

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

**Faculdade de Direito**

**MARCELA CRISTINA TASSO**

**PROGRESSÃO HISTÓRICA DA SÚMULA VINCULANTE:  
análise jurídica e da experiência do Supremo Tribunal Federal**

**SÃO PAULO, 2021**

**MARCELA CRISTINA TASSO**

**PROGRESSÃO HISTÓRICA DA SÚMULA VINCULANTE:  
análise jurídica e da experiência do Supremo Tribunal Federal**

Trabalho de Conclusão do Curso apresentado como  
requisito para obtenção do título de Bacharel no Curso  
de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie

**Orientador: Prof. Dr. Pedro Buck Avelino**

**São Paulo**

**2021**

**PROGRESSÃO HISTÓRICA DA SÚMULA VINCULANTE:  
análise jurídica e da experiência do Supremo Tribunal Federal**

Trabalho de Conclusão do Curso apresentado como  
requisito para obtenção do título de Bacharel no Curso  
de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

**Aprovado em** \_\_/\_\_/\_\_\_\_

---

**Prof. Dr. Pedro Buck Avelino (orientador)**  
**Universidade Presbiteriana Mackenzie**

---

**Avaliador 1**

---

**Avaliador 2**

Aos meus pais Sônia e Carlos dedico esse trabalho, como forma meramente simbólica de tentar chegar sequer perto de alguma retribuição pelo seu esforço e investimento na minha educação como pessoa, cidadã e futura advogada. Vocês lutaram comigo. Pelos últimos anos, por todos os dias e sempre: obrigada.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Deus que me guarda, em quem tudo posso e não fraquejo.

À minha família, pela oportunidade dessa Graduação.

Ao meu orientador e professor, Pedro Buck Avelino, por ter me aceitado como orientanda e conduzido com paciência e sabedoria essa fundamental competência.

Às minhas companheiras do BMA: Gabi, Le e Lulu, pelo inestimável apoio, pela solidariedade, pelos exemplos de amizade que são e por tantas risadas, mesmo nos dias difíceis.

À Marina, por todo cuidado e palavras de incentivo.

Ao meu amor, inesgotável fonte de motivação e amparo, por dar sentido ao meu caminho.

Por isso não desanimamos. Embora exteriormente estejamos a desgastar-nos, interiormente estamos sendo renovados dia após dia, pois os nossos sofrimentos leves e momentâneos estão produzindo para nós uma glória eterna que pesa mais do que todos eles. Assim, fixamos os olhos, não naquilo que se vê, mas no que não se vê, pois o que se vê é transitório, mas o que não se vê é eterno. (2 Coríntios 4:16-18).

**PROGRESSÃO HISTÓRICA DA SÚMULA VINCULANTE:  
análise jurídica e da experiência do Supremo Tribunal Federal**

**Marcela Cristina Tasso**

**RESUMO:** O presente artigo, sob utilização da metodologia dogmática, tem como objeto o estudo do instituto da súmula vinculante, que passou a integrar o ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004 e posteriormente pela Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006. Pretende o estudo expor a progressão histórica percorrida pelo referido instituto até, finalmente, a aprovação da sua previsão legal na Constituição Federal de 1988 e, ainda, esclarecer o teor das manifestações dos juristas que travaram - e ainda travam - discussões resultantes de divergentes entendimentos quanto à constitucionalidade do referido instituto jurídico, apresentando os principais argumentos utilizados nas defesas das referidas teses. Também é objeto do presente artigo, mediante utilização da metodologia empírica, a análise do resultado da aplicação da súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, até hoje, a fim de relatar a experiência do Brasil com o instituto.

**Palavras-chave:** Súmula Vinculante. Regulamentação. Efeitos. Análise da Aplicação.

**ABSTRACT:** This article, by using the dogmatic methodology, has as its object the study of the binding decision institute, which has been incorporated by the Brazilian legal order through the Constitutional Amendment nº 45, from December 30th of 2004 and subsequently through the Law nº 11.417, from December 19th of 2006. The study aims to expose the historical progression crossed by the referred institute until, finally, its approval on the Federal Constitution of 1988 and, yet, to clarify the content of the demonstrations from the jurists that waged – and still wage – discussions resulting from divergent understandings as to the constitutionality of the referred institute, presenting the main arguments used in the defense of their theses. It is also the subject of this article, by using the empirical methodology, the analysis of the binding decision application result by the Brazil's Supreme Court, until today, in order to report the experience that Brazil has been attending with the institute.

**Key words:** Binding decision. Regulation. Effects. Application Analysis.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Súmula vinculante e suas características. 2.1 Natureza jurídica. 2.2. Requisitos para criação. 2.2.1. Legitimados. 2.2.2. Objeto e finalidade. 2.2.3. A questão das reiteradas decisões. 2.2.4. *Quórum*. 2.3. Efeitos. 2.4. Revisão e cancelamento. 2.5. Descumprimento e consequências. 3. O histórico da súmula vinculante – análise da criação das súmulas no Brasil. 3.1. Antecedentes a 1988. 3.2. O amadurecimento do instituto ante uma nova Constituição Federal. 3.3. Manifestações em relação à Constituição de 1988. 3.3.1. Favoráveis. 3.3.2. Contrárias. 4. Análise da experiência do Brasil com o instituto da súmula vinculante. 4.1. Edição das súmulas vinculantes e suas respectivas matérias. 4.2. Demandas ao Supremo Tribunal Federal em sede de Reclamação Constitucional. 5. Conclusão. 6. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo principal estudar dogmaticamente o instituto da súmula vinculante e analisar a sua aplicação pelo poder judiciário, desde a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, a fim de relatar a experiência do Brasil com o instituto.

Para tanto, o estudo abordou as regras previstas na normatização da súmula vinculante tanto na Constituição Federal, quanto na Lei nº 11.417/06 e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Com isso, o artigo aborda a regulamentação dos procedimentos para sua edição, cancelamento e revisão, bem como seus efeitos e consequências da não-aplicação.

A digressão história percorrida pelo instituto, desde a época em que o Brasil ainda era uma colônia de Portugal, até hoje, foi exposta de forma a trazer maior clareza quanto à sua origem e evolução de acordo com a legislação vigente em cada ordenamento.

Nota-se que, desde a época da proposta inserção das súmulas vinculantes no ordenamento jurídico brasileiro até hoje, diversos embates foram travados por acadêmicos, legisladores e operadores do direito, em sua maioria magistrados.

Isto porque foram tecidas críticas, tanto positivas, quanto negativas ao instituto, no sentido de questionar a sua constitucionalidade. Diversas são as teses críticas apresentadas: desde a sua influência na independência ou liberdade de julgamento por parte do magistrado, até por supostamente interferir no princípio constitucional da separação dos poderes, ou por afetar negativamente a segurança e a estabilidade que devem ser conferidas pelo ordenamento jurídico.



Com isso, para elaboração do presente estudo, foi empiricamente colhido material, com base nas súmulas vinculantes editadas no Brasil nos últimos dezesseis anos e nas estatísticas de reclamações constitucionais apresentadas ao Supremo Tribunal Federal, a fim de levantar resultados empíricos que possibilitem a interpretação da experiência que o poder judiciário brasileiro vem tendo com o instituto.

## 2 SÚMULA VINCULANTE E SUAS CARACTERÍSTICAS

Com a finalidade de dar início ao estudo do referido instituto que integra o ordenamento jurídico brasileiro, cabe, a princípio, entender a sua origem etimológica, para, em seguida, prosseguir à determinação de sua natureza jurídica e análise das características e requisitos, formais e materiais, que regulamentam a súmula vinculante nos dispositivos legais e constitucional.

### 2.1 Natureza Jurídica

De acordo com a origem latina da palavra, *summula* trata-se do diminutivo de *summa*, o que se refere à uma pequena soma ou quantia. Assim, essa terminologia foi adotada pelo ordenamento jurídico, a fim de dar ao processo de edição das súmulas o sentido de que a fixação de seu Enunciado consistiria em uma síntese, no caso das súmulas da orientação jurisprudencial assentada por um determinado Tribunal.

Neste sentido, Sérgio Sérulo da Cunha, “as Súmulas são enunciados que, sintetizando as decisões assentadas pelo respectivo Tribunal em relação a determinados temas específicos de sua jurisprudência, servem de orientação a toda a comunidade jurídica”<sup>1</sup>.

Assim, as súmulas foram criadas com dois principais objetivos: (i) uniformizar a jurisprudência dos Tribunais, propiciando maior segurança jurídica ao ordenamento em que se insere; e (ii) desafogar as demandas repetitivas por parte do poder judiciário.

A essa altura, cumpre destacar as diferenças entre os institutos supramencionados:

---

<sup>1</sup>CUNHA, Sérgio Sérulo da. **O Efeito Vinculante e os poderes do Juiz**. São Paulo: Saraiva, 1999. *Apud* LIMA, Diônes dos Santos. **O enfraquecimento do princípio da igualdade processual após a implementação da súmula vinculante**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-enfraquecimento-do-principio-da-igualdade-processual-apos-a-implementacao-da-sumula-vinculante/> Acesso em 03/02/2021,

Jurisprudência nada mais é do que reiteração uniforme e constante de certa decisão sempre no mesmo sentido. Porém, por conveniência do Tribunal, quando há um consenso sobre uma linha jurisprudencial, é possível sintetizar tal entendimento através de um enunciado em “súmula”. Apesar de serem distintos, em um ponto se assemelham, ambos não têm qualquer caráter congente, não obrigando os julgadores. Vale dizer, servem como mera orientação, não engessando a convicção pessoal do magistrado, que pode livremente contrariá-las, desde que fundamente sua decisão. Contudo, é óbvio, que não se pode ignorar a profunda influência que as súmulas exercem sobre o desempenho do judiciário como um todo. Mas, frise-se, trata-se de uma influência persuasiva, não normativa.<sup>2</sup>

Em contrapartida, as súmulas objeto deste estudo são as dotadas de efeito vinculante, isto é, após editadas pelo Tribunal competente, tornam-se normativamente obrigatórias, tanto aos juízes de instâncias inferiores a ele, quanto à administração pública direta e indireta, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Dessa forma, sendo as referidas decisões são de obediência compulsória pelos aplicadores da lei e por toda a administração pública, em qualquer esfera e grau de jurisdição, apenas o legislador não se submete aos efeitos do instituto ao exercer sua função típica.

As súmulas vinculantes foram instituídas no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional 45, de 8 de dezembro de 2004<sup>3</sup>, que introduziu o artigo 103-A na Constituição Federal, tornando o Supremo Tribunal Federal exclusivamente competente para editá-las.

Mais adiante, no ano de 2006, a Lei infraconstitucional de nº 11.417/2006<sup>4</sup> passou a regulamentar o referido artigo, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dando outras providências.

Diante de todo o exposto, considera-se que a súmula vinculante pode ser classificada como um ato normativo da função jurisdicional<sup>5</sup>, além de possuir as características de abstração

---

<sup>2</sup> FIGUEIREAS, Júlio da Costa. **Objetivação do controle difuso de constitucionalidade**. Monografia apresentada ao curso de direito como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em direito da Universidade Santa Úrsula. Rio de Janeiro: 2006, *apud* FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Súmula Vinculante nº 11. 417, 2006**: Apontamentos para Compreensão do Tema. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista38/Revista38\\_141.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista38/Revista38_141.pdf) Acesso em 04/02/2021.

<sup>3</sup> A referida Emenda ficou conhecida como “Emenda da Reforma do Poder Judiciário”

<sup>4</sup> Também chamada de “Lei das Súmulas Vinculantes”

<sup>5</sup> SIFUENTES, Mônica. **Súmula Vinculante**: Um Estudo sobre o poder normativo dos tribunais. São Paulo: Saraiva, 2005. *Apud* VASCONCELOS, Fernanda Quintas. **Não há invasão de competência com a edição de súmulas vinculantes**. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2018-jul-12/fernanda-quintas-sumulas-vinculantes-separacao-poderes#\\_edn7](https://www.conjur.com.br/2018-jul-12/fernanda-quintas-sumulas-vinculantes-separacao-poderes#_edn7) Acesso em 04/02/2021,

e de generalidade, presentes em toda lei, sendo fonte do direito, porém, não podendo ser definida como ato legislativo.<sup>6</sup>

## 2.2. Requisitos para criação

De acordo com o artigo 103-A da Constituição Federal e com a lei 11.407/2006, que normatiza a mesma dinâmica,<sup>7</sup> o legislador estabeleceu uma série de requisitos, que deverão ser cumpridos para que a súmula vinculante possa ser editada.

Art. 103 – A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços de 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 a sua revisão ou cancelamento na forma estabelecida em lei.

§1º A súmula terá por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a prolação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor ação direta de inconstitucionalidade.” (grifado).

Ainda, vale destacar que o artigo 10 da Lei das Súmulas Vinculantes também determina que o procedimento para sua edição, revisão ou cancelamento obedecerá subsidiariamente ao disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.<sup>8</sup>

Com isso, mais adiante, a Resolução nº 388 de 2008<sup>9</sup> do Supremo Tribunal Federal, como norma de caráter regimental, criou as chamadas Propostas de Súmula Vinculante, disciplinando subsidiariamente em 5 artigos o processamento das propostas.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> VASCONCELOS, Fernanda Quintas. **Não há invasão de competência com a edição de súmulas vinculantes.** Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2018-jul-12/fernanda-quintas-sumulas-vinculantes-separacao-poderes#\\_edn7](https://www.conjur.com.br/2018-jul-12/fernanda-quintas-sumulas-vinculantes-separacao-poderes#_edn7) Acesso em 04/02/2021,

<sup>7</sup> Art. 2º O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, editar enunciado de 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 prevista nesta Lei.

<sup>8</sup> Art. 10. O procedimento de edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante obedecerá, subsidiariamente, ao disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

<sup>9</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resolução 381 de 29/10/2008.** Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/atoNormativo/verAtoNormativo.asp?documento=1634>; acesso em 04/02/2021.

<sup>10</sup> Art. 1º Recebendo proposta de edição, revisão ou cancelamento de súmula, vinculante ou não, a Secretaria Judiciária a registrará e atuará, publicando edital no sítio do Tribunal e no Diário da Justiça Eletrônico, para ciência e manifestação de interessados no prazo de 5 (cinco) dias, encaminhando a seguir os autos à Comissão de

### 2.2.1. Legitimados

Após a Constituição Federal ter estabelecido a legitimidade ativa mínima para o procedimento das súmulas vinculantes, a lei nº 11.417/2006 organizou em seu artigo 3º o rol de legitimados para propor a edição, a revisão ou o cancelamento de enunciado de súmula vinculante, sendo eles:

- I - O Presidente da República;
- II - A Mesa do Senado Federal;
- III - A Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV - O Procurador-Geral da República;
- V - O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VI - O Defensor Público-Geral da União;
- VII - Partido político com representação no Congresso Nacional;
- VIII - Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional;
- IX - A Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- X - O Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- XI - os Tribunais Superiores, os Tribunais de Justiça de Estados ou do Distrito Federal e Territórios, os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais Regionais do Trabalho, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Tribunais Militares.

Dessa forma, nota-se que a lei infraconstitucional expande o rol dos legitimados para propor súmulas vinculantes, em relação aos legitimados para proposição de ação direta de inconstitucionalidade.

Foram, portanto, inclusos *(i)* o Defensor Público-Geral da União; *(ii)* os Tribunais Superiores; *(iii)* os Tribunais de Justiça dos estados ou do Distrito Federal e Territórios; *(iv)* os Tribunais Regionais Federais; *(v)* os Tribunais Regionais do Trabalho; *(vi)* os Tribunais Regionais Eleitorais; e *(vii)* os Tribunais Militares.

Quanto à determinação de legitimidade ativa pelos Tribunais, vale destacar que “antecipa uma ideia própria do sistema concreto de controle de constitucionalidade – como está presente na Alemanha –, em que tais órgãos possuem legitimidade para suscitar a questão constitucional diante da Corte Constitucional, estabelecendo um elo entre os controles

---

Jurisprudência, para apreciação dos integrantes, no prazo sucessivo de 5 (cinco) dias, quanto à adequação formal da proposta.

Art. 2º Devolvidos os autos com a manifestação da Comissão de Jurisprudência, a Secretaria Judiciária encaminhará cópias desta manifestação e da proposta de edição, revisão ou cancelamento de súmula aos demais Ministros e ao Procurador-Geral da República, e fará os autos conclusos ao Ministro Presidente, que submeterá a proposta à deliberação do Tribunal Pleno, mediante inclusão em pauta.

Art. 3º A manifestação de eventuais interessados e do Procurador-Geral da República dar-se-á em sessão plenária, quando for o caso.

Art. 4º A proposta de edição, revisão ou cancelamento de súmula tramitará sob a forma eletrônica e as informações correspondentes ficarão disponíveis aos interessados no sítio do STF.

incidental e concentrado. O objetivo é ampliar a racionalidade do sistema, garantido maior obediência à tese, evitando-se deste modo, decisões em sentidos diversos entre os órgãos do Poder Judiciário”.<sup>11</sup>

Além disso, o artigo 3º, §1º estabelece que o Município somente terá legitimidade ativa quando propuser a edição, a revisão ou o cancelamento de enunciado de súmula vinculante de forma incidental a processo judicial no qual é parte, que não será suspenso.

Ainda, de acordo com o artigo 3º, §2º, o relator poderá admitir, por decisão irrecorrível, a manifestação de terceiros na questão, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Trata-se, aqui, da inclusão da figura do *amicus curiae*,<sup>12</sup> com a finalidade de ampliar a democratização do debate constitucional, funcionando como uma extensão ao contraditório, que deixa de ser bilateral - entre o legitimado que propôs a demanda e o julgador - e passa a compreender o terceiro, sobressaindo a cooperação processual.

Por fim, quando não provocado, o Supremo Tribunal Federal poderá *ex officio* editar enunciado de súmula vinculante, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento.

Retornando pontualmente ao rol de legitimados ativos, um tema que merece reflexão é: se o legislador optou por espelhar os legitimados a propor súmula vinculante aos legitimados a propor ação direta de inconstitucionalidade, os critérios de pertinência temática também se aplicam aqueles?

Entende-se que não. Primeiramente, não foi normatizado por nenhuma norma regulamentadora do instituto, tampouco pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, que haveriam legitimados “especiais” obrigados a demonstrar pertinência temática com o tema para propor a edição de uma súmula vinculante a seu respeito.

Em segundo lugar, diferentemente do que ocorre com os legitimados da ação direta de inconstitucionalidade, o rol dos legitimados para edição de súmula vinculante é ainda ampliado pela Lei 11.417/2006; isto é, a própria lei infraconstitucional que disciplina o procedimento sinaliza a ideia de amplo acesso ao Supremo Tribunal Federal ao tratar-se da edição de súmulas vinculantes.

---

<sup>11</sup> SCHAFFER, Gilberto. **Súmulas Vinculantes**: Análise Crítica da Experiência do Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2018.p.42.

<sup>12</sup> O *amicus curiae* em definição literal é o “amigo da Corte”. É a pessoa, entidade ou órgão com profundo interesse em uma questão jurídica levada à discussão junto ao Poder Judiciário que adentra no processo já instaurado, em virtude de interesse ou motivação maior do que o apresentado pelas partes originais do processo. NERY JR., Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. **Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: RT, 2003. p. 1384. *Apud* SCHAFFER, Gilberto. **Súmulas Vinculantes**: Análise Crítica da Experiência do Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2018. p. 72-73.

Nesse sentido, finaliza Glauco Salomão Leite<sup>13</sup>:

Há mais peso nas justificativas que respaldam o acesso irrestrito de tais legitimados ao processo constitucional estabelecido para o Supremo Tribunal Federal sobre as súmulas vinculantes do que em eventuais argumentos que buscam impor, sem qualquer autorização constitucional ou legal, o requisito da pertinência temática. Para essas razões, defende-se a não extensão do requisito da pertinência temática para os legitimados para propor a criação das súmulas vinculantes.

Observa-se, dessa forma, que, no caso dos legitimados ativos para apresentação proposta de súmula vinculante ao Supremo Tribunal Federal, a doutrina não entende serem aplicáveis critérios de pertinência temática.

### 2.2.2. Objeto e finalidade

Conforme o disposto no art. 103-A, §1º da Constituição Federal, “A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica”.

Neste ponto, apesar de a emenda à Constituição não ter trazido nenhum significado específico do que se entenda por “validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas”, esses conceitos devem ser entendidos como aqueles estudados na Teoria Geral do Direito.<sup>14</sup>

Ainda, vale ressaltar que os conceitos de “validade, interpretação e eficácia”, aplicáveis à criação de súmula vinculante, devem ter necessariamente relação com matéria constitucional – o que é diferente de dizer que somente podem ser objeto das súmulas vinculantes os dispositivos contidos na Constituição Federal. Em outras palavras, poderão ser criadas súmulas vinculantes referentes também a normas infraconstitucionais, desde que a matéria em questão seja constitucional.<sup>15</sup>

Quanto à sua finalidade, a súmula vinculante tem em vista evitar que uma demanda judicial – cujo conteúdo substancial já tenha sido objeto de discussões recentes e julgamento

---

<sup>13</sup> LEITE, Glauco Salomão. **Súmula Vinculante e a Jurisdição Constitucional Brasileira** | Mestrado em Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo – 2007.

<sup>14</sup> LEITE, Glauco Salomão. **Súmula Vinculante e a Jurisdição Constitucional Brasileira** | Mestrado em Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo – 2007.

<sup>15</sup> NOGUEIRA, Gustavo Santana. **Das Súmulas Vinculantes: uma primeira análise**. In: Wambier, Tereza Arruda Alvim (Coord.). Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional n. 45/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. P. 273

por parte do judiciário em várias outras demandas – seja novamente submetida ao poder judiciário. Isto é, busca-se, aqui, a celeridade processual e o desafogamento do órgão julgador.

Adicionalmente, importou ao legislador que regulamentou o instituto evitar a insegurança jurídica causada pela ausência da uniformização quanto ao julgamento das referidas demandas em um único sentido.

Sobre esse ponto, ensina a magistrada Mônica Sifuentes<sup>16</sup> que o objetivo da uniformização da jurisprudência deve ser entendido como o de unidade do direito. Isto é, a intenção é de que caiba ao Supremo Tribunal Federal uma intervenção jurisdicional pela qual seja possível fazer com que a jurisprudência no seu conjunto, a sua e a das demais instâncias, concorra para a constituição dessa unidade do direito, controlando e orientando a jurisprudência jurisdicional em geral, no sentido básico da mesma unidade.

### 2.2.3. A questão das reiteradas decisões

Estabelece o artigo 2º da lei nº 11.417/2006 que para criação das súmulas vinculantes, o Supremo Tribunal Federal tenha proferido “reiteradas decisões em um mesmo sentido”. Com esse requisito, o legislador pretende que o Tribunal já tenha debatido amplamente a questão controvertida, amadurecendo, aos poucos, seu entendimento sobre a matéria<sup>17</sup>. Entretanto, o legislador não estabeleceu quantas decisões seriam necessárias para que se pudesse considerá-las como reiteradas.

Assim, a expressão “reiteradas decisões” é um conceito indeterminado, que pressupõe estabilidade, consolidação, debate amplo, amadurecimento prévio e a consagração daquilo que está sendo decidido, em uma identidade de matéria.<sup>18</sup>

Nesse sentido, Marco Antônio Botto Muscari, fez uma crítica por ocasião do Projeto de Emenda Constitucional da Súmula Vinculante, por esta não estabelecer qualquer requisito de reiteração, esclarecendo o que deve nortear a sua aplicação:

A concessão de efeito vinculatório deve ser precedida de grande meditação dos membros da Corte, com inúmeros pronunciamentos sobre idêntico tema. O debate pode enriquecer-se nas várias sessões de julgamento, inclusive por força de argumentos trazidos por magistrados, advogados e membros do Ministério Público,

---

<sup>16</sup> SIFUENTES, Mônica. **Súmula Vinculante**: Um Estudo sobre o poder normativo dos tribunais. São Paulo: Saraiva, 2005.p. 97.

<sup>17</sup> LEITE, Glauco Salomão. **Súmula Vinculante e a Jurisdição Constitucional Brasileira** | Mestrado em Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo – 2007.

<sup>18</sup> SCHAFER, Gilberto. **Súmulas Vinculantes**: Análise Crítica da Experiência do Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2018.p. 29-30.

nos diversos processos. Em se conferindo Efeito Vinculante a uma primeira decisão sobre o tema, ainda que a maioria qualificada dos Senhores Ministros adira à tese, há risco de o pronunciamento não ser fruto de meditação exaustiva, possível apenas quando todos os argumentos (a favor e contra uma solução) mereceram detida análise dos julgadores. Com a responsabilidade do cargo que ocupam e a prudência que os tem caracterizado, podemos supor que os integrantes do Supremo Tribunal Federal não irão conferir eficácia vinculante a uma primeira decisão de mérito sobre dado tema, aguardando um debate profundo, com a participação de toda a comunidade jurídica. A partir daí, quando houver jurisprudência sedimentada na Corte, terá lugar o efeito vinculatório. De toda sorte, não custa sugerir ao Congresso que insira na Emenda Constitucional a exigência de um certo número de julgamentos uniformes (cinco, por exemplo), antes que o Tribunal possa atribuir eficácia vinculativa ao preceito.<sup>19</sup>

Tendo em vista o exposto, cabe mencionar o caso da edição da súmula vinculante número onze, a fim de exemplificar que a brecha legislativa sobre o tema das reiteradas decisões gera implicações práticas mais complexas. Isto porque nem sempre é possível esperar que os Ministros do Supremo Tribunal Federal possam mensurar um número concreto e mínimo de decisões reiteradas como critério para levar a edição da súmula ao plenário.

A súmula vinculante número onze, que trata do uso das algemas,<sup>20</sup> aprovada em 13 de agosto de 2008, teve como base o julgamento de três habeas corpus<sup>21</sup>. De acordo com inúmeras críticas tecidas na época, a edição da súmula não atendeu ao requisito constitucional, visto que os Habeas Corpus que ensejaram sua aprovação tratavam-se de casos isolados, cujo objeto era a anulação exclusivamente no âmbito do Tribunal do Juri, mais precisamente a influência da exposição do réu algemado na decisão dos jurados.<sup>22</sup>

Essa aprovação levou acadêmicos e aplicadores do direito a revisitarem o tema<sup>23</sup> e notarem que o Supremo Tribunal Federal somente havia enfrentado a matéria aprovada como súmula vinculante no Habeas Corpus nº 89.429/RO, oportunidade na qual o Ministro Sepúlveda Pertence mencionou "Creio que é a primeira vez que o tribunal tem de enfrentar a questão do

---

<sup>19</sup> BOTTO MUSCARI, Marco Antônio. **Súmula Vinculante**. São Paulo: Editora Juarez Oliveira, 1999. *Apud* SCHAFER, Gilberto. **Súmulas Vinculantes: Análise Crítica da Experiência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2018.p.96

<sup>20</sup> Enunciado - Só é lícito o uso de algemas em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ato processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado.

<sup>21</sup> Habeas Corpus nº 91.952/2008; Habeas Corpus nº 71.195-2/SP e Habeas Corpus nº 89429/2007.

<sup>22</sup> Consta do relatório no voto do Ministro Rezek, reproduzindo parte do parecer da Procuradoria Geral da República: "A impetração, em primeiro lugar, insurge-se contra o indeferimento do protesto por novo júri e, em segundo lugar, questiona a validade do julgamento pelo fato de o réu ter permanecido algemado em plenário, o que teria influenciado negativamente o Conselho de Sentença".

<sup>23</sup> Como exemplo, o artigo de BARROS, Fabrício Barbosa. **Quando a necessidade de observar limites às algemas não observa os limites da Emenda Constitucional n.º 45/2004**, publicado em agosto de 2008. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/11620/quando-a-necessidade-de-observar-limites-as-algemas-nao-observa-os-limites-da-emenda-constitucional-n-45-2004> Acesso em 22/04/2021.



abuso das algemas que se tem tornado uma prática freqüente, destinada a dar colorido ao espetáculo da prisão".<sup>24</sup> Entretanto, ainda assim, o caso tratava da utilização de algemas em momento diverso daquele em que o réu está sendo julgado no Tribunal do Juri.

Portanto, diante do caso exemplificado, nota-se que, de fato, o critério das reiteradas decisões foi flexibilizado em sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal, sem que haja, até hoje, um número mínimo de decisões anteriores pré-estabelecido pelos Ministros, que autorize o seu julgamento pelo plenário.

#### 2.2.4. Quórum e natureza da sessão

Quanto ao número de Ministros necessário para aprovação da súmula vinculante no Supremo Tribunal Federal, tanto o artigo 103-A, *caput*, quanto o artigo 2º, §3º da lei nº 11.417/2006, estabelecem que será necessária a adesão de pelo menos oito deles, sendo exigida, portanto, a maioria qualificada de votos no Tribunal.

Isto é, a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante dependerão de decisão tomada por 2/3 (dois terços) dos membros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária.

Quanto à natureza da sessão plenária, com base na Emenda Regimental 46/2011,<sup>25</sup> com destaque para artigo 354-B<sup>26</sup>, nota-se que não se trata de uma sessão plenária judicial tradicional. Isto porque o julgamento das propostas de súmula vinculante ocorre de forma autônoma às ações judiciais, sendo julgado o enunciado proposto, por si só, e não os casos concretos que o ensejaram. Esse trâmite conta, inclusive, com a publicação de edital e convocação de pareceres, que são traços administrativos do processo.

Por outro lado, merece destaque o fato de a sessão plenária também guardar características judiciais. Recentemente, a Emenda Regimental n. 54/2020<sup>27</sup> passou a prever o

---

<sup>24</sup> BARROS, Fabrício Barbosa. **Quando a necessidade de observar limites às algemas não observa os limites da Emenda Constitucional n.º 45/2004**, publicado em agosto de 2008. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/11620/quando-a-necessidade-de-observar-limites-as-algemas-nao-observa-os-limites-da-emenda-constitucional-n-45-2004> Acesso em 22/04/2021.

<sup>25</sup> Art. 354-D Decorrido o prazo do art. 354-C, o Presidente submeterá a proposta à deliberação do Tribunal Pleno, mediante inclusão em pauta.

Art. 354-F O teor da proposta de Súmula aprovada, que deve constar do acórdão, conterà cópia dos debates que lhe deram origem, integrando-o, e constarão das publicações dos julgamentos no Diário da Justiça Eletrônico.

<sup>26</sup> Art. 354-B Verificado o atendimento dos requisitos formais, a Secretaria Judiciária publicará edital no sítio do Tribunal e no Diário da Justiça Eletrônico, para ciência e manifestação de interessados no prazo de 5 (cinco) dias, encaminhando a seguir os autos ao Procurador-Geral da República.

<sup>27</sup> Art. 354-d. Decorridos os prazos previstos no art. 354-c, o Presidente submeterá a proposta de edição, revisão ou cancelamento de súmula vinculante à deliberação do Tribunal Pleno, mediante inclusão em pauta, salvo se já

cabimento de agravo regimental contra decisão do Presidente do Tribunal que rejeite proposta atinente a súmula vinculante; isto é, também é correto afirmar que traços semelhantes aos encontrados em ações judiciais estão presentes no processo de elaboração das súmulas vinculantes.

### 2.3. Efeitos

O efeito vinculante é a característica principal e que mais diferencia o presente instituto das súmulas comuns elaboradas pelo restante dos Tribunais em suas instâncias inferiores. Conforme se depreende da leitura do caput do art. 103-A da Constituição Federal<sup>28</sup>, posteriormente reforçado pelo art. 2 da Lei das Súmulas Vinculantes<sup>29</sup>, temos que a súmula em questão, editada pelo Supremo Tribunal Federal, “terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”.

Ou seja, conforme será ressaltado em item posterior, o efeito vinculante das súmulas é estabelecido pelo texto normativo e, a fim de garantir a aplicação desse efeito, o legislador também regulamentou instrumentos que geram consequências para eventuais casos de descumprimento.

Além disso, os mesmos dispositivos supramencionados<sup>30</sup> estabelecem que o referido efeito vinculante se dará “a partir de sua publicação na imprensa oficial”; isto é: a súmula vinculante não é retroativa, possuindo efeito *ex nunc*. Assim, como consequência determinante dos efeitos produzidos pela súmula vinculante, temos que os atos praticados antes da sua publicação permanecem preservados.

---

houver manifestação contrária à proposta por parte da maioria absoluta dos Ministros do Tribunal, hipótese em que o Presidente a rejeitará monocraticamente.

Parágrafo único. Contra a decisão do Presidente pela rejeição de proposta atinente a súmula vinculante caberá agravo regimental, na forma do art. 317 deste regimento. (Incluído pela Emenda Regimental n. 54, de 1º de julho de 2020)

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Art. 2º O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, editar enunciado de 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 prevista nesta Lei.

<sup>30</sup> Art. 103-A da Constituição Federal e art. 2º da Lei nº 11.417.

Por outro lado, posteriormente à emenda realizada à Constituição em 2004, a Lei 11.417<sup>31</sup> passou a possibilitar, a partir da sua entrada em vigor, a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal modificar o alcance dos efeitos vinculantes, aproximando-se do que preveem os dispositivos do controle de constitucionalidade concentrado, que tratam da modulação dos efeitos da decisão.<sup>32</sup>

Nesse caso, o termo inicial da produção dos efeitos da súmula vinculante poderá ser fixado para determinada data futura, por decisão de dois terços dos membros do Supremo Tribunal Federal, fundamentada por justificativa com base na segurança jurídica ou excepcional interesse público.

Assim, André Ramos Tavares<sup>33</sup> ensina que, em razão da eficácia não retroativa da súmula vinculante, o Supremo Tribunal Federal não poderia determinar a sua aplicação para casos pretéritos, mas teria assegurada a possibilidade de estabelecer uma data posterior de início de obediência a ela, ou seja, não lhe conferir efeito imediato.

#### 2.4. Revisão e cancelamento

De acordo com o artigo 103-A da Constituição Federal e com o seu parágrafo segundo, as súmulas não são imutáveis, isto é, poderão ser revistas e canceladas. Essas proposições poderão ser realizadas tanto pelo Supremo Tribunal Federal, quanto pelos legitimados a propor a ação direta de inconstitucionalidade.<sup>34</sup>

Com isso, neste ponto, cabe ressaltar que o rol extensivo trazido pela Lei das súmulas vinculantes, mencionado anteriormente, não é aplicável para sua revisão e cancelamento. Ou seja, *(i)* o Defensor Público-Geral da União; *(ii)* os Tribunais Superiores; *(iii)* os Tribunais de Justiça dos estados ou do Distrito Federal e Territórios; *(iv)* os Tribunais Regionais Federais; *(v)* os Tribunais Regionais do Trabalho; *(vi)* os Tribunais Regionais Eleitorais; e *(vii)* os Tribunais Militares, permanecem dotados de legitimidade ativa somente para provocar o Supremo Tribunal Federal a editar novas súmulas.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Art. 4º A súmula com efeito vinculante tem eficácia imediata, mas o Supremo Tribunal Federal, por decisão de 2/3 (dois terços) dos seus membros, poderá restringir os efeitos vinculantes ou decidir que só tenha eficácia a partir de outro momento, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse público.

<sup>32</sup> Art. 27 da Lei 9.868/99 e art. 11 da Lei 9.882/99.

<sup>33</sup> TAVARES, André Ramos. **Nova Lei da súmula vinculante**: estudos e comentários à Lei 11.417, de 19.12.2006. São Paulo: Método, 2007. p. 33

<sup>34</sup> Rol previsto no artigo 103 da Constituição Federal.

<sup>35</sup> Quanto aos critérios de pertinência temática, mantém-se aqui os mesmos fundamentos já expostos no item I.III.

Além disso, a lei nº 11.417/2006 estabelece, em seu artigo 5º, que também caberá proposta de revisão ou cancelamento das súmulas vinculantes caso a lei em que se fundou a sua criação seja revogada ou modificada. Quanto a esse ponto, vale destacar que, até hoje, não há casos de cancelamento de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, o que indica, inclusive, serem firmes e bem consolidados os entendimentos objetos de seus enunciados.

Ainda, o *quórum* exigido para aprovação da revisão ou cancelamento de súmulas vinculantes é o mesmo exigido para sua criação: dois terços dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, Lenio Steck sustenta que, para revisar a Súmula, o *quórum* deve ser o mesmo que para instituir, “porque equivale à instituição de ‘nova Súmula, isto é, a redefinição do sentido da súmula objeto da revisão”.<sup>36</sup>

Essa condição foi estabelecida, a princípio, também pelo *caput* do artigo 103 e, posteriormente foi reforçada pelo artigo 2º, §3º da lei 11.417/2006, superando quaisquer controvérsias sobre o tema.

Quanto à exigibilidade de reiteradas decisões no mesmo sentido para edição e cancelamento de súmula vinculante, defende-se que não é adequada. Essa inteligência se baseia no fundamento de que se o Supremo Tribunal Federal passasse a proferir reiteradas decisões contrárias a uma súmula em vigor, as demais instâncias e a administração pública entenderiam que sequer ele, responsável pela sua aprovação, a reconhece como apropriada, e passariam a questionar sua utilidade.

Nesse sentido:

Em vez de decidir o caso concreto prontamente de modo diverso à súmula em vigor, discute-se sobre a correção dessa súmula. Em se concluindo pela revisão ou cancelamento, deve-se levar a cabo alguns desses processos. Apenas depois dessa deliberação, e já formada a nova orientação jurídica, é que o Supremo Tribunal Federal decidiria o caso de acordo com a nova orientação. Isso evitaria a indesejável situação em que o Supremo Tribunal Federal pudesse decidir de forma contrária à súmula vinculante, mas mantendo-a em vigor em toda sua inteireza. Esse fato geraria um paradoxo pelo qual a súmula permaneceria em vigor para todos os órgãos a ela vinculados, mas não para o Supremo Tribunal Federal, que pode decidir, sem maiores preocupações, em dissonância com ela.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> STRECK, Lênio. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 162. *Apud* SCHAFFER, Gilberto. **Súmulas Vinculantes: Análise Crítica da Experiência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2018.p.43 – 45.

<sup>37</sup> LEITE, Glauco Salomão. **Súmula Vinculante e a Jurisdição Constitucional Brasileira** | Mestrado em Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo – 2007.

Por fim, cumpre identificar um caso de aprovação de súmula vinculante sem posterior publicação; isto é, nota-se que não configura hipótese uma de cancelamento, tendo em vista que a Súmula Vinculante que receberia o número 30 está pendente de publicação desde o ano de 2010, quando foi aprovada.

Isso porque foi levantada uma questão de ordem pelo ministro José Antônio Dias Toffoli após a aprovação da Proposta de Súmula Vinculante 41, que suspendeu a publicação da súmula já aprovada para uma melhor análise.

Nesse caso que fugiu à regra dos demais decorreu do seguinte cenário: a súmula vinculante que receberia o número 30 trata da retenção, pelos estados, de parcela do ICMS destinada aos municípios, enquanto a proposta de súmula vinculante 41 restringia a inconstitucionalidade à lei estadual que, a título de incentivo fiscal, retém parcela do ICMS que seria destinada aos municípios. Com isso, o ministro Dias Toffoli verificou que há precedentes envolvendo outra situação, que não especificamente o incentivo fiscal, motivo que levou à referida suspensão da publicação da súmula vinculante 30 e para melhor análise.<sup>38</sup>

## 2.5. Descumprimento e consequências

Tendo em vista que a Emenda Constitucional 45/2004 estabeleceu o caráter obrigatório da súmula editada pelo Supremo Tribunal Federal, naturalmente, já era esperado que fosse instituído um mecanismo de controle e fiscalização de sua regular aplicação pelas demais instâncias do poder judiciário e pela administração pública direta e indireta.

Nesse sentido, Maria Tereza Sadek ao discorrer sobre o instituto da súmula vinculante entendeu que:

A simples atribuição de efeito vinculante às súmulas deveria ser suficiente para torná-las obrigatórias, mas os mentores da súmula de efeito vinculante indiretamente admitiram que órgãos judiciários e administrativos podem eventualmente desrespeitar uma ordem judicial superior e, por esse motivo, criaram mais um tipo de recurso judicial: a reclamação pela autoridade da súmula de efeito vinculante.<sup>39</sup>

Assim, o artigo 103-A, §3º da Constituição Federal, dispôs que

Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que,

<sup>38</sup> CONJUR. **STF aprova súmula vinculante sobre ISS e revê a que trata de ICMS**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2010-fev-04/stf-aprova-sumula-vinculante-iss-decide-rever-trata-icms>; acesso em 14/05/2021.

<sup>39</sup> SADEK, Maria Tereza (Org.). **Reforma do Judiciário**. Pesquisas nº 25. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 32.

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.<sup>40</sup>

Dessa forma, tem-se que a reclamação constitucional é o instrumento processual cabível nos casos de violação à súmula vinculante por parte da administração pública ou pelas demais instâncias do poder judiciário e que, caso confirmado o descumprimento pelo Supremo Tribunal Federal, seu efeito é a anulação dos atos administrativos e das decisões judiciais que lhes forem contrários.

Aqui, diante da parte final do dispositivo, cumpre destacar que, apesar de a via reclamatória permitir o acesso direto à última instância por parte dos litigantes, não é competência do Supremo Tribunal Federal substituir a decisão ou o ato administrativo que ensejou a reclamação. Isto é, quando esta for anulada, caberá à autoridade reclamada emanar novo ato em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal.

Mais adiante, a Lei nº 11.417/06 complementou esse mecanismo em seu artigo 7º, normatizando que, além dos casos em que haja contrariedade ao enunciado de súmula vinculante ou sua aplicação indevida, caberá reclamação quando a decisão judicial negar-lhe vigência, não tendo obstado, inclusive, a interposição de outros meios processuais de impugnação.<sup>41</sup>

Ainda, direcionando-se aos atos administrativos – ou omissão da administração pública -, a lei ordinária prescreve, no parágrafo primeiro do mesmo artigo, que o emprego da reclamação só será possível após o esgotamento das vias administrativas.

Por fim, de acordo com o artigo 9º da Lei, será imputada responsabilização pessoal nas esferas cível administrativa e penal do administrador público reincidente<sup>42</sup>; isto é, aquele que descumprir súmula vinculante sobre cuja aplicação o STF já tenha se manifestado em sede de reclamação constitucional.

Diante do exposto, nota-se que a reclamação é o principal instrumento colocado à disposição pelo próprio legislador constituinte derivado para dotar de efetividade plena o instituto da súmula vinculante.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Sendo o processo reclamatório uma alternativa processual e não o único meio de corrigir a aplicação das súmulas vinculantes, o legislador atingiu dois resultados positivos: (i) permitir que o STF não fosse o único responsável pela aplicação de tais súmulas, compartilhando essa função com as demais instâncias do poder judiciário; e (ii) evitar um novo congestionamento de demandas no STF.

<sup>42</sup> Esse ponto não havia sido levado adiante pelo Projeto de Emenda Constitucional, mas a Lei 11.417/06 o fez, ao incluir o art. 64-B na Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

<sup>43</sup> ALENCAR, Letícia Oliveira Lins de. **Desmistificando o Instituto**: a súmula vinculante é eficaz? - Monografia apresentada à Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – São Paulo, 2010.

### 3 O HISTÓRICO DA SÚMULA VINCULANTE – ANÁLISE DA CRIAÇÃO DAS SÚMULAS NO BRASIL

#### 3.1. Antecedentes à 1988

Um longo caminho histórico foi percorrido até que chegássemos à regulamentação das súmulas vinculantes no ordenamento jurídico brasileiro, tendo este caminho sido iniciado através de um instituto embrionariamente capitulado nas Ordenações do Reino de Portugal,<sup>44</sup> que vigoravam no Brasil colônia.

Os denominados “assentos” eram criados a partir das controvérsias na aplicação de textos normativos, que eram encaminhadas ao Rei pelos juízes da Corte, para sua interpretação. Com isso, o entendimento dado pelo Rei para aquela norma em questão, até então tida como controversa, após ser editada pela Casa de Suplicação, passava a ser de aplicação obrigatória por todos os magistrados; ou seja, o ato de interpretação realizado pelo Rei possuía caráter normativo.<sup>45</sup>

De acordo com os ensinamentos de Roberto Luis Luchi Demo,<sup>46</sup> “os assentos eram firmados pela Casa de Suplicação, com a finalidade de dirimir dúvidas jurídicas articuladas durante os julgamentos dos casos àquela Corte submetidos”.

Nesse contexto, da mesma forma que em Portugal, portanto, existia a Casa de Suplicação, que tinha por objetivo editar os assentos, foi criada a Casa de Suplicação do Brasil,

---

<sup>44</sup> O Livro I, Título 5º, parágrafo 5º, das Ordenações Filipinas de 1603 conceitua os assentos: “*E havemos por bem, que quando os Desembargadores, que forem no despacho de algum feito, todos ou algum delles tiverem alguma duvida em alguma nossa Ordenação de entendimento della, vão com a duvida ao Regedor; o qual na Mesa grande com os Desembargadores, que lhe bem parecer, a determinará, e segundo o que ahi for determinado, se porá a sentença. E a determinação, que sobre o entendimento da dita Ordenação se tomar, mandará o Regedor screver no livro da Redação, para depois não vir em dúvida. E se na dita Mesa forem isso mesmo em duvida, que ao Regedor pareça, que he bem de nol-o fazer saber, para a Nós logo determinarmos, nol-o fará saber, para nisso provermos. E os que em outra maneira interpretarem nossas Ordenações, ou derem sentenças em algum feito, tendo algum delles duvida no entendimento da Ordenação, sem ir ao Regedor, será suspenso até nossa mercê*” (sic).

<sup>45</sup> LIMA, Diônes dos Santos. **O enfraquecimento do princípio da igualdade processual após a implementação da súmula vinculante**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-enfraquecimento-do-principio-da-igualdade-processual-apos-a-implementacao-da-sumula-vinculante/> Acesso em 03/02/2021.

<sup>46</sup> DEMO, Roberto Luis Luchi. **O resgate da súmula pelo Supremo Tribunal Federal**. In: Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal - CEJ, Brasília, n. 24, p. 80-86, jan./mar. 2004. *Apud* VOGEL, Nelson. **Enunciados da súmula vinculante e seus efeitos no direito brasileiro**, Santa Rosa. 2011. Disponível em: <https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/handle/123456789/1553> Acesso em 07/03/2021,

com o intuito de, mediante interpretação do Rei, anular as normas jurídicas brasileiras que não estivessem de acordo com seu entendimento<sup>47</sup>.

Dessa forma, foi com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, que o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro se tornou um tribunal superior de última instância,<sup>48</sup> passando a exercer a função da Casa da Suplicação de Lisboa em território brasileiro.<sup>49</sup> Com isso, passaram a ser editados os primeiros assentos no Brasil.

Ainda nesta linha cronológica, ensina Mônica Sifuentes que “com a independência e a Constituição de 1824, uma das questões centrais da manutenção da unidade nacional passou a ser a uniformização de jurisprudência”<sup>50</sup>. Nota-se, portanto, que havia um interesse genuíno de uma nação, que vinha dando seus primeiros passos, em organizar e dar maior roupagem à sua estrutura jurisdicional, ainda muito primitiva e tumultuada.

Isto também porque:

O Supremo Tribunal de Justiça ainda se limitava a apreciar os recursos de revista que lhe eram oferecidos, de forma que, a par de não ser considerado como tribunal de uniformização de jurisprudência, os seus julgados não eram observados pelos Tribunais de Relação das Províncias. (...) Enquanto as velhas Ordenações do Reino davam à Casa da Suplicação a faculdade de “tomar assentos”, unificando a enorme jurisprudência do vasto Império Português, a lei que criou o Supremo Tribunal de Justiça não lhe concedeu a mesma prerrogativa. Não houve, portanto, durante um longo tempo, enquanto vigorou a Constituição do Império, um tribunal que unificasse a jurisprudência”<sup>51</sup>.

Assim, mais adiante, já após a Carta Imperial ter entrado em vigor, extinguido a Casa de Suplicação do Brasil e criando o Supremo Tribunal de Justiça, em 1875 foi oficializado o

---

<sup>47</sup> A Casa de Suplicação do Brasil somente deixou de existir quando a Carta Imperial entrou em vigor, em 1824, criando o Supremo Tribunal de Justiça.

<sup>48</sup> Com base na edição do Alvará de 10 de maio de 1808.

<sup>49</sup> De acordo com o Arquivo Nacional de Memória da Administração Pública Brasileira: “*nesse período, houve a instalação de um complexo sistema administrativo judicial, com a criação de importantes órgãos, como o Tribunal da Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens, diversos juízos privativos, o Conselho Supremo Militar e de Justiça, e as relações do Maranhão e do Recife.*” MAPA. **Casa de suplicação do Brasil**. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/151-casa-de-suplicacao-do-brasil> Acesso 03/04/2021.

<sup>50</sup> SIFUENTES, Mônica. **Súmula Vinculante**: Um Estudo sobre o poder normativo dos tribunais. São Paulo: Saraiva, 2005.p. 231.

<sup>51</sup> SIFUENTES, Mônica. **Súmula Vinculante**: Um Estudo sobre o poder normativo dos tribunais. São Paulo: Saraiva, 2005.p. 232.



uso do instituto dos assentos portugueses para aplicação do direito brasileiro<sup>52</sup>, que vigoraram no Brasil até o ano de 1889, com a proclamação da República.<sup>53</sup>

Apesar da extinção do instituto dos assentos no Brasil, não deixou de existir a vontade em uniformizar a jurisprudência dos tribunais, tendo, portanto, a Emenda Constitucional de 1926, finalmente atribuído função uniformizadora em matéria constitucional e federal ao Supremo Tribunal Federal.<sup>54</sup>

Seguindo essa intenção, o Supremo Tribunal Federal emendou seu Regimento Interno em 30 de agosto de 1963, editando 370 enunciados de súmulas, que tiveram como primeira sessão plenária a data de 13 de dezembro do mesmo ano.<sup>55</sup>

Outro ponto que vale ser destacado, é que pouco mais adiante, em 1964, o até então magistrado Alfredo Buzaid ficou encarregado pelo Governo Federal de elaborar o Anteprojeto de Código de Processo Civil. Nessa missão, o magistrado teve como objetivo:

Consagrar solução inspirada no antigo direito português, e dos assentos vinculativos. Essa sistemática, contudo, não foi adotada pelo código, tida pela maior parte da doutrina por inconstitucional, e, ao invés de ter sido inteiramente suprimido o capítulo, restou incidente de uniformização de jurisprudência.<sup>56</sup>

Dessa forma, esse anteprojeto pretendia inserir no ordenamento jurídico, através dos artigos 516 a 520, o instituto dos assentos previstos na legislação portuguesa; isto é, uniformizando sua jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal ou os Tribunais de Justiça fixariam a interpretação de norma jurídica baixando em seguida assento, com caráter vinculante às demais instâncias, a partir de 45 dias após a sua publicação.<sup>57</sup>

---

<sup>52</sup> SIFUENTES, Mônica. **Súmula Vinculante**: Um Estudo sobre o poder normativo dos tribunais. São Paulo: Saraiva, 2005.p. 233.

<sup>53</sup> VELOSO, Cynara Silde Mesquita. **Súmula Vinculante como entraves ideológicos ao processo jurídico de enunciação de uma sociedade democrática**. 2008. 387f – Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008. *Apud* LIMA, Diões dos Santos. **O enfraquecimento do princípio da igualdade processual após a implementação da súmula vinculante**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-enfraquecimento-do-principio-da-igualdade-processual-apos-a-implementacao-da-sumula-vinculante/> Acesso em 03/02/2021.

<sup>54</sup> Essas decisões de uniformização eram ainda *inter partes*, válidas apenas para o caso concreto.

<sup>55</sup> Súmula do STF, acesso em 07/03/2021, disponível em [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados\\_Sumulas\\_STF\\_1\\_a\\_736\\_Completo.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf)

<sup>56</sup> JANSEN, Rodrigo. **A Súmula Vinculante como norma jurídica**. Revista dos Tribunais, v. 94, n. 838, p. 42 – 74, 2005.

<sup>57</sup> SIFUENTES, Mônica. **Súmula Vinculante**: Um Estudo sobre o poder normativo dos tribunais. São Paulo: Saraiva, 2005.p. 235.

A ideia, conforme mencionado, não foi adotada integralmente pelo Código. Entretanto, alguns anos depois, a publicação do Código de Processo Civil de 1973 evidenciou a evolução conquistada pelo instituto da súmula à medida que passou a conter duas previsões legais autorizando todos os tribunais a editarem-na também. Isto é o que se depreende da leitura dos artigos 476 a 479 do Código de Processo Civil:<sup>58</sup>

TÍTULO IX  
DO PROCESSO NOS TRIBUNAIS  
CAPÍTULO I  
DA UNIFORMIZAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA

Art. 476. Compete a qualquer juiz, ao dar o voto na turma, câmara, ou grupo de câmaras, solicitar o pronunciamento prévio do tribunal acerca da interpretação do direito quando:

I - verificar que, a seu respeito, ocorre divergência;

II - no julgamento recorrido a interpretação for diversa da que lhe haja dado outra turma, câmara, grupo de câmaras ou câmaras cíveis reunidas.

Parágrafo único. A parte poderá, ao arrazoar o recurso ou em petição avulsa, requerer, fundamentadamente, que o julgamento obedeça ao disposto neste artigo.

Art. 477. Reconhecida a divergência, será lavrado o acórdão, indo os autos ao presidente do tribunal para designar a sessão de julgamento. A secretaria distribuirá a todos os juízes cópia do acórdão.

Art. 478. O tribunal, reconhecendo a divergência, dará a interpretação a ser observada, cabendo a cada juiz emitir o seu voto em exposição fundamentada.

Parágrafo único. Em qualquer caso, será ouvido o chefe do Ministério Público que funciona perante o tribunal.

Art. 479. O julgamento, tomado pelo voto da maioria absoluta dos membros que integram o tribunal, será objeto de súmula e constituirá precedente na uniformização da jurisprudência.

Parágrafo único. Os regimentos internos disporão sobre a publicação no órgão oficial das súmulas de jurisprudência predominante.

O que se pode concluir dos artigos supramencionados, de acordo com Roberto Luis Luchi Demo, é que apesar de a consequência do processo de uniformização de jurisprudências não necessariamente gerar a edição de nova súmula, isso não diminui a sua relevância como vetor da orientação jurisprudencial dominante do tribunal e as suas consequências processuais.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Atualmente, após o Novo Código de Processo Civil de 2015 ter entrado em vigor, o artigo 926 passou a prever o tema:

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

§ 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.

§ 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.

<sup>59</sup> DEMO, Roberto Luis Luchi. **O resgate da súmula pelo Supremo Tribunal Federal**. In: Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal - CEJ, Brasília, n. 24, p. 80-86, jan./mar. 2004. *Apud* VOGEL, Nelson. **Enunciados da súmula vinculante e seus efeitos no direito brasileiro**, Santa Rosa. 2011. Disponível em: <https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/handle/123456789/1553> Acesso em 07/03/2021,

### 3.2. O efeito vinculante ante uma nova Constituição Federal

Para que se possa entender a origem da inserção do efeito vinculante das súmulas no ordenamento jurídico brasileiro, é necessário ter em mente que foi a Constituição Federal de 1988 que, pela primeira vez, estabeleceu o princípio da separação de poderes como cláusula pétrea.<sup>60</sup>

Esse entendimento é necessário porque, a depender da interpretação que passasse a ser dada ao princípio da separação de poderes e aos limites que este estabelece para o sistema de freios e contrapesos, abrir-se-ia margem para questionamentos no seguinte sentido: o poder judiciário, ao editar súmulas de aplicação obrigatória para as demais instâncias, estaria lesando o princípio da separação dos poderes, por passar a exercer função tradicionalmente de competência do poder legislativo?

De fato, foi o que ocorreu na época. Acirradas discussões passaram a ser travadas, nas quais acadêmicos, magistrados e aplicadores do direito de um modo geral, dividiram suas opiniões sobre o tema, conforme será exposto no item II.III deste trabalho.

Dito isto e, portanto, retornando à digressão histórica do instituto, mesmo tendo o princípio da separação de poderes sido recepcionado como cláusula pétrea, no ano de 1993, foi editada a Emenda Constitucional nº3, que introduziu a Ação Declaratória de Constitucionalidade<sup>61</sup>. Essa nova forma de controle concentrado de constitucionalidade admitiu que o Supremo Tribunal Federal passasse a produzir decisões de mérito com efeito vinculante.

Portanto, a Emenda Constitucional 03/1993 entregou novos poderes ao Poder Judiciário, especialmente, para o Supremo Tribunal Federal que, até então, proferia apenas decisões com efeito *erga omnes*. O efeito vinculante foi trazido por emenda.<sup>62</sup>

Foi após essa inovação legislativa que finalmente, em 30 de dezembro de 2004, foi publicada a Emenda Constitucional nº 45, instituindo a chamada Reforma do Judiciário, que passou a prescrever a súmula vinculante no art. 103-A da Constituição Federal:

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

---

60 Constituição Federal art. 2º c/c art. 60, §4º, inciso III.

61 Incluída pelo art. 102, §2º “As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo”

62 A ideia de separação de Poderes, a cláusula pétrea e as mudanças constitucionais a partir de 1988. ARAUJO, Luiz Alberto David. **Cadernos Jurídicos**, Escola Paulista de Magistratura, São Paulo, 2015, p. 65.

oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

A edição dessa Emenda, surge, portanto, da necessidade de uma única interpretação da Constituição ou das Leis e da necessidade de desafogar o judiciário, que se encontrava sobrecarregado, por conta de demandas envolvendo processos com casos iguais ou semelhantes.<sup>63</sup>

Isto porque o crescimento que vinha sendo apresentado pelas demandas fez com que as súmulas já instituídas deixassem de ser suficientes para atender ao grande número de processos, mesmo que elas viessem prestando um notável serviço ao judiciário. Por isso, passou a ser observada a inevitável necessidade de atribuição do caráter vinculativo ao instituto, como medida política judiciária.<sup>64</sup>

Nesse sentido, ressaltou o relator do Projeto de Reforma do Poder Judiciário:

Em verdade, todos sabemos que a situação de acúmulo de processos nas altas Cortes nacionais poderá vir a inviabilizá-las. Tal situação vem contribuindo, demais disso, para a morosidade da prestação jurisdicional em detrimento do cidadão e da credibilidade do próprio aparelho estatal judicial.<sup>65</sup>

Ainda sobre o efeito vinculante atribuído à súmula, ainda que de acordo com o texto constitucional ele não seja geral, mas sim obrigatório tão somente às demais instâncias do poder judiciário e órgãos da administração pública,<sup>66</sup> na prática, elas acabarão por “vincular também

<sup>63</sup> LIMA, Diônes dos Santos. **O enfraquecimento do princípio da igualdade processual após a implementação da súmula vinculante.** Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-enfraquecimento-do-principio-da-igualdade-processual-apos-a-implementacao-da-sumula-vinculante/> Acesso em 07/03/2021.

<sup>64</sup> SIFUENTES, Mônica. **Súmula Vinculante:** Um Estudo sobre o poder normativo dos tribunais. São Paulo: Saraiva, 2005.p. 258.

<sup>65</sup> SIFUENTES, Mônica. **Súmula Vinculante:** Um Estudo sobre o poder normativo dos tribunais. São Paulo: Saraiva, 2005.p. 260. *Apud* Relatório encaminhado ao Congresso Nacional pelo Deputado Aluysio Nunes Ferreira.

<sup>66</sup> Conforme mencionado anteriormente, para administração pública direta e indireta.

os contratos e relações de natureza privada, tendo em vista que estes se orientam pela previsibilidade das decisões dos tribunais”.<sup>67</sup>

Por fim, e como já autorizava a Emenda Constitucional 45/2004,<sup>68</sup> no ano de 2006, foi editada a Lei nº 11.417, que regulamenta a matéria e disciplina a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado da súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal.

### 3.3. Manifestações em relação à Constituição de 1988

A aprovação da Emenda Constitucional 45 de 2004, que instituiu a Reforma do Judiciário, desde a sua Proposta (PEC 96/1992<sup>69</sup>), não foi pacífica. Ao decorrer da sua tramitação na Câmara – e até hoje – magistrados, acadêmicos e aplicadores do direito de um modo geral, passaram a tecer diversos debates empreendidos por conta das divergentes opiniões a respeito da constitucionalidade de sua eventual aprovação.

#### 3.3.1. Favoráveis

O primeiro argumento apresentado – e de maior incidência para fundamentar a constitucionalidade da PEC – tratava-se, na época, da necessidade de tornar a justiça mais ágil e eficiente, visto que a maioria das demandas que sobrecarregavam o poder judiciário na época, tratavam-se de recursos meramente protelatórios.

Nesse sentido, sustentou Ellen Gracie Northfleet, no ano de 1996:

Alinho-me entre os que acreditam que a maior 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. São causas que se contam aos milhares em todo o país e pacificadas pela jurisprudência. Como, por exemplo, as devoluções de empréstimos compulsórios, as causas em que se busca a correção monetária dos salários de contribuição entre inúmeras outras. É impossível sustentar que processos dessa natureza devam prosseguir congestionando o Judiciário e percorrendo suas diversas instâncias na sucessão, quase interminável, dos recursos colocados à disposição das partes pela legislação processual. Nenhum progresso para a ciência jurídica resultará do julgamento desses feitos. Eles nada mais são do que uma reprodução de peças padronizadas. Da petição inicial ao acórdão derradeiro, nada será acrescentado ao entendimento que já se cristalizou a respeito da matéria. É inútil e custoso manter a máquina judiciária ocupada com questões que já não oferecem relevo ou dificuldade. Mais que isso, tal atitude desvia atenção e recursos do Judiciário, os quais deveriam estar melhor aplicados nas questões que têm maior

<sup>67</sup> SIFUENTES, Mônica. **Súmula Vinculante**: Um Estudo sobre o poder normativo dos tribunais. São Paulo: Saraiva, 2005.p. 262.

<sup>68</sup> Art. 103-A “(...) bem como proceder à sua revisão e cancelamento, na forma estabelecida em lei”.

<sup>69</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 96/1992**. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1437> Acesso em 17/02/2021.

atualidade e demandam reflexão e atividade criativa por parte dos magistrados.<sup>70</sup> (grifo nosso).

Ainda, posteriormente à aprovação da Emenda nº 45, Pedro Miranda de Oliveira, reforçou a fundamentação trazida pela magistrada:

O fito do dispositivo constitucional é exatamente que os consumidores da Justiça que ainda não buscaram as vias judiciais não necessitem fazê-lo, mediante processos judiciais de conteúdo idêntico aos que foram propostos, vitoriosos e que ensejaram a edição de súmula, mas, ao contrário, que a Administração Pública decida e aja de acordo com o que restou estabelecido como jurídico pela súmula vinculante.<sup>71</sup>

Mais um ponto observado pelos defensores da constitucionalidade da Proposta, foi o da necessidade de supressão das decisões contraditórias proferidas pelas diferentes instâncias do poder judiciário, em detrimento do princípio da isonomia,<sup>72</sup> no que se tange ao direito fundamental da igualdade de todos perante à lei. Isto é, estes estudiosos sustentavam a tese de que os diferentes resultados alcançados por demandas idênticas violavam o princípio da isonomia.

Assim sendo, o argumento se sustenta na doutrina do professor e jurista Rodolfo de Camargo Mancuso:<sup>73</sup>

Nessa potencialização da eficácia da súmula, que permite estendê-la, obrigatoriamente, aos demais casos subsumidos em seu Enunciado, não se vislumbra qualquer desvirtuamento ou superfetação da atividade judiciária, bastando considerar, a uma, que o valor jurídico completa-se com o justo, e este último não pode ser alcançado quando, sem motivo consistente, conflitos iguais recebem soluções diversas, senão contraditórias; a duas, é notório que hoje a função jurisdicional já não mais se deve limitar à singela subsunção do fato à norma, em um caso concreto, senão que em nossa República Federativa, onde opera uma democracia participativa, é lícito esperar que o trinômio “ação-jurisdição-Processo” opere sob uma óptica sociológica, engajando-se no esforço geral para a boa gestão da coisa pública. Para que esse valor

<sup>70</sup> NORTHFLEET, Ellen Gracie. **Ainda sobre o Efeito Vinculante**. Revista de Informação Legislativa, nº 132, 1996. p. 133.

<sup>71</sup> OLIVEIRA, Pedro Miranda de. **A (in)efetividade da Súmula Vinculante: a necessidade de medidas paralelas**. In: ALVIM WAMBIER, Teresa Arruda (coord.). **Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional n. 45/2004**. São Paulo: RT, 2005. p. 595. *Apud* SCHAFER, Gilberto. **Súmulas Vinculantes: Análise Crítica da Experiência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2018. p.56.

<sup>72</sup> “O princípio da isonomia pode ser visto tanto como exigência de tratamento igualitário, quanto como proibição de tratamento discriminatório. A lesão ao princípio da isonomia oferece problemas sobretudo quando se tem a chamada “exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade”. Tem-se urna “exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade” se a norma afronta ao princípio da isonomia, concedendo vantagens ou benefícios a determinados segmentos ou grupos sem contemplar outros que se encontram em condições idênticas.” MENDES, Gilmar Ferreira. **Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional**, p. 139. Disponível em <file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/Dialnet-OsDireitosFundamentaisESeusMultiplosSignificadosNa-1983624.pdf>. Acesso em 06/03/2021.

<sup>73</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante**. 3. ed. São Paulo: RT, 2007. p. 336.

do justo venha a ser preservado, impende que a igualdade de todos perante a lei (CF, art. 5º, caput) também se estenda à norma judicata, ou seja, àquela que tem o seu momento judiciário. (grifo nosso).

Em decorrência da interpretação do argumento supramencionado e, principalmente, pela força que a tese da imprescindibilidade da preservação do princípio da segurança jurídica passou a assumir nos debates sobre o tema, a garantia da previsibilidade das decisões judiciais em causas idênticas também era, desde o princípio, um forte ponto trazido pelos defensores da constitucionalidade da Emenda nº 45.

Outros pontos que balizam a tese favorável à aprovação PEC 96/1992 tratam dos efeitos que a súmula vinculante passaria a gerar na máquina do judiciário. O primeiro deles, rechaça o suposto “perigo de engessamento” da jurisprudência, em função da previsão legal que possibilita alteração e cancelamento posteriormente à edição das súmulas.<sup>74</sup>

O segundo e último deles, para a presente análise, combate a tese de que o efeito vinculante retira o poder de decisão dos juízes das demais instâncias, enfraquecendo o seu livre convencimento e a sua independência.

Sobre esses pontos, ensinam a magistrada Mônica Sifuentes,<sup>75</sup> e um dos maiores pensadores do direito brasileiro, José Joaquim Calmon de Passos em 1997:

Atribuir força geral à súmula, mantendo a possibilidade de sua revisão, mediante mecanismos adequados, não representa retrocesso, mas evolução na forma de disciplina das relações sociais. Essa mudança de perspectiva reforça o valor das decisões judiciais, ao mesmo tempo em que se avança no sentido de conferir maior estabilidade e segurança no ordenamento jurídico. (grifo nosso).

Falar-se em decisão de tribunal superior sem força vinculante é incidir-se em contradição manifesta. Seriam eles meros tribunais de apelação, uma cansativa *via crucis* imposta aos litigantes para nada, salvo o interesse particular do envolvido no caso concreto, muito nobre, porém muito pouco para justificar o investimento público que representam os tribunais superiores.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> SCHAFER, Gilberto. **Súmulas Vinculantes**: Análise Crítica da Experiência do Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2018. p.22.

<sup>75</sup> SIFUENTES, Mônica. **Súmula Vinculante**: Um Estudo sobre o poder normativo dos tribunais. São Paulo: Saraiva, 2005.p. 265.

<sup>76</sup> PASSOS, J. J. Calmon de. **Súmula vinculante. Gênese** – Revista de Direito Processual Civil, Curitiba, n. 6, set/dez. 1987, p. 632.

Por fim, com relação à liberdade de expressão do juiz mediante a instituição das súmulas vinculantes, esclarece o professor André Ramos Tavares,<sup>77</sup> ser necessário ponderar duas situações:

a) por primeiro, ao juiz restará, sempre, a possibilidade de avaliar se aplica ou não uma dada súmula a um determinado caso concreto, o que se dá através da “operação de verificação”. A súmula não incorpora os casos concretos que formaram a base para sua edição. Assim, sendo a vinculação apenas ao enunciado da súmula, o juiz terá que fazer uma operação mental de verificação do cabimento da súmula ao caso concreto que lhe foi apresentado, bem como sobre as normas aplicáveis à situação fática que está analisando para proferir julgamento.

b) por segundo, o próprio enunciado da súmula é passível de sofrer uma interpretação, porque é expressa em linguagem escrita, tal como as leis em geral.

Por outro lado, vale dizer que o mesmo autor reconhece determinada fragilidade no instituto, ao admitir que:

O descumprimento da súmula vinculante impõe uma atuação sucessiva e desgastante ao Supremo Tribunal Federal, transformando-o em uma espécie de “oficial de execução de suas sentenças” de suas próprias decisões, situação não apenas altamente constrangedora para um Tribunal dessa envergadura, mas também inviabilizadora do exercício de suas funções fundamentais. A fraqueza do instituto, portanto, acaba prevalecendo sobre o receio de que pudesse vir a inviabilizar a existência de um Poder Judiciário livre.<sup>78</sup>

### 3.3.2. Contrárias

Vistos os pontos anteriores, passemos, portanto, a expor adiante os argumentos defendidos pelos estudiosos que entendiam – ou até hoje entendem – ser inconstitucional a aprovação da PEC nº 96/1992.

Dentre todos, o que encontra maior incidência nas manifestações contrárias é o de que as súmulas vinculantes atribuem função de natureza legislativa ao poder judiciário, o que violaria o princípio constitucional da separação de poderes que, conforme exposto

<sup>77</sup> VOGEL, Nelson. **Enunciados da súmula vinculante e seus efeitos no direito brasileiro**, Santa Rosa. 2011. Disponível em: <https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/handle/123456789/1553> Acesso em 07/03/2021 p. 53. *Apud* TAVARES, André Ramos. **A súmula vinculante na Emenda Constitucional nº 45, de 2004**. In: Reforma do Poder Judiciário no Brasil Pós-1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

<sup>78</sup> VOGEL, Nelson. **Enunciados da súmula vinculante e seus efeitos no direito brasileiro**, Santa Rosa. 2011. Disponível em: <https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/handle/123456789/1553> Acesso em 07/03/2021 p. 53. *Apud* TAVARES, André Ramos. **A súmula vinculante na Emenda Constitucional nº 45, de 2004**. In: Reforma do Poder Judiciário no Brasil Pós-1988. São Paulo: Saraiva, 2005.



anteriormente, passou a ser regulamentado como cláusula pétrea desde a Constituição Federal de 1988.

Ao sustentar esse ponto, o professor Lênio Luiz Streck destaca que:

Ao editar súmula com Efeito Vinculante, oponível erga omnes, o Supremo Tribunal Federal (ou os Tribunais Superiores de Justiça e do Trabalho, questão que demandará outra discussão em face da iminente aprovação da súmula impeditiva de recurso, destinada a esses dois tribunais) passa a exercer poder maior que o reservado ao Poder Legislativo, uma vez que assume funções legiferantes, agregando ao produto legislado a prévia interpretação, o que, no mínimo, viola a cláusula da divisão de poderes inscrita na Constituição.<sup>79</sup> (grifo nosso).

Também Luiz Flávio Borges D'Urso, ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, seccional São Paulo – OAB-SP (2007-2009), reafirma o mesmo argumento quanto à violação ao princípio constitucional da separação de poderes:

O Poder Judiciário adquire a posição de Poder Legislativo, função que não foi legitimada pelo povo, única entidade que, nas democracias, tem o poder de transferir seu poder para seus representantes. E ao usurpar funções que integram outro Poder, o Judiciário, por meio da súmula vinculante, não deixa de contribuir para a ruptura de regras constitucionais, logo ele que deveria ser o guardião do Estado Democrático de Direito.<sup>80</sup> (grifo nosso).

Mais um ponto levantado como fundamento para inconstitucionalidade da instituição da súmula vinculante no ordenamento jurídico brasileiro, é de tratar-se de instituto jurídico autoritário<sup>81</sup>.

De acordo com o que nos ensina o magistrado Eros Grau, que era ministro do Supremo Tribunal Federal no ano em que a Emenda Constitucional nº45 foi aprovada:

A atribuição de efeito vinculante às decisões de que se trata implica a imposição de uma espécie de censura ou limitação ao exercício, pelos “demais órgãos do Poder Judiciário”, da função de intérprete autêntico do direito. Pois não é outro, senão o seguinte, o conteúdo dessa imposição: fica proibido aos “demais órgãos do Poder Judiciário” o exercício de sua função (função de interpretar / aplicar o direito) com relação que o STF, por maioria de dois terços, indicar.

<sup>79</sup> STRECK, Lenio Luiz. **O Efeito Vinculante e a busca da efetividade da prestação jurisdicional** – da Revisão Constitucional de 1993 à Reforma do Judiciário de (EC 45/04). In: AGRA, Walber de Moura (coord.). *Comentários à Reforma do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 155-156.

<sup>80</sup> D'URSO, Luiz Flávio Borges. Súmula vinculante é retrocesso. In: *Jornal Folha de São Paulo*, de 17 de julho de 2004. *Apud* VOGEL, Nelson. **Enunciados da súmula vinculante e seus efeitos no direito brasileiro**, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2011, p. 56

<sup>81</sup> SCHAFER, Gilberto. **Súmulas Vinculantes: Análise Crítica da Experiência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2018.p.20.

Nenhuma razão ou pretexto se presta a justificar essa manifestação de totalitarismo, que também nenhuma lógica pode sustentar, e que, afinal, há de agravar ainda mais a crise do direito oficial, em nada contribuindo à restauração da sua eficácia.<sup>82</sup>

Mais uma justificativa apresentada pelos aplicadores do direito contrários ao instituto é a de que a súmula vinculante limita a liberdade de decisão do juiz, atentando contra o seu livre convencimento frente ao processo, de modo a funcionar, na prática, como um mecanismo de controle do Supremo Tribunal Federal sobre as demais instâncias.

Sobre esse ponto, vale destacar que:

Deve-se entender o princípio da independência judicial como limite absoluto para revisão constitucional. Não pode ser superado pelo exercício do poder constituinte derivado. Em outras palavras: o princípio da independência não pode sofrer relativizações nem agravos via emendas revisionais. Qualquer emenda que reduza, condicione, ou de qualquer forma relativize a realização desse princípio será, portanto, eivada de nulidade ab ovo<sup>83</sup>. Assim, por restringir, ainda que apenas em determinados casos, a independência de que deve desfrutar o Juiz para o exercício da atividade jurisdicional, é materialmente inconstitucional a proposta de emenda que atribui força vinculante a súmulas jurisprudenciais.<sup>84</sup> (grifo nosso).

Também não deixa margem a outro entendimento a doutrina de Luiz Flávio Borges D'Urso ao criticar o efeito esse efeito do instituto:

Retira do juiz a sua capacidade de entendimento e a sua livre convicção, ou seja, a sua independência para julgar. Torna-se o juiz um mero cumpridor de normas baixadas pelo grau superior, comprometendo-se, dessa forma, ao inibir a livre apreciação dos fatos e do direito, a criação e o desenvolvimento da jurisprudência. Tornando-se mero burocrata, exercendo papel de subalterno que reproduz decisões de instâncias superiores, o juiz, contra sua vontade, acaba prestando um desserviço à causa dos direitos fundamentais e da cidadania.<sup>85</sup>

Nota-se que o autor também critica o fato de, na prática, os magistrados das instâncias inferiores tornarem-se subalternos e meros reprodutores das decisões proferidas pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Assim, a desvalorização do juiz de primeiro grau e a

---

<sup>82</sup> GRAU, Eros Roberto. **Sobre a Produção Legislativa e a Normativa do Direito Oficial**: O Chamado “Efeito Vinculante” Revista da Escola Paulista da Magistratura, n. 3 p. 33. Disponível em: <<http://www.apmbr.com.br/revista/1ivropubl3/livro3.htm>>. Acesso em: 27/03/2021.

<sup>83</sup> Declaração de nulidade para desde o início do processo.

<sup>84</sup> COSTA, Silvio Nazareno. **Súmula Vinculante e Reforma do Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 272-273. *Apud* SCHAFFER, Gilberto. **Súmulas Vinculantes**: Análise Crítica da Experiência do Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2018.p.54.

<sup>85</sup> D'URSO, Luiz Flávio Borges. **Súmula vinculante é retrocesso**. In: Jornal Folha de São Paulo, de 17 de julho de 2004. *Apud* VOGEL, Nelson. **Enunciados da súmula vinculante e seus efeitos no direito brasileiro**, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2011, p. 56.

concentração do poder nesse tribunal são mais argumentos que sustentam a tese daqueles que são contrários à aprovação das súmulas vinculantes.

Concorda com esse entendimento o desembargador Rodrigo Collaço<sup>86</sup>, ex-presidente da Associação dos Magistrados brasileiros – AMB (2005-2007) ao reprovar a posição que o restante do poder judiciário passa a assumir:

A súmula vinculante concentra o poder das decisões jurídicas nas mãos dos onze ministros do Supremo Tribunal Federal, que, segundo seu entendimento, não conhecem as várias realidades do país. Além disso, concebe que a súmula termina por afastar as pessoas do Judiciário. Nas suas palavras “a súmula vinculante engessa a Justiça e produz injustiças, já que os juízes de primeira instância são quem tem um contato mais direto com a realidade das pessoas.

Assim, de acordo com essa doutrina, a aprovação da súmula vinculante no ordenamento jurídico brasileiro até introduz inovações pertinentes, mas, por outro lado, provoca a indesejada verticalização do poder, concentrando-os excessivamente na cúpula do sistema, o que acarreta na subtração de poder da base da pirâmide judiciária, que, segundo ele, é justamente o espaço onde os juízes atuam mais próximos à sociedade.

Por fim, muito se sustentava a tese de que a súmula vinculante restringe o princípio constitucional do direito de ação. É o que extrai do seguinte discurso:

Aplicada a súmula vinculante, pessoas que não defenderam seu direito em juízo serão atingidas pelas respectivas decisões, e, não as tendo discutido antes, ficarão impedidas de, em seguida, submeter suas razões ao Judiciário. Se insistirem, essas razões não serão conhecidas, como se depreende do referido art. 103 A.<sup>87</sup>

#### **4 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO BRASIL COM O INSTITUTO DA SÚMULA VINCULANTE**

Conforme exposto ao decorrer do presente artigo, um longo percurso foi traçado, desde a época do Brasil colônia, até a Emenda à Constituição de 1988, que passou a prever, apesar de manifestações firmemente contrárias, a súmula vinculante no ordenamento jurídico brasileiro.

<sup>86</sup> DUARTE, Igor Tolstói Maia, **A validade da súmula vinculante sob a ótica da Teoria do Garantismo Jurídico.**, Disponível em <http://siaibib01.univali.br/pdf/Igor%20Tolstoi%20Maia%20Duarte.pdf>, Acesso em 27/03/2021 *Apud* MELO, Stalin. **Presidente da Associação dos Magistrados brasileiros – AMB critica reforma política.** In: Notícias/Imprensa, 03 set. 2005. Disponível em: <[http://amb.locaweb.com.br/portal/index.asp?secao=mostranoticia&mat\\_id=2247](http://amb.locaweb.com.br/portal/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=2247)>. Acesso em: 13 maio 2011.

<sup>87</sup> CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **O Efeito Vinculante e os poderes do Juiz.** São Paulo: Saraiva, 1999. *Apud* SCHAFER, Gilberto. **Súmulas Vinculantes: Análise Crítica da Experiência do Supremo Tribunal Federal.** Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2018. p.56.

#### 4.1 Edição das súmulas vinculantes e suas respectivas matérias

Até o ano de 2021, foram editadas cinquenta e oito súmulas vinculantes pelo Supremo Tribunal Federal, sendo que, mesmo após a Emenda Constitucional 45 entrar em vigor, em 30 de dezembro de 2004,<sup>88</sup> transcorreu um lapso temporal de dois anos e sete meses até que o tribunal efetivamente aprovasse a primeira delas, o que ocorreu na data de 30 de maio de 2007<sup>89</sup>.

Não é possível afirmar o que impediu ou desmotivou os ministros do Supremo Tribunal Federal a editarem súmulas vinculantes de 2005 a maio de 2007, mas cumpre considerarmos que a lei infraconstitucional nº 11.417/06, que também normatiza o instituto, somente entrou em vigor em 19 de março de 2007.<sup>90</sup>

Possivelmente por essa razão, durante o mesmo ano foram aprovadas mais duas súmulas vinculantes, totalizando, portanto, em 2007, três súmulas editadas, sendo que duas delas disciplinaram questões controversas de direito constitucional.

Mais adiante, durante o ano de 2008, foram aprovadas mais dez súmulas vinculantes, sendo que metade delas novamente tratam de matérias referentes à normas constitucionais.<sup>91</sup> Os demais temas disciplinados nas súmulas vinculantes editadas no ano de 2008 são direito administrativo, direito tributário e processo penal, a maioria tendo sido regulamentada pelo instituto pela primeira vez naquele ano, portanto.

A quantidade de edições por ano passou a atingir seu segundo maior número, até hoje, em 2009, ano em que o Supremo Tribunal Federal aprovou quatorze enunciados, sendo: mais quatro deles referentes a entendimentos de direito administrativo, dois de direito constitucional, dois de direito processual penal, dois de direito processual do trabalho, um de direito tributário, um de direito eleitoral, um de direito processual civil e um de direito civil parte material. Assim, o tribunal totalizava, no fim daquele ano, 27 enunciados de súmulas vinculantes publicados e, portanto, de aplicação obrigatória à toda administração pública e demais instâncias judiciais.

Esse ritmo assertivo, tomado a partir de 2007, quanto às discussões acerca de assuntos controversos a serem sumulados, somente passou a desacelerar a partir do ano de 2010, quando

---

<sup>88</sup> Data da sua publicação.

<sup>89</sup> A súmula vinculante nº 1 (Enunciado: “Ofende a garantia constitucional do ato jurídico perfeito a decisão que, sem ponderar as circunstâncias do caso concreto, desconsidera a validade e a eficácia de acordo constante de termo de adesão instituído pela Lei Complementar nº 110/2001.”) foi publicada em 06/06/2007 nos Diários Oficiais.

<sup>90</sup> A Lei nº 11.417/2006 foi publicada em 16 de dezembro de 2006 e de acordo com seu artigo 11: “Esta Lei entra em vigor 3 (três) meses após a sua publicação”.

<sup>91</sup> São elas as súmulas vinculantes de números 4, 6,7, 10 e 12.

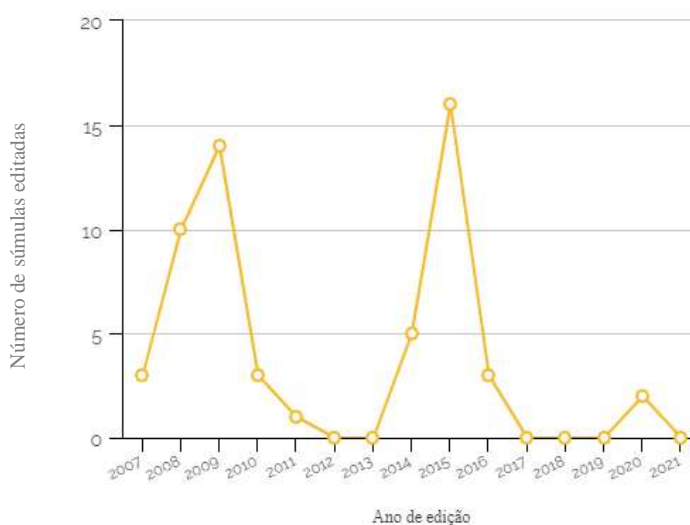
os ministros aprovaram não mais que onze súmulas vinculantes até o início de 2015.<sup>92</sup> Isto é, de uma média anterior de nove edições por ano, o instituto passou para duas.

No entanto, após a referida queda, o instituto voltou a mostrar-se necessário no ano de 2015, período determinante, durante o qual foi atingido o maior número de aprovações, totalizando dezesseis novos enunciados sumulados no mesmo ano. Dentre as matérias tratadas, o direito constitucional manteve-se entre a mais presente, com sete súmulas vinculantes aprovadas sobre o tema, enquanto duas trataram de direito administrativo, três de direito tributário e mais quatro entre direito processual penal, direito processual civil, direito processual do trabalho e direito civil.

A partir daquele ano, dessa vez ainda mais inequívoca, a guinada para a baixa necessidade quanto à edição de novos enunciados novamente se mostrou clara: no ano de 2016 os ministros do Supremo Tribunal Federal editaram apenas três súmulas vinculantes e mais nenhuma pelos três anos seguintes. Em outras palavras, o instituto atingiu sua menor média anual, não chegando a ser editada sequer uma súmula por ano<sup>93</sup> se considerarmos o período de 2016 à 2019.

Por fim, foi no ano de 2020 que foram aprovadas e publicadas<sup>94</sup> as duas últimas súmulas vinculantes existentes, totalizando, com isso, os cinquenta e oito enunciados de aplicação obrigatória à toda administração pública e demais instâncias do poder judiciário.

O Gráfico de Resultados a seguir, elucida a curva da quantidade de edição de súmulas vinculantes pelo Supremo Tribunal Federal, por ano:



<sup>92</sup> Nota-se, ainda, que uma delas – Súmula Vinculante de nº 30 – ainda não foi publicada.

<sup>93</sup> De 2016 a 2019, a média de aprovação de novas súmulas vinculantes atingiu a baixa de 0,75 por ano.

<sup>94</sup> A última publicação de um enunciado de súmula vinculante ocorreu no mês de maio do ano de 2020.

Uma possível conclusão a ser aferida do Gráfico de Resultados, é o firme condicionamento do Supremo Tribunal Federal à efetiva necessidade de uniformização da jurisprudência em determinado sentido, a depender da real e efetiva necessidade.

Isso porque, caso assim não fosse, durante os dois períodos em que os ministros não publicaram enunciados durante dois anos, ainda que tenham recebido propostas para tanto, eles teriam cedido à pressão institucional de consagrar o aproveitamento da súmula vinculante como instrumento pacificador de “controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica<sup>95</sup>”.

Para mais, a Tabela de Resultados a seguir, quantifica sua criação pelo Supremo Tribunal Federal, distribuída por matérias do direito:

<b>Matéria objeto da súmula vinculante</b>	<b>Número de enunciados</b>
Direito Constitucional	18 <sup>96</sup>
Direito Tributário	12 <sup>97</sup>
Direito Administrativo	12 <sup>98</sup>
Direito Processual Penal	8 <sup>99</sup>
Direito Civil e Processual Civil	3 <sup>100</sup>
Direito Processual do Trabalho	3 <sup>101</sup>

<sup>95</sup> Art. 103-A, §1º da Constituição Federal.

<sup>96</sup> Súmulas vinculantes de números: 1, 2, 4, 6, 7, 10, 12, 17, 19, 37, 38, 39, 40, 42, 46, 49, 51 e 54.

<sup>97</sup> Súmulas vinculantes de números: 8, 24, 28, 29, 31, 32, 41, 48, 50, 52, 57 e 58.

<sup>98</sup> Súmulas vinculantes de números: 13, 5, 13, 15, 16, 20, 21, 33, 34, 43, 44 e 55.

<sup>99</sup> Súmulas vinculantes de números: 9, 11, 14, 26, 35, 36, 45 e 56.

<sup>100</sup> Súmulas vinculantes de números: 25, 27 e 47.

<sup>101</sup> Súmulas vinculantes de números: 22, 23 e 53.

Direito Eleitoral	1 <sup>102</sup>
-------------------	------------------

Outro ponto que merece ser objeto da presente análise é: em média, quantos precedentes os ministros do Supremo Tribunal Federal vêm utilizando como base para criação de um enunciado de súmula vinculante?

Dentre todos os enunciados publicados, temos que, em média, são utilizados pelo menos onze precedentes como base para sua criação. Entretanto, nota-se que há uma variação nessa utilização, a depender do caso concreto, pois essa quantidade média não é bem distribuída. Isto é, em alguns casos, os ministros têm como base meramente um precedente judicial para criar uma nova súmula vinculante<sup>103</sup>, enquanto, em outros, os ministros já chegaram a utilizar quarenta e nove precedentes como base para sua edição.<sup>104</sup>

Além disso, apenas seis das súmulas vinculantes existentes tiveram como referência legislativa, durante o seu processo de criação, outra súmula – não vinculante - do Supremo Tribunal Federal. Curiosamente, todas elas foram editadas ordenadamente, de forma que são as súmulas vinculantes de números trinta e sete e a quarenta e dois<sup>105</sup> que preveem a referida referência legislativa.

#### 4.2. Demandas do Supremo Tribunal Federal em sede de reclamação constitucional

Conforme já exposto anteriormente nesse artigo, as reclamações constitucionais são o instrumento utilizado para a garantia do efetivo resultado vinculante das súmulas, tendo em vista a necessidade de coibir condutas divergentes por parte de seus aplicadores.

Nesse sentido, o referido instrumento é a via adotada pelas partes do processo para, literalmente, reclamar que determinada autoridade – judicial ou administrativa – deixou de adotar enunciado vinculante para viabilizar seu suposto direito.

<sup>102</sup> Súmula vinculante de número 18.

<sup>103</sup> É o caso da súmula vinculante número 53.

<sup>104</sup> É o caso da súmula vinculante número 51.

<sup>105</sup> A súmula vinculante 37, tem como previsão legislativa a súmula 339 do Supremo Tribunal Federal; a súmula vinculante 38, tem como previsão legislativa a súmula 645 do Supremo Tribunal Federal; a súmula vinculante 39, tem como referência legislativa a súmula 647 do Supremo Tribunal Federal; a súmula vinculante 40, tem como referência legislativa a súmula 666 do Supremo Tribunal Federal; a súmula vinculante 41, tem como referência legislativa a súmula 670 do Supremo Tribunal Federal; e a súmula vinculante 42, tem como referência legislativa a súmula 681 do Supremo Tribunal Federal.

Tendo isso em mente e, por outro lado, reforçando que uma das teses favoráveis à aprovação da Emenda Constitucional 45/2004 foi a necessidade de desafogar o poder judiciário, na época sobrecarregado pelo crescente número de demandas, interessa-nos abordar, aditivamente, a análise que segue: os enunciados de súmulas vinculantes editados pelo Supremo Tribunal Federal, visando diminuir a quantidade de ações judiciais repetitivas, compensam as reclamações constitucionais que passaram a ser interpostas?

Em outros termos: é contraditório a Emenda Constitucional nº 45/2004 ter proposto uma solução à sobrecarga enfrentada pelos magistrados, ao passo que o instrumento garantidor da sua efetividade trata-se de uma ação judicial?

A fim de viabilizar essa análise, cumpre destacar alguns dados obtidos com combinações feitas a partir do sistema de estatísticas do Supremo Tribunal Federal.<sup>106</sup>

A primeira metodologia utilizada foi observar se, nos anos em que o Supremo Tribunal Federal mais editou novas súmulas vinculantes, o número de interposição de reclamações constitucionais aumentou na mesma proporção. Nesse ponto, portanto, convém reforçar que os anos de 2009 e 2015 foram os de maior produção de enunciados.

A Tabela de Ocorrências Processuais<sup>107</sup> a seguir, mostra o número de Reclamações Constitucionais protocoladas por ano, no acervo do Supremo Tribunal Federal:

<b>Ano</b>	<b>Número de súmulas vinculantes aprovadas</b>	<b>Número de Reclamações protocoladas</b>
2007	3	894
2008	10	1.684
2009	14	2.262

<sup>106</sup> STF. **Estatística**. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/estatistica/> Acesso em 14/05/2021.

<sup>107</sup> STF. **Estatística**. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/estatistica/> Acesso em 14/05/2021.



2010	3 (e uma pendente de publicação <sup>108</sup> )	1.301
2011	1	1.856
2012	0	1.895
2013	0	1.894
2014	5	2.375
2015	16	2.273
2016	3	3.283
2017	0	3.326
2018	0	3.467
2019	0	5.789
2020	2	6.576

Na Tabela de Ocorrências Processuais é notório o aumento de protocolos de Reclamações Constitucionais perante o Supremo Tribunal Federal, mas não é possível identificar a ocorrência de algum padrão indicativo de que esse aumento é necessariamente um reflexo apenas da edição de novas súmulas vinculantes.

---

<sup>108</sup> É o caso da Súmula Vinculante de número 30.

Isso dado que, levando em consideração que o ano de 2009 foi o segundo maior em aprovação de novos enunciados, esperava-se, naquela tese, um aumento proporcional na demanda de Reclamações, o que não ocorreu. Pelo contrário, foi somente a partir do ano de 2014 que o número de Reclamações passou a aumentar – e assim continuou pelo menos até 2020, ano em que apenas dois enunciados foram aprovados – caindo por terra, portanto, a proporcionalidade entre as variantes analisadas.

Outra análise que reafirma esse ponto, é a seguinte: apesar de as Reclamações Constitucionais representarem o terceiro maior acervo do Supremo Tribunal Federal, em classe de processo, a variação na sua demanda, numericamente, não é significativa a ponto de refletir na curva gráfica de todos os processos recebidos pelo Tribunal em relação ao ano.

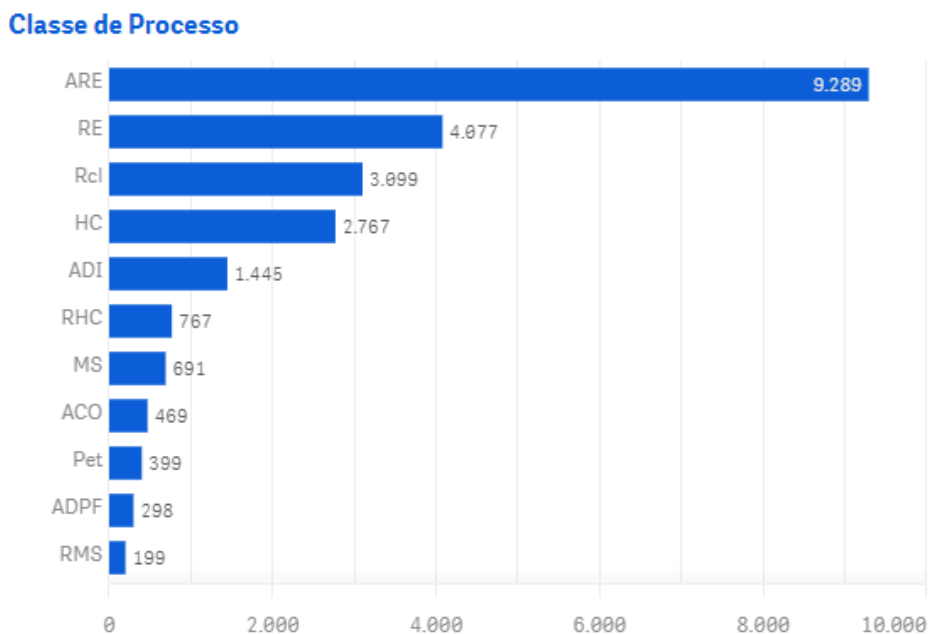
O Gráfico de Processos Recebidos pelo Supremo Tribunal Federal<sup>109</sup> abaixo, ilustra essa afirmação:



Portanto, verifica-se que nos anos de 2014, 2016, 2019 e 2020, períodos em que o número de Reclamações Constitucionais protocoladas no Supremo Tribunal Federal mais saltaram em relação ao ano imediatamente anterior, a curva de processos recebidos no Tribunal não sofreu interferência significativa a ponto de mudar seu curso.

<sup>109</sup> STF. **Processos recebidos e baixados**. Disponível em <https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=b282ea92-29ef-4eeb-9676-2b9615ddfabd&sheet=ef87c134-e282-47ac-8f8f-813754f74e76>; Acesso em 15/05/2021.

Ainda, o Gráfico de Acervo do Supremo Tribunal Federal em 2021,<sup>110</sup> confirma que as Reclamações Constitucionais representam o terceiro maior acervo do Supremo Tribunal Federal, em classe de processo:



Diante de todo exposto nesse subcapítulo, portanto, não há dados que possam corroborar teses no sentido de que as demandas em sede de Reclamação Constitucional no Supremo Tribunal Federal não compensam a criação de novas súmulas vinculantes que visam diminuir a sobrecarga do poder judiciário com ações repetitivas.

## 5. CONCLUSÃO

A instituição da súmula vinculante no Brasil decorreu de um longo processo, a princípio ainda não independente, tendo em vista a sua vinculação às normas jurídicas de Portugal, metrópole, - e por isso sua competência legislativa e jurisdicional sobre o nosso território. E, mais adiante, em tempos que o Brasil já havia conquistado sua independência e soberania, ao decorrer da regulamentação de suas Constituições e leis infraconstitucionais, o instituto da súmula vinculante passou a novamente ser considerado conveniente.

Com isso, após profusas tentativas e ainda pretendendo preservar o princípio da separação dos poderes previsto na Constituição Federal de 1988, a aprovação da Emenda

<sup>110</sup> STF. **Acervo do STF em 2021**. Disponível em <https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=e554950b-d244-487b-991d-abcc693bfa7c&sheet=9123f27b-bbe6-4896-82ea-8407a5ff7d3d&theme=simplicity&select=clearall> ; Acesso em 15/05/2021.

Constitucional nº 45 passou a prever formalmente a possibilidade de criação de enunciados de súmulas vinculantes no Brasil, pelo Supremo Tribunal Federal.

Não muito adiante, a Lei nº 11.417 regulamentou suplementarmente o instituto, prescrevendo as hipóteses de cancelamento e revisão dos enunciados, bem como reforçou outros pontos ao decorrer dos seus onze artigos.

Essa reforma do poder judiciário provocou, notadamente, uma série de críticas, entre favoráveis e desfavoráveis, manifestadas por juristas, doutrinadores, acadêmicos, magistrados – e aplicadores do direito, de forma geral – tendo em vista a divergência de seus posicionamentos quanto à constitucionalidade da súmula vinculante, ante a Constituição Federal de 1988.

Dentre as teses que balizavam a interpretação favorável à reforma, temos como principais a necessidade de tornar a justiça mais ágil e a necessidade de resguardar o princípio da segurança jurídica, assegurando a previsibilidade das decisões judiciais em causas idênticas.

Por outro lado, em defesa da inconstitucionalidade da aprovação da referida proposta de emenda constitucional, se destacavam os argumentos de que a súmula vinculante seria uma atribuição de função de natureza legislativa ao Judiciário, contrariando, desse modo, o princípio da separação dos poderes e a liberdade de decidir dos juízes, com supressão do duplo grau de jurisdição, que são cláusulas pétreas da Constituição Federal.

Cabe afirmar que a súmula vinculante, mesmo após seu amadurecimento, conduzido pela lapidação do instituto, para que estivesse em consonância e moldado ao ordenamento jurídico brasileiro, é alvo, até hoje, de controvérsias quanto à sua constitucionalidade.

Para todos os efeitos, hoje o Supremo Tribunal Federal possui cinquenta e oito súmulas vinculantes editadas - estando uma delas pendente de publicação – de aplicação obrigatória pela administração pública direta e indireta e por todas as instâncias do poder judiciário.

Os anos de 2009 e 2015 foram os de maior produção, nos quais quatorze e dezesseis enunciados foram publicados, respectivamente; entretanto observa-se lapsos temporais em que suas edições foram prescindíveis, não havendo alguma - o que confirma manter-se o Supremo Tribunal Federal fiel à intenção do legislador de aprovar súmulas de caráter obrigatório excepcionalmente e mediante real observância dos critérios prescritos.

Além disso, dentre todos, o tema de maior incidência é o direito constitucional, contando com dezoito súmulas vinculantes que uniformizaram toda a jurisprudência em respeito à interpretação do Supremo Tribunal Federal.

Por fim, restou analisado o questionamento trazido pelos desfavoráveis à eficácia da aplicabilidade das súmulas vinculantes, quanto à suposta contradição no instituto que busca diminuir a sobrecarga enfrentada pelo poder judiciário, ao mesmo tempo prever a reclamação constitucional como mecanismo de garantia da obrigatoriedade de seus efeitos; em outras palavras, mais demanda aos magistrados.

Conclui-se que as reclamações constitucionais protocoladas no Supremo Tribunal Federal não representam quantidade significativa suficiente para influenciar na sobrecarga ou não dos ministros.

Dessa forma, ao que tudo indicou nesse estudo, apesar de não exauriente, a súmula vinculante vem cumprindo com o que propunha em sua proposta legislativa e as manifestações quanto à sua inconstitucionalidade encontram-se ainda verificadas, apesar de não mais apresentarem efeitos expressivos.

## 6. REFERÊNCIAS

ALENCAR, Letícia Oliveira Lins de. **Desmistificando o Instituto: a súmula vinculante é eficaz?** - Monografia apresentada à Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – São Paulo, 2010.

ARAUJO, Luiz Alberto David. **Cadernos Jurídicos**, Escola Paulista de Magistratura, São Paulo, 2015.

BARROS, Fabrício Barbosa. **Quando a necessidade de observar limites às algemas não observa os limites da Emenda Constitucional n.º 45/2004**, publicado em agosto de 2008. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/11620/quando-a-necessidade-de-observar-limites-as-algemas-nao-observa-os-limites-da-emenda-constitucional-n-45-2004> Acesso em 22/04/2021.

BOTTO MUSCARI, Marco Antônio. **Súmula Vinculante**. São Paulo: Editora Juarez Oliveira, 1999.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 96/1992**. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1437> Acesso em 17/02/2021.

CONJUR. **STF aprova súmula vinculante sobre ISS e revê a que trata de ICMS.** Disponível em <https://www.conjur.com.br/2010-fev-04/stf-aprova-sumula-vinculante-iss-decide-rever-trata-icms>; acesso em 14/05/2021.

COSTA, Silvio Nazareno. **Súmula Vinculante e Reforma do Judiciário.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **O Efeito Vinculante e os poderes do Juiz.** São Paulo: Saraiva, 1999.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. Súmula vinculante é retrocesso. In: Jornal Folha de São Paulo, de 17 de julho de 2004.

DEMO, Roberto Luis Luchi. **O resgate da súmula pelo Supremo Tribunal Federal.** In: Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal - CEJ, Brasília, n. 24, jan./mar. 2004.

DUARTE, Igor Tolstoi Maia, **A validade da súmula vinculante sob a ótica da Teoria do Garantismo Jurídico.**, Disponível em <http://siaibib01.univali.br/pdf/Igor%20Tolstoi%20Maia%20Duarte.pdf>, Acesso em 27/03/2021.

FIGUEIREAS, Júlio da Costa. **Objetivação do controle difuso de constitucionalidade.** Monografia apresentada ao curso de direito como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em direito da Universidade Santa Úrsula. Rio de Janeiro: 2006.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Súmula Vinculante nº 11. 417, 2006: Apontamentos para Compreensão do Tema. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista38/Revista38\\_141.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista38/Revista38_141.pdf) Acesso em 04/02/2021.

GRAU, Eros Roberto. **Sobre a Produção Legislativa e a Normativa do Direito Oficial: O Chamado “Efeito Vinculante** Revista da Escola Paulista da Magistratura, n. 3. Disponível em: <<http://www.apmbr.com.br/revista/livropubl3/livro3.htm>>. Acesso em: 27/03/2021.

JANSEN, Rodrigo. **A Súmula Vinculante como norma jurídica**. Revista dos Tribunais, v. 94, n. 838, 2005.

LEITE, Glauco Salomão. **Súmula Vinculante e a Jurisdição Constitucional Brasileira** | Mestrado em Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo – 2007.

LIMA, Diônes dos Santos. **O enfraquecimento do princípio da igualdade processual após a implementação da súmula vinculante**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-enfraquecimento-do-principio-da-igualdade-processual-apos-a-implementacao-da-sumula-vinculante/> Acesso em 03/02/2021.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante**. 3. ed. São Paulo: RT, 2007.

MAPA. **Casa de suplicação do Brasil**. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/151-casa-de-suplicacao-do-brasil> Acesso 03/04/2021.

MELO, Stalin. **Presidente da Associação dos Magistrados brasileiros – AMB critica reforma política**. In: Notícias/Imprensa, 03 set. 2005. Disponível em: <[http://amb.locaweb.com.br/portal/index.asp?secao=mostranoticia&mat\\_id=2247](http://amb.locaweb.com.br/portal/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=2247)>. Acesso em: 13 maio 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional**. Disponível em <file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/Dialnet-OSDireitosFundamentaisESeusMultiplosSignificadosNa-1983624.pdf>. Acesso em 06/03/2021.

NERY JR., Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. **Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: RT, 2003.

NOGUEIRA, Gustavo Santana. **Das Súmulas Vinculantes: uma primeira análise**. In: Wambier, Tereza Arruda Alvim (Coord.). **Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional n. 45/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. **Ainda sobre o Efeito Vinculante**. *Revista de Informação Legislativa*, nº 132, 1996.

OLIVEIRA, Pedro Miranda de. **A (in)efetividade da Súmula Vinculante: a necessidade de medidas paralelas**. In: ALVIM WAMBIER, Teresa Arruda (coord.). **Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional n. 45/2004**. São Paulo: RT, 2005.

PASSOS, J. J. Calmon de. **Súmula vinculante. Gênese** – *Revista de Direito Processual Civil*, Curitiba, n. 6, set/dez. 1987.

SADEK, Maria Tereza (Org.). **Reforma do Judiciário**. Pesquisas nº 25. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SCHAFER, Gilberto. **Súmulas Vinculantes: Análise Crítica da Experiência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2018.

SIFUENTES, Mônica. **Súmula Vinculante: Um Estudo sobre o poder normativo dos tribunais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

STF. **Estatística**. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/estatistica/> Acesso em 14/05/2021.

STF. **Acervo do STF em 2021**. Disponível em <https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=e554950b-d244-487b-991d-abcc693bfa7c&sheet=9123f27b-bbe6-4896-82ea-8407a5ff7d3d&theme=simplicity&select=clearall> Acesso em 15/05/2021.



STF. **Processos recebidos e baixados.** Disponível em <https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=b282ea92-29ef-4eeb-9676-2b9615ddfabd&sheet=ef87c134-e282-47ac-8f8f-813754f74e76> Acesso em 15/05/2021.

STRECK, Lenio Luiz. **O Efeito Vinculante e a busca da efetividade da prestação jurisdicional** – da Revisão Constitucional de 1993 à Reforma do Judiciário de (EC 45/04). In: AGRA, Walber de Moura (coord.). *Comentários à Reforma do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

STRECK, Lênio. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resolução 381 de 29/10/2008**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/atoNormativo/verAtoNormativo.asp?documento=1634>; acesso em 04/02/2021.

TAVARES, André Ramos. **A súmula vinculante na Emenda Constitucional nº 45, de 2004**. In: *Reforma do Poder Judiciário no Brasil Pós-1988*. São Paulo: Saraiva, 2005.

TAVARES, André Ramos. **Nova Lei da súmula vinculante: estudos e comentários à Lei 11.417, de 19.12.2006**. São Paulo: Método, 2007.

VASCONCELOS, Fernanda Quintas. **Não há invasão de competência com a edição de súmulas vinculantes**. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2018-jul-12/fernanda-quintas-sumulas-vinculantes-separacao-poderes#\\_edn7](https://www.conjur.com.br/2018-jul-12/fernanda-quintas-sumulas-vinculantes-separacao-poderes#_edn7) Acesso em 04/02/2021

VELOSO, Cynara Silde Mesquita. **Súmula Vinculante como entraves ideológicos ao processo jurídico de enunciação de uma sociedade democrática**. 2008. 387f – Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

VOGEL, Nelson. **Enunciados da súmula vinculante e seus efeitos no direito brasileiro**, Santa Rosa. 2011. Disponível em: <https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/handle/123456789/1553> Acesso em 07/03/2021





## TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Marcela Cristina Tasso

discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº (inserir TIA), período (inserir período), turma (inserir turma), tendo realizado o TCC com o título: Progressão histórica das súmulas vinculantes: análise jurídica e da experiência do Supremo Tribunal Federal

sob a orientação do(a) Professor(a) Pedro Buck Avelino

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 21 de maio de 2021.

  
\_\_\_\_\_  
**Assinatura do discente**

---

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO DO TRABALHO DE  
CONCLUSÃO DE CURSO**

Material Bibliográfico:  Artigo Científico ( ) Monografia

Graduação em Direito

Título do Trabalho: Progressão histórica da súmula vinculante: análise jurídica e da  
experiência do Supremo Tribunal Federal

Nome do Autor(a): Marcela Cristina Tasso

E-mail: marcelactasso@gmail.com

Este e-mail pode ser divulgado  SIM ( ) NÃO

Orientador(a): Pedro Buck Avelino

Na qualidade de titular dos direitos autorais da publicação supracitada, de acordo com a Lei nº 9.610/98,  AUTORIZO ( ) NÃO AUTORIZO a Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM, a disponibilizar gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, o documento, em meio eletrônico, no *site* da base de dados Adelpha, para fins de leitura pela internet, a título de divulgação da produção científica gerada pela Universidade, a partir desta data. Igualmente, declaro que a versão do Trabalho de Conclusão de Curso entregue em meio eletrônico corresponde fielmente e na íntegra à versão similar depositada de forma impressa em papel para a defesa ou apresentação.

Motivos no Caso de Não Autorização

( ) Exigência de periódico de não divulgação até a publicação (exige justificativa, informe e nome do periódico)

( ) Outros (justificar):

São Paulo, 21 de maio de 2021.

  
\_\_\_\_\_  
**Assinatura do(a) Autor(a)**