se a busca pela segurança jurídica, celeridade e previsibilidade das decisões judiciais, que qualificam o Judiciário e, conseqüentemente, efetiva-se a democracia.

CONCLUSÃO

A criação das súmulas vinculantes é muito edificante para o ordenamento jurídico brasileiro, pois impede interpretações díspares para casos idênticos, a partir da uniformização da jurisprudência, visto que o Judiciário tratará de maneira idêntica casos semelhantes, acarretando em segurança jurídica com previsibilidade do entendimento do Judiciário acerca do caso. A partir desta medida, diminuirá consideravelmente o número de processos a serem analisados atribuindo melhor qualidade na prestação jurisdicional.

As súmulas vinculantes devem ser aplicadas para casos em que se possa garantir a segurança jurídica, em que perpetuam-se no tempo, não sendo sugestivo aplicá-las em casos que sofrem alteração sociológica brevemente no tempo, já que a valoração que a sociedade imputa ao fato altera-se rapidamente com a própria evolução desta.

Porém, para que seja legítima a aplicação da súmula vinculante, o Supremo Tribunal Federal deve seguir os requisitos da Constituição da República, e ainda, produzir súmulas vinculantes elucidativas, que atinjam o objetivo de repassar o pacificado entendimento do Tribunal sobre determinado tema.

Analisando as vinte e uma súmulas vinculantes editadas até o presente momento, percebe-se que são muitos os princípios abrangidos pelas súmulas vinculantes e, em sua maioria as súmulas estão direcionadas para a Administração Pública, que está vinculada ao princípio da legalidade.

Observou-se, portanto, que a súmula vinculante, respeitados os ditames Constitucionais, trará segurança jurídica e previsibilidade e, conseqüentemente, melhora da qualidade da prestação jurisdicional, efetivando-se a democracia que está interligada com o Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS:

CAPEZ, Fernando. *Súmula vinculante. Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 911, 31 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7710>>. Acesso em: 13.09.2009.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. *Súmula vinculante e segurança Jurídica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *O efeito vinculante e os poderes do juiz*. São Paulo: Saraiva, 1999.

GOMES, Luiz Flávio. *Súmulas vinculantes. Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1296, 18 jan. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9402>>. Acesso em 15.09.2009.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle concentrado de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEDINA, José Miguel Garcia *et al.* *Os poderes dos juízes e o controle das decisões judiciais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MEDINA, José Miguel Garcia *et al.* *A súmula vinculante vista como meio legítimo para diminuir a sobrecarga de trabalho dos tribunais brasileiros*. São Paulo: Revista do Advogado, ano XXVII, v. 27, n. 92, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* *Passado e futuro da súmula vinculante: considerações à luz da Emenda Constitucional no 45, in Reforma do Judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 338;

NERY JUNIOR, Nelson e NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ROCHA, Elias Gazal. *Anotações sobre novo regime da Súmula Vinculante*. Revista n. 63 da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.pge.rj.gov.br/Revista63/0306-AnotacoesNovoRegimeSV.pdf>>. Acesso em: 01.10.09

SIFUENTES, Mônica. *Súmulas vinculantes – um estudo sobre o poder normativo dos tribunais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SLAIB, Nagib. *Notas as Súmulas Vinculantes Administrativas* in Revista de Direito TJ/RJ n. 79. Editora Espaço Jurídico, 2009.

STRECK, Lenio Luiz. *Súmulas no Direito Brasileiro*. 2 ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

TEIXEIRA, Odemir Bilhalva. *Súmula Vinculante*. Campinas: Russel Editores, 2008.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. *A Jurisprudência como Fonte do Direito e o Aprimoramento da Magistratura*. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/1916>>. Acesso em 06.09.09.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. *A súmula vinculante vista como meio legítimo para diminuir a sobrecarga de trabalho nos tribunais brasileiros*. Revista do Advogado 92/8, n. 1, ano XXVII.