



Letícia Oliveira Lins de Alencar

**DESMISTIFICANDO O INSTITUTO: a súmula
vinculante é eficaz?**

**Monografia apresentada à Escola
de Formação da Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP, sob a orientação do
Prof. André de Albuquerque Cavalcanti Abbud.**

SÃO PAULO

2010

Resumo: O propósito deste trabalho é o de fazer uma análise do instituto da Súmula Vinculante (SV) a partir de um estudo sistemático das Reclamações já julgadas em que tenha sido discutido o descumprimento de SV por decisão judicial ou ato administrativo. A partir dos resultados obtidos pela análise dos casos, traduzido em tabelas, tornou-se possível saber quais são as Súmulas mais invocadas e as peculiaridades inerentes ao julgamento das Reclamações em que aparecem. Com base no conhecimento de quais são essas Súmulas Vinculantes, a pesquisa buscou explorá-las a fim de saber se elas, individualmente, são eficazes ou não, para que, ao final, seja possível a traçar um diagnóstico sobre como tem sido o desempenho, na prática, das Súmulas Vinculantes já editadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Decisões analisadas: Decisões liminares: Rcl 5.460/SP; Rcl 5.508/SP; Rcl 8.226/DF; Rcl 7.411/DF; Rcl 6.224/SP; Rcl 8.858/SC; Rcl 9.888/RS; Rcl 9.455/SP; Rcl 9.399/PI; Rcl 9.330/SC; Rcl 8.954/SC; Rcl 8.975/SC; Rcl 8.559/SP; Rcl 8.976/SP; Rcl 8.949/SP; Rcl 8.489/SP; Rcl 7.992/SP; Rcl 7.945/SP; Rcl 8082/SP; Rcl 8091/SC; Rcl 7870/RS; Rcl 7.521/DF; Rcl 7.797/PR; Rcl 7.798/PR; Rcl 7.795/PR; Rcl 7.709/MA; Rcl 7.601/MG; Rcl 6.873/SP; Rcl 6830/PR; Rcl 6.513/RS; Rcl 7.802/PR; Rcl 6.513/RS; Rcl 9.888/RS; Rcl 8.362/RS; Rcl 6.725/SP; Rcl 6.277/DF; Rcl 6.266/DF; Rcl 9.337/SP; Rcl 9.228/SP; Rcl 9.119/SP; Rcl 9.141/SP; Rcl 9.142/SP; Rcl 9.107/SP; Rcl 9.339/SP; Rcl 9.120/SP; Rcl 8.827/SP; Rcl 8.939/MG; Rcl 8.895/RJ; Rcl 8.813/PA; Rcl 7.820/SP; Rcl 6.626/DF; Rcl 7.729/MA; Rcl 9.890/SP; Rcl 10.145/RS; Rcl 9.749/SP; Rcl 9.008/RS; Rcl 9.291/SP; Rcl 9.288/SP; Rcl 9.287/SP; Rcl 8.966/RS; Rcl 9.290/SP; Rcl 8.321/SP; Rcl 7.556/SP; Rcl 8.061/SP; Rcl 7.105/SP; Rcl 7.826/SP; Rcl 6.859/SP; Rcl 6.738/SP; Rcl 7.245/SP; Rcl 7.099/SP; Rcl 7.100/SP; Rcl 7.101/SP; Rcl 6.950/SP; Rcl 6.946/SP; Rcl 6.541/SP; Rcl 6.739/SP; Rcl 6.857/SP; Rcl 6.970/SP; Rcl 7.058/SP; Rcl 6.776/PE; Rcl 7.128/SP; Rcl 7.136/RJ; Rcl 7.248/SP; Rcl 7.322/DF; Rcl 7.243/ SP; Rcl 7.359/SP; Rcl 7.127/SP; Rcl 7.219/MG; Rcl 7.596/PE; Rcl 7.427/DF; Rcl 6.944/DF; Rcl 7.653/DF; Rcl 7.809/RO; Rcl 7.711/RO; Rcl 7.651/PE; Rcl 7.665/AM; Rcl 7.856/MG; Rcl 7.901/AM; Rcl 8.037/AL; Rcl 7.888/ES; Rcl 8.216/MG; Rcl 7.734/RJ; Rcl 6.650/PR; Rcl 8.205/AM; Rcl 8.187/AM; Rcl 8.273/RJ; Rcl 8.353/RJ; Rcl 8.412/CE; Rcl 8.282/SP; Rcl 8.630/MG; Rcl 9.172/PE; Rcl 9.472/CE; Rcl 9.195/SP; Rcl 8.913/RJ; Rcl 9.169/AM; Rcl 8.908/PE; Rcl 8.959/SC; Rcl 9.809/RJ; Rcl 9.192/SP Rcl 8.905/RJ; Rcl 7.046/SP; Rcl 6.962/ SP; Rcl 6.919/DF; Rcl 7.165/SP; Rcl 7.562/RJ; Rcl 7.116/PE; Rcl 7.814/RJ; Rcl 7.437/SP; Rcl 8.084/MS; Rcl 8.032/SP; Rcl 8.945/ GO; Rcl 9.880/PR; Rcl 8.409/MG; Rcl 7.831/PA; Rcl 8.295/RS; Rcl 8.596/CE; Rcl 6.702/ PR; Rcl 6.686/RN; Rcl 7.049/RS; Rcl 7.590/PR; Rcl 7.952/PI; Rcl 7.048/PI; Rcl 7.911/SP; Rcl 7.602/PR; Rcl 8.005/SC; Rcl 7.834/CE; Rcl 8.019/RO; Rcl 8.294/SC; Rcl 8.375/GO; Rcl 9.013/PI; Rcl 9.075/SP; Rcl 9.098/SP; Rcl 9.284/SP; Rcl 8.914/MG; Rcl 8.998/SP; Rcl 9.111/RS; Rcl 9.648/MG; Rcl 9.853/RJ; Rcl 7.821/RJ; Rcl 7.873/RJ; Rcl 7.893/BA; Rcl 7.813/RJ; Rcl 8.159/RS; Rcl 8.225/SC; Rcl 8.555/MG; Rcl 8.384/PR; Rcl 8.693/SP; Rcl 8.158/SP; Rcl 8.671/RS; Rcl 8.483/SP.

Decisões definitivas: Rcl 9.426/SP; Rcl 9.134/RJ; Rcl 5.707/SP; Rcl 5.652/MG; Rcl 5.315/PB; Rcl 5.601/SP; Rcl 5.422/SP; Rcl 5.423/SP; Rcl 5.600/SP; Rcl 5.421/SP; Rcl 5.401/SP; Rcl 5.343/SP; Rcl 6.723/PR; Rcl 9.778/RJ; Rcl 8.947/AP; Rcl 6.723/PR; Rcl 8.235/DF; Rcl 7.782/RS; Rcl 7.096/RJ; Rcl

7.000/DF; Rcl 6.420/DF; Rcl 8.663/RS; Rcl 8.111/SP; Rcl 9.653/RO; Rcl 8.974/SC; Rcl 6.760/RS; Rcl 9.445/RS; Rcl 9.409/RS; Rcl 8.381/SC; Rcl 6.931/SP; Rcl 8.643/SC; Rcl 9.163/RS; Rcl 7.724/SP; Rcl 10.039/SP; Rcl 6.923/SP; Rcl 8.250/SP; Rcl 9.451/RS; Rcl 9.444/RS; Rcl 6.871/SP; Rcl 9.452/SC; Rcl 8.682/RS; Rcl 8.426/SP; Rcl 7.579/DF; Rcl 8.287/MG; Rcl 8.871/SP; Rcl 6.368/SC; Rcl 6.417/RS; Rcl 6.833/PR; Rcl 7.724/SP; Rcl 7.519/CE; Rcl 7.803/PR; Rcl 8.317/SP; Rcl 8.979/SP; Rcl 9.638/RS; Rcl 8.658/SP; Rcl 9.400/PI; Rcl 8.896/SP; Rcl 9.444/RS; Rcl 9.425/RS; Rcl 9.452/SC; Rcl 8.682/RS; Rcl 8.426/SP; Rcl 8.871/SP; Rcl 8.579/SC; Rcl 7.723/SP; Rcl 6.831/PR; Rcl 8.164/SP; Rcl 7.799/PR; Rcl 7.801/PR; Rcl 7.796/PR; Rcl 6.174/RS; Rcl 7.833/GO; Rcl 7.440/MG; Rcl 6.832/PR; Rcl 6.514/RS; Rcl 6.786/CE; Rcl 9.122/SP; Rcl 9.225/SP; Rcl 9.198/SP; Rcl 9.229/SP; Rcl 9.338/SP; Rcl 9.202/SP; Rcl 9.739/SP; Rcl 9.636/SP; Rcl 8.824/SP; Rcl 10.037/SP; Rcl 9.635/SP; Rcl 9.140/SP; Rcl 8.828/SP; Rcl 8.830/SP; Rcl 8.359/SP; Rcl 9.227/SP; Rcl 9.167/SP; Rcl 8.360/SP; Rcl 9.283/SP; Rcl 9.199/SP; Rcl 6.232/SP; Rcl 6.192/CE; Rcl 9.138/SP; Rcl 8.944/GO; Rcl 7.350/RN; Rcl 7.551/SP; Rcl 9.246/MT; Rcl 8.341/PB; Rcl 7.793/PR; Rcl 6.636/DF; Rcl 7.791/PA; Rcl 7.313/SP; Rcl 6.916/GO; Rcl 7.940/PA; Rcl 7.981/PA; Rcl 7.979/PA; Rcl 7.253/DF; Rcl 7.170/PE; Rcl 9.110/RS; Rcl 8.961/SP; Rcl 9.322/MS; Rcl 6.752/SP; Rcl 6.854/SP; Rcl 6.852/SP; Rcl 6.780/SP; Rcl 6.737/SP; Rcl 6.791/SP; Rcl 6.947/SP; Rcl 7.680/SP; Rcl 7.712/RO; Rcl 8.602/AM; Rcl 7.962/AM; Rcl 8.597/AM; Rcl 10.068/GO; Rcl 10.114/MT; Rcl 6.525/PR; Rcl 6.665/SP; Rcl 8.179/RS; Rcl 8.233/TO; Rcl 8.389/PE; Rcl 5.393/PA; Rcl 8.417/RO; Rcl 8.144/PE; Rcl 9.016/RO; Rcl 8.889/PE; Rcl 9.752/PE; Rcl 7.859/SP; Rcl 9.909/AM; Rcl 9.894/RO; Rcl 8.605/MG; Rcl 9.740/SP; Rcl 9.459/RO; Rcl 6.763/SP; Rcl 9.293/SP; Rcl 9.353/DF; Rcl 9.321/RJ; Rcl 9.679/PI; Rcl 9.392/SP; Rcl 7.665/AM; Rcl 7.965/SP; Rcl 8.791/MG; Rcl 9.236/RS; Rcl 6.806/SE; Rcl 8.267/SP; Rcl 8.547/SE; Rcl 9.327/RJ; Rcl 8.847/ES; Rcl 7.006/RJ; Rcl 6.771/SP; Rcl 7.223/DF; Rcl 8.272/DF; Rcl 8.223/SP; Rcl 7.774/AL; Rcl 8.154/SE; Rcl 8.204/AM; Rcl 8.180/SP; Rcl 7.925/RJ; Rcl 8.134/AM; Rcl 7.371/SP; Rcl 7.847/RO; Rcl 6.396/DF; Rcl 6.449/RS; Rcl 7.971/PA; Rcl 7.993/RJ; Rcl 8.020/SP; Rcl 7.900/RJ; Rcl 7.298/SP; Rcl 6.863/BA; Rcl 6.875/RJ; Rcl 6.709/SP; Rcl 7.740/AM; Rcl 7.218/AM; Rcl 5.395/PA; Rcl 5.400/SP; Rcl 6.638/DF; Rcl 6.702/PR; Rcl 8.846/SP; Rcl 65.413/SP; Rcl 7.182/PE; Rcl 10.177/DF; Rcl 9.092/PA; Rcl 6.969/SP; Rcl 10248/SP; Rcl 9469/RJ; Rcl 9877/DF; Rcl 9743/SP; Rcl 9692/SP; Rcl 9470/RJ; Rcl 9613/SP; Rcl 9632/SP; Rcl 9420/RJ; Rcl 9276/PR; Rcl 6565/DF; Rcl 9086/PA; Rcl 7574/SP; Rcl 8148/RJ; Rcl 7926/MG; Rcl 7819/DF; Rcl 7570/PR; Rcl 6781/PA; Rcl 6540/DF; Rcl 6928/PR; Rcl 7943/SP; Rcl 7675/MT; Rcl 7046/SP; Rcl 7361/SP; Rcl 6564/DF; Rcl 6797/DF; Rcl 7268/DF; Rcl 6963/SP; Rcl 6870/GO; Rcl 6493/SP; Rcl 9419/RJ; Rcl 7961/MG; Rcl 8625/MG; Rcl 9686/SP; Rcl 7059/MS; Rcl 9800/MG; Rcl 6582/SP; Rcl 9316/SP; Rcl 6207/PR; Rcl 8452/MA; Rcl 6650/PR; Rcl 7014/PI; Rcl 8101/SP; Rcl 6838/DF; Rcl 6915/SP; Rcl 8006/SC; Rcl 7939/RJ; Rcl 7679/SC; Rcl 8224/SP; Rcl 8483/SP; Rcl 8529/MS; Rcl 8219/AM; Rcl 7825/SP; Rcl 8073/MS; Rcl 8319/SC; Rcl 8173/SP; Rcl 7983/PE; Rcl 7902/SP; Rcl 9731/SC; Rcl 9706/MS; Rcl 9629/SP; Rcl 9677/ES; Rcl 7756/PE; Rcl 9786/SP; Rcl 9857/DF; Rcl 9705/SP; Rcl 9054/DF; Rcl 8641/CE; Rcl 8568/PE; Rcl 8373/RS; Rcl 8529/MS; Rcl 8368/CE; Rcl 9688/SP; Rcl 10119/SP; Rcl 9708/SP; Rcl 10000/SP; Rcl 10038/SP; Rcl 10036/SP; Rcl 9997/SP; Rcl 10104/SP; Rcl 10057/MS.

Palavras-chave: Súmula Vinculante; STF; descumprimento; eficácia; reclamação; EC 45/04

Agradecimentos

A realização deste trabalho envolveu uma série de esforços, não somente de minha parte, mas também de muitos que dele participaram com maior ou menor intensidade. Sendo assim, deixo aqui registrados meus agradecimentos a todas estas pessoas de suma relevância.

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, José Juraci e Regina, e irmã, Vanessa, pelo amor e paciência de sempre. Aos amigos que muito me apoiaram ao longo destes anos de sobremaneira, dos quais não posso deixar de fazer menção à Cristiane Eun Young Chang, Úrsula Pereira Pinto, Larissa Araújo Santos, Giulianne Trevisan e Nasser Faïçal Abou Zeeni. Agradeço, ainda e principalmente, ao Gabriel Guerra de O. Gomes, por me apoiar em todos os meus projetos e pelo amor incondicional.

Como não poderia deixar de ser, agradeço ao meu orientador, André de Albuquerque Cavalcanti Abbud, pelas críticas e sugestões sempre muito pertinentes. Devo aqui agradecer, também, ao examinador Rodrigo Pagani por seus comentários mais do que plausíveis dirigidos a este trabalho durante a banca examinadora.

E, *last but not least*, consigno aqui meus sinceros agradecimentos aos coordenadores, colaboradores e alunos da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, pessoas que, além de despertar ainda mais o meu interesse nos estudos na área do Direito Público, me proporcionaram um ano repleto de novos conhecimentos e amizade.

Abreviaturas:

ADC: Ação declaratória de constitucionalidade

ADI: Ação direta de inconstitucionalidade

CF: Constituição Federal

CLT: Consolidação das Leis do Trabalho

CPC: Código de Processo Civil

EC: Emenda Constitucional

HC: *Habeas Corpus*

MPE: Ministério Público Estadual

MPF: Ministério Público Federal

MS: Mandado de Segurança

PEC: Proposta de Emenda Constitucional

PGR: Procurador-Geral da República

RE: Recurso Extraordinário

RISTF: Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal

RCL: Reclamação

STJ: Superior Tribunal de Justiça

STF: Supremo Tribunal Federal

SV: Súmula Vinculante

TCU: Tribunal de Contas da União

TST: Tribunal Superior do Trabalho

Sumário

1.	Introdução	8
2.	Metodologia	16
3.	A Reclamação como instrumento processual voltado a dotar de efetividade a Súmula Vinculante.....	23
3.1.	A expressividade das reclamações fundadas no art. 103-A, § 3º, CF/88	25
3.2.	O juízo de admissibilidade das reclamações realizado pelos ministros do STF nos casos de descumprimento à Súmula Vinculante	27
3.2.1.	Parâmetros de admissibilidade da reclamação indicados pela lei	28
3.2.2.	Parâmetros de admissibilidade da reclamação erigidos pelos ministros.....	30
3.2.3.	Efeitos dos parâmetros do juízo de admissibilidade para o julgamento das reclamações analisadas	34
3.3.	O juízo de mérito das reclamações realizado pelos ministros do STF nos casos de descumprimento à súmula vinculante	40
4.	Análise das reclamações fundadas no descumprimento à súmula vinculante já julgadas	54
4.1.	Súmula vinculante nº 10: Cláusula da reserva de plenário	54
4.2.	Súmula vinculante nº 04: Vedação do uso do salário mínimo como indexador de base de cálculo	61
4.3.	Súmula vinculante nº 11: Excepcionalidade do uso de algemas	67
4.4.	Súmula vinculante nº 14: Direito de acesso amplo do defensor ao inquérito policial	74
4.5.	Súmula vinculante nº 13: Vedação ao nepotismo nos cargos públicos.....	82

4.6.	Súmula vinculante nº 09: Perda dos dias remidos por falta grave	90
4.7.	Súmula vinculante nº 05: Falta de defesa técnica em processo administrativo disciplinar.....	95
4.8.	Súmula vinculante nº 08: Prescrição e decadência de crédito tributário	103
4.9.	Súmula vinculante nº 03: Direito ao contraditório e à ampla defesa nos processos perante o TCU	110
4.10.	Súmula vinculante nº 02: Normas estaduais e distritais sobre loterias e bingos	116
5.	Considerações finais.....	123
	Referências bibliográficas.....	128
	Acórdãos e decisões monocráticas analisadas	129

1. Introdução

O instituto da Súmula Vinculante é fruto de um longo debate acerca do qual foram cogitadas algumas hipóteses sobre as reais vantagens e desvantagens de sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro. O resultado foi a edição da Emenda Constitucional nº 45, em 08 de dezembro de 2004, que acabou por trazer a previsão legal do instituto no artigo 103-A¹, da Constituição Federal de 1988.

A constatação de que o Poder Judiciário se encontrava em uma profunda crise fez com que o legislador constituinte derivado relegasse a um segundo plano as críticas contundentes apresentadas contra a súmula vinculante para que ela, finalmente, pudesse vir a existir e cumprir com a função que lhe fora delegada.

Sendo assim, após um longo processo legislativo, foi editada a EC nº 45/04, cuja motivação primordial foi a implementação da reforma do Poder Judiciário. Com isso, acabou por ser instituída não só a súmula com efeito vinculante, mas também uma série de outras medidas com escopos diversos – destacando-se aquelas cujo objetivo fora o de regular o acesso à justiça, o exercício da jurisdição política constitucional e o de promover o controle externo do Poder Judiciário².

¹ 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 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.

² O trâmite da PEC 96/92 foi marcado por uma série de revisões no projeto originário a fim de incluir e alterar as medidas nela colocadas. A idéia de se instituir a súmula vinculante veio de Nelson Jobim. Sobre isso, Maria Tereza Sadek pôde registrar que o jurista, ora relator da comissão: "incendiou o debate ao propor, entre outras mudanças polêmicas, a criação das súmulas de efeito vinculante dos tribunais superiores, bem como de novas formas de

Tratou-se de uma tentativa de implementar uma série de mecanismos voltados a sanar os vícios que maculavam o bom desempenho da Justiça. Embora todas essas medidas sejam de suma relevância, o presente trabalho destinou sua atenção ao estudo do instituto da súmula vinculante.

A súmula vinculante é um instrumento de uniformização de jurisprudência. Busca-se, com ela, consolidar em um verbete o entendimento do STF acerca de determinada questão constitucional cujo mérito tenha sido julgado em várias ocasiões pela Corte. Isso se torna necessário, de acordo com Marco Antônio Botto Muscari, pelo fato de que

a atuação interpretativa levada a efeito pelos vários centros de dicção do Direito não raro conduz à divergências quanto à aplicação ou incidência de certa norma jurídica. (...) Visando evitar situações como esta é que se instituem mecanismos tendentes à uniformização da jurisprudência.³

Sendo assim, os mentores da súmula com efeito vinculante, acreditando na potencialidade do instituto, pretenderam fazer com que fosse criado um mecanismo capaz de tornar pacífico o entendimento do STF sobre determinada matéria cuja apreciação tenha se dado reiteradas vezes pela Corte. Seu efeito, como se afere da leitura do próprio artigo 103-A, da CF/88, seria vinculante aos órgãos do Poder Judiciário e, inclusive, à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

O instituto da súmula vinculante foi concebido para, primordialmente, combater o excessivo número de demandas que chegam ao Supremo

controle e responsabilização da atividade dos magistrados” . (SADEK, Maria Tereza (org.). *Reforma do Judiciário*. Pesquisas nº 25. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001).

Outros frutos da EC nº 45/04 foram: a instituição do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público; a previsão da necessidade de comprovação da repercussão geral do recurso extraordinário como critério de admissibilidade do próprio recurso; o aumento no rol de legitimados à propositura da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, dentre outras medidas – as quais também foram passíveis de questionamentos.

³ MUSCARI, Marco Antônio Botto. *Súmula Vinculante*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. (p. 33 – 34)

Tribunal Federal⁴. Seus defensores elencam um rol infindável de outras vantagens que seriam obtidas com a sua efetiva inserção, sendo, algumas delas: a redução no tempo de duração dos processos; a segurança jurídica em maior grau; a previsibilidade das decisões judiciais; a isonomia na concessão da tutela jurisdicional aos cidadãos⁵.

Alguns desses objetivos já eram buscados pelas súmulas de jurisprudência dominante, de natureza regimental, que vinham sendo editadas pelo STF desde 1963. De acordo com Leonel Cesarino Pessôa, as súmulas de jurisprudência dominante não possuíam força de lei e poderiam ser alteradas a qualquer momento⁶. As súmulas oriundas da EC nº 45/04, por sua vez, além de possuir efeito vinculante, somente poderão ser alteradas por meio de Proposta de Súmula Vinculante (PSV)⁷, que devem observar um procedimento específico.

Devido à maior flexibilidade na aplicação das súmulas de jurisprudência dominante – sendo uma espécie de faculdade posta à disposição do operador do direito –, não havia um forte debate acerca da sua pertinência, o qual apenas veio à tona no momento em que se cogitou a hipótese da inserção da súmula com efeito vinculante no ordenamento jurídico pátrio⁸.

Argumentos em diversos sentidos foram lançados a fim de retirá-la do texto da PEC nº 96/92. Dentre os vários que foram apresentados e defendidos com veemência por muitos juristas, destacam-se aqueles que alegavam que o instituto representaria: um constrangimento ao juiz, que se

⁴ A despeito dos mais diversos argumentos doutrinários existentes acerca de qual seria, verdadeiramente, a função da súmula vinculante, considero que o maior objetivo do instituto seja a redução de demandas no STF, porquanto seja deste a competência para editar, rever, cancelar e fazer com que elas sejam aplicáveis aos casos em que alguma súmula vinculante tenha sido desrespeitada. Ademais, trata-se de uma função reconhecida ao instituto pelo próprio Relatório de Atividades do STF de 2009, no qual se coloca que o objetivo do instituto seria o de “diminuir a quantidade de processos na Suprema Corte – uma vez que todas as instâncias passam a aplicar o entendimento do STF em determinada matéria, sem necessidade de mais recursos”. Disponível em : < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/principalDestaque/anexo/RELATORIO_STF_2009_18032010_QUALIDADE_WEB_ORCAMENTO.pdf> Acesso em: 11 out. 2010.

⁵ PESSÔA, Leonel Cesarino. *Súmula Vinculante e Segurança Jurídica*. 1ª Edição. São Paulo: Ltr, 2007, p. 13.

⁶ Idem ibidem, p. 12.

⁷ A PSV foi criada por meio da Resolução 381, de 29 de outubro de 2008, e o seu processamento pela Resolução 388, de 05 de dezembro de 2008, incorporadas ao RISTF.

veria obrigado a seguir os ditames de uma súmula vinculante em detrimento das suas convicções pessoais; um desequilíbrio entre os Poderes; o engessamento de todo o Poder Judiciário⁹.

Embora muitos deles remanesçam vivos até hoje no campo doutrinário, a sua pertinência deve ser esquecida tendo em vista a conjuntura em que o instituto atualmente se encontra. Isto é, uma vez validamente instituída no ordenamento jurídico brasileiro, a súmula vinculante não pode ser alvo de críticas da mesma natureza daquelas que vinham sendo desferidas contra ela durante os debates legislativos. Conforme fora registrado por André Janjácómo Rosilho e Henrique Motta Pinto,

com a edição da EC 45, em 2004, os posicionamentos contrários à adoção das súmulas vinculantes foram vencidos nas casas legislativas. Retomá-los agora, tal qual foram expostos e defendidos à época da reforma, seria ignorar a legitimidade do reformador constituinte para a concepção de melhorias na jurisdição constitucional brasileira.¹⁰

Cumprе averiguar, não obstante, quais são efetivamente os novos paradigmas originados a partir da introdução desse mecanismo de uniformização jurisprudencial no ordenamento jurídico brasileiro.

Embora a figura da súmula vinculante tenha sido inserida no texto constitucional em 2004, o próprio legislador constituinte derivado delegou à lei ordinária a tarefa de regulamentá-la. Sendo assim, a Comissão Mista especial de reforma do Judiciário, buscando dar concretude ao comando constitucional, se encarregou de elaborar, com a ajuda do Supremo Tribunal Federal, o Projeto de Lei nº 13 de 2006 que fora encaminhado com prontidão ao Senado Federal. Depois de aprovado nesta casa, foi remetido à

⁹ SILVA, José Anchieta. *A Súmula de Efeito Vinculante amplo no direito brasileiro: um problema e não uma solução*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

¹⁰ PINTO, Henrique Motta Pinto e ROSILHO, André Janjácómo. Súmulas vinculantes: quais são as novas questões? Disponível em: <http://sbdp.org.br/observatorio_ver.php?idConteudo=2>. Acesso em 14 out. 2010.

Câmara dos Deputados, como PL nº 6.636/06, o qual foi convertido na Lei nº 11.417/06 sem muitas alterações em seu texto original.¹¹

O maior propósito da Lei nº 11.417/06 foi o de estabelecer o modo pelo qual deveria se dar a edição, a revisão e o cancelamento da súmula vinculante. Esse diploma normativo, no entanto, acabou por abordar alguns outros aspectos atinentes à efetividade do instituto, já anteriormente previstos de forma genérica pelo artigo 103-A, CF/88. Tal qual o cabimento da reclamação para os casos em que decisão judicial ou ato administrativo tenha descumprido o que dispõe determinada súmula vinculante.

Com relação a isso, a Lei ordinária estabeleceu alguns outros parâmetros para que fosse possibilitada a interposição da reclamação no STF. Contudo não foi ela exaustiva na disciplina legal da utilização deste instrumento processual. A esse respeito, o parágrafo 3º, do artigo 103-A, da CF/88, já dispunha que:

§ 3º. Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, **cabará 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. (Grifo meu)

A Lei nº 11.417/06 acabou por complementar essa regra, prescrevendo que, além dos casos em que haja *contrariedade* ao enunciado de súmula vinculante ou *aplicação indevida*, cabará reclamação quando a decisão judicial *negar-lhe vigência*, não tendo obstado, inclusive, a interposição de outros meios processuais de impugnação (art. 7º).

Determinou, além disso, no tocante aos atos administrativos – ou omissão da administração pública-, que o emprego da reclamação só será possível após o esgotamento das vias administrativas (§ 1º, art. 7º). Por

¹¹ Maiores informações sobre o trâmite legislativo da Lei 11.417/06 podem ser obtidas pelo site da Câmara dos Deputados: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=314494>. Acesso em 14 de out. de 2010. Ou pelo site do Senado Federal: <http://www.senado.gov.br/atividade/material/detalhes.asp?p_cod_mate=76459> Acesso em 14 de out. de 2010.

fim, imputou a responsabilização pessoal nas esferas cível administrativa e penal do administrador público reincidente, isto é, que descumprir súmula vinculante sobre cuja aplicação o STF já tenha se manifestado em sede de reclamação constitucional (art. 9º)¹².

Torna-se claro o objetivo da Lei e até mesmo da EC nº 45/04 de fazer com que a súmula vinculante, uma vez editada, seja um instrumento dotado de uma força cogente expressiva – que admite a interposição de reclamação no STF nas hipóteses de descumprimento para que a SV seja aplicada – e, inclusive, passível de revisão e cancelamento pelo próprio STF – evitando, portanto, que ocorra o tão temido engessamento do Poder Judiciário.

Sendo assim, aparatos legais existem no sentido de fazer com que toda a potencialidade que deveras é inerente ao instituto, seja explorada. Resta saber se isso realmente tem ocorrido. Essa é uma das questões que deve ser colocada nos debates atuais, ou seja, se a súmula vinculante é eficaz ou não. Foi essa a pergunta que motivou o desenvolvimento deste trabalho.

Os próprios instrumentos normativos são capazes de oferecer balizas para a realização de uma pesquisa científica que busque respostas para esta questão.

O mecanismo de revisão e de cancelamento, previsto tanto no artigo 103-A, da CF/88, como na Lei nº 11.417/06, é um deles. Ao conceder certa maleabilidade à rigidez da súmula vinculante, o legislador permitiu que ela

¹² Art. 7.º Da decisão judicial ou do ato administrativo que contrariar enunciado de súmula vinculante, negar-lhe vigência ou aplicá-lo indevidamente caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos ou outros meios admissíveis de impugnação.

§ 1.º Contra omissão ou ato da administração pública, o uso da reclamação só será admitido após esgotamento das vias administrativas.

§ 2.º Ao julgar procedente a reclamação, o Supremo Tribunal Federal anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial impugnada, determinando que outra seja proferida com ou sem aplicação da súmula, conforme o caso.

Art. 9.º A Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 64-A e 64-B:

“Art. 64-A. Se o recorrente alegar violação de enunciado da súmula vinculante, o órgão competente para decidir o recurso explicitará as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso.”

“Art. 64-B. Acolhida pelo Supremo Tribunal Federal a reclamação fundada em violação de enunciado de súmula vinculante, dar-se-á ciência à autoridade prolatora e ao órgão competente para o julgamento do recurso, que deverão adequar as futuras decisões administrativas em casos semelhantes, sob pena de responsabilização pessoal nas esferas cível, administrativa e penal.”

pudesse existir sem que houvesse o engessamento do Poder Judiciário. Desse modo, restaria infundada a crítica ao instituto com base na premissa de que a súmula vinculante seria um óbice à evolução do direito promovida pelos juízes das instâncias inferiores.

Um estudo no sentido da averiguação do grau de engessamento que a súmula vinculante gera, na prática, contudo, não se mostra ser uma proposta viável no momento atual. Ainda é muito cedo para dialogar nesse sentido, tendo em vista que nem houve, ao menos, uma mudança significativa na composição do STF desde o momento da edição da primeira súmula vinculante – em junho de 2007 – até os dias atuais, além do fato de que a SV é um instituto muito recente para que possa provocar um engessamento no Judiciário. Trata-se de um estudo que pode produzir resultados muito interessantes, porém que merece ser realizado em um momento futuro¹³.

Por outro lado, plenamente cabível e pertinente se mostrou ser a pesquisa com base no estudo das reclamações que versem sobre o *descumprimento* de súmula vinculante. Isso porque a reclamação nada mais é do que o principal instrumento colocado à disposição pelo próprio legislador constituinte derivado para dotar de efetividade plena o instituto da súmula vinculante. O único requisito para a interposição da reclamação no STF, nesses casos, é a edição de súmula vinculante e o seu conseqüente descumprimento por ato da administração pública ou decisão judicial. Feitos que já têm sido verificados desde os primórdios da edição das súmulas vinculantes.

Sendo assim, torna-se possível, pelo estudo dessas reclamações já julgadas, averiguar qual tem sido o caráter das decisões judiciais ou atos administrativos que são objetos de impugnação pela ação reclamationária; qual o posicionamento do Supremo Tribunal Federal ao julgar essas demandas; quem são os agentes que têm descumprido em maior medida as

¹³ Em uma breve consulta ao site do STF, <www.stf.jus.br>, realizada no dia 14 de out. de 2010, pude constatar que apenas duas Propostas de Súmula Vinculante para que houvesse revisão ou cancelamento foram apreciadas pela Corte – PSV nº 13 e PSV nº 16. Ambas se continham o pedido de cancelamento da SV 11. A PSV nº 13 foi recebida, mas até o momento não havia sido julgada. A PSV nº 16 foi arquivada, uma vez que o proponente não possuía legitimidade ativa. O que revela a insuficiência de uma base empírica satisfatória para propiciar a obtenção de resultados férteis em um estudo consubstanciado nas propostas de revisão e cancelamento.

súmulas vinculantes – magistrados ou agentes pertencentes à administração pública; quais as matérias que têm sido mais descumpridas pelas instâncias inferiores, dentre outras coisas. Esse estudo pode propiciar, como se percebe, uma série de respostas que, em última análise, poderão fornecer subsídios para que se dialogue no sentido da eficácia ou não deste instituto.

2. Metodologia

O objeto de estudo da pesquisa é a análise da eficácia do instituto da súmula vinculante desde a sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro, que se deu pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, até o presente momento.

Sendo assim, melhor material para a obtenção de uma conclusão satisfatória não haveria de ser outro que não a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, porquanto é sua a competência para, não somente editá-las, mas, sobretudo, fazer com que elas sejam efetivamente aplicadas aos casos em que decisão judicial ou ato administrativo tenha descumprido ou aplicado de forma indevida o que determina alguma súmula vinculante.

Para tanto, foram colhidas todas as decisões encontradas dentro do recorte estabelecido, disponíveis no sítio eletrônico do STF¹⁴. O próprio site institui uma ferramenta de busca, no link “pesquisa de jurisprudência”, que permite a obtenção de julgados da Corte com base em termos específicos, os quais foram: “reclamação e súmula adj2 vinculante”.

A escolha pelo termo ‘reclamação’ se deve ao fato de que o próprio legislador constituinte derivado estabeleceu este instituto processual como sendo o meio pelo qual se torna possível anular o ato administrativo ou cassar a decisão judicial que tenha contrariado ou aplicado de forma indevida alguma súmula vinculante, de acordo com o artigo 103-A, § 3º, CF/88¹⁵.

A coleta do material obtido foi realizada no dia 04 de agosto de 2010, momento no qual obtive as seguintes bases: decisões monocráticas - 693;

¹⁴ <<http://www.stf.jus.br>>, o acesso ao site se deu no período compreendido entre julho e agosto de 2010.

¹⁵ 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.

§ 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.

decisões da presidência – 16; acórdãos – 16. No total, somavam-se 725 decisões.

Inicialmente, foi cogitada a hipótese de se analisar apenas acórdãos, com um enfoque que priorizasse o aspecto qualitativo dos casos em detrimento do quantitativo. Contudo, o propósito da pesquisa e, inclusive, a insuficiência deste material, revelou ser mais adequada a análise não só das decisões oriundas do julgamento colegiado, mas, além destas, a das decisões monocráticas.

A Emenda Regimental nº 13, de 25 de março de 2004, acabou por acrescentar ao artigo 161 do Regimento Interno do STF, que trata do julgamento de reclamação pelo Plenário ou pela Turma, um parágrafo que determina que “o Relator poderá julgar a reclamação quando a matéria for objeto de jurisprudência consolidada do Tribunal”. Dessa forma, explica-se o motivo do grande número de reclamações julgadas monocraticamente, porquanto as súmulas vinculantes nada mais traduzem do que a jurisprudência consolidada do Tribunal. É por conta disso que o estudo das decisões monocráticas tornou-se imprescindível para este trabalho.

Portanto, a regra é a de que o julgamento das reclamações ocorra em juízo monocrático, sendo o julgamento do Plenário ou da Turma uma situação tida como excepcional.

Há que se pontuar ainda que, embora o universo total dos casos obtidos pelo recorte somasse 725 decisões, uma análise mais acurada acabou por revelar que muitos deles não eram pertinentes para o fim ao qual a pesquisa se destina.

São as hipóteses em que o caso colhido tratava, em verdade, de: (i) decisões interlocutórias, que abordavam aspectos processuais da lide; (ii) meros despachos; (iii) reclamações cujo objeto não era a violação ou o descumprimento de súmula vinculante, mas que tenham sido filtradas pelo site do STF pelo fato de que a decisão empregava a expressão “súmula vinculante” a título elucidativo; (iv) ações em que um dos argumentos que tenha sido empregado pelo reclamante era a violação à súmula vinculante, mas que tenha sido ignorado pelo ministro relator ao julgar o mérito da causa; (v) embargos de declaração em reclamação; (vi) decisões liminares

nos casos em que a decisão de mérito já tivesse sido proferida e analisada pela pesquisa; (vii) outros institutos processuais não abarcados pelo recorte, mas que tenham sido obtidos mesmo com a chave de busca empregada no site do STF.¹⁶

Desse modo, o montante de reclamações analisadas foi consideravelmente reduzido, remanescendo 454 decisões monocráticas e 10 acórdãos.

Estabelecido o recorte e colhidos os casos, foi criado um critério objetivo de análise para que se tornasse possível a obtenção de conclusões que traduzissem o comportamento da Corte ao julgar essas demandas que

¹⁶ Foram 179 reclamações, julgadas monocraticamente, consideradas irrelevantes: Rcl 10.322/SP; Rcl 10.276/MG; Rcl 9.080/SP; Rcl 8.548/CE; Rcl 10.260/SP; Rcl 9.774/MT; Rcl 6.938/MG; Rcl 9.125/BH; Rcl 5.393/PA; Rcl 6.451/RS; Rcl 10.100/SP; Rcl 5.378/ES; Rcl 6.372/RJ; Rcl 10.184/SP; Rcl 9.469/RJ; Rcl 8.617/SP; Rcl 7.358/SP; Rcl 8.692/MG; Rcl 8.902/MG; Rcl 7.864/RS; Rcl 5.588/SP; Rcl 7.183/PR; Rcl 9.444/RS; Rcl 5.642/PR; Rcl 5.816/RS; Rcl 8.296/DF; Rcl 8.341/PB; Rcl 8.413/SE; Rcl 8.538/SP; Rcl 8.422/GO; Rcl 7.965/SP; Rcl 6.530/MG; Rcl 7.436/SC; Rcl 8.321/SP; Rcl 7.823/SP; Rcl 8.217/MG; Rcl 8.191/RS; Rcl 4.032/RJ; Rcl 7.539/SP; Rcl 8.001/SP; Rcl 6.112/BA; Rcl 6.752/SP; Rcl 9.412/MG; Rcl 8.625/MG; Rcl 9.301/AM; Rcl 9.297/RS; Rcl 9.650/RN; Rcl 9.458/MG; Rcl 9.445/RS; Rcl 9.409/RS; Rcl 8.854/BH; Rcl 9.352/SP; Rcl 9.350/SP; Rcl 10.170/SE; Rcl 9.235/MG; Rcl 10.237/PR; Rcl 9.814/PI; Rcl 4.408/RJ; Rcl 9.754/MG; Rcl 9.630/AP; Rcl 9.658/SC; Rcl 10.055/PB; Rcl 9.687/SP; Rcl 10.030/RS; Rcl 9.455/SP; Rcl 10.030/RS; Rcl 9.961/SP; Rcl 9.669/BA; Rcl 9.808/MG; Rcl 9.836/RJ; Rcl 9.934/RN; Rcl 9.881/DF; Rcl 7.285/DF; Rcl 8.491/DF; Rcl 4.445/SP; Rcl 9.733/SP; Rcl 8.070/MS; Rcl 7.780/SP; Rcl 7.852/RN; Rcl 7.928/PR; Rcl 8.094/RO; Rcl 8.070/MS; Rcl 5.026/AM; Rcl 6.651/SP; Rcl 7.547/SP; Rcl 7.569/SP; Rcl 7.918/RS; Rcl 7.683/CE; Rcl 7.129/GO; Rcl 7.410/MT; Rcl 7.472/MG; Rcl 8.093/RO; Rcl 7.811/DF; Rcl 7.905/RN; Rcl 7.935/SP; Rcl 8.048/MG; Rcl 8.208/SP; Rcl 9.583/SP; Rcl 8.787/DF; Rcl 8.214/MG; Rcl 9.655/RS; Rcl 8.935/SP; Rcl 9.084/PB; Rcl 9.540/RS; Rcl 9.367/RS; Rcl 10.055/PB; Rcl 9.658/SC; Rcl 10.072/ES; Rcl 9.896/SP; Rcl 9.630/AP; Rcl 9.754/MG; Rcl 4.408/RJ; Rcl 10.237/PR; Rcl 10.170/SE; Rcl 10.184/SP; Rcl 6.372/RJ; Rcl 9.774/MG; Rcl 10.260/SP; Rcl 10.276/MG; Rcl 5.400/SP; Rcl 10.322/SP; Rcl 5.433/SP; Rcl 5.240/SP; Rcl 5.483/DF; Rcl 5.501/AC; Rcl 5.521/PB; Rcl 5.524/PB; Rcl 5.141/DF; Rcl 5.462/SP; Rcl 5.580/SP; Rcl 8.295/RS; Rcl 5.555/BA; Rcl 5.470/PA; Rcl 5.839/MT; Rcl 2.871/RJ; Rcl 3.284/SP; Rcl 3.313/DF; Rcl 3.740/DF; Rcl 3.979/DF; Rcl 3.112/RS; Rcl 4.227/PA; Rcl 8.483/SP; Rcl 7.860/BA; Rcl 4.681/DF; Rcl 4.586/SP; Rcl 4.895/DF; Rcl 4.987/PE; Rcl 5.063/PR; Rcl 5.126/RO; Rcl 5.280/MT; Rcl 2.841/SC; Rcl 2.790/SC; Rcl 5.860/SC; Rcl 5.979/BA; Rcl 5.901/DF; Rcl 5.877/MT; Rcl 5.932/DF; Rcl 6.083/CE; Rcl 6.085/AL; Rcl 6.140/RJ; Rcl 6.010/SE; Rcl 6.364/BA; Rcl 6.483/SP; Rcl 6.555/SE; Rcl 7.825/SP; Rcl 7.756/PE; Rcl 7.321/RO; Rcl 6.735/SP; Rcl 6.735/SP; Rcl 7.228/DF; Rcl 6.917/PE; Rcl 7.271/DF; Rcl 4.056/SC; Rcl 5.753/AM; Rcl 6.725/MG; Rcl 6.881/MG; Rcl 6.430/SP; Rcl 6.777/MT; Rcl 6.425/SP.

No caso dos acórdãos, foram 16 os resultados obtidos na data da coleta, contudo a própria ementa de alguns deles se mostravam capazes de revelar que não se tratava de caso pertinente para a pesquisa. Sendo assim, 6 reclamações julgadas de forma colegiada não entraram no recorte: 3.014/SP; 4.702/SC; 5.838/PA; 7.410/MT; 6.135/SP; 3.979/DF.

Além dos casos supracitados, vários outros não foram analisados, tendo em vista que não se enquadravam no instrumento processual estabelecido.

buscam dotar de efetividade os comandos sumulares. Para tanto, buscou-se consolidar em quesitos algumas questões atinentes ao juízo de admissibilidade realizado no caso concreto e, inclusive, ao juízo de mérito. O registro dos resultados foi realizado por meio de tabelas, que viabilizam a apuração dos dados de uma maneira lógica.¹⁷ A tabela desenvolvida possui a seguinte feição:

- **Reclamação nº** : ___
- SV:** **Ano:**
- Relator:**

	Decisão Judicial	Ato Administrativo
Objeto impugnado		

		Sim	Não
01	A reclamação foi extinta sem resolução do mérito?		
01.a	Tendo sido extinta, deveu-se ao fato de que o ato impugnado era anterior à edição da súmula vinculante?		
01.b	Tendo sido extinta, deveu-se à ausência de algum dos pressupostos processuais ou condições da ação?		
01.c	Tendo sido extinta, deveu-se ao fato de que a decisão impugnada já havia transitado em julgado?		
01.d	Tendo sido extinta, deveu-se ao emprego da reclamação como sucedâneo de recurso?		
02	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?		
03	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?		
04	A reclamação foi julgada procedente?		
05	A decisão do juízo <i>a quo</i> reclamada foi cassada? Ou, tratando-se de ato administrativo, foi anulado?		
06	Sendo ato administrativo, determinou-se pela responsabilidade pessoal da autoridade e/ou órgão administrativo?		

Vale a pena tecer algumas considerações com relação aos quesitos inseridos na tabela.

No caso do juízo de admissibilidade, as questões: 01, 01. a, 01. b, 01. c, 01. d; buscaram proporcionar esta avaliação. Em grande parte dos casos os ministros acabavam por extinguir as reclamações sem julgamento do mérito, o que ocorria por motivos diversos. Contudo, o estudo das reclamações tornou possível um delineamento mais acurado acerca de causas objetivas que levavam as lides para esse desfecho. Sendo muito frequente, na prática, as hipóteses consignadas nas letras 'a', 'c' e 'd', da

¹⁷ As tabelas dos casos foram anexadas à pesquisa.

questão 01. A fim de abarcar as hipóteses que não se enquadrassem nos referidos quesitos, incluiu-se o quesito '01. b', de maior amplitude.

Nas questões pertinentes ao juízo de mérito, buscou-se avaliar as considerações que o ministro faz, no caso concreto, para julgar a demanda. Sendo assim, procedeu-se à análise acerca do entendimento revelado pela decisão sobre a aplicabilidade da súmula vinculante questionada ao caso concreto (2). Feito isso, buscou-se averiguar se a decisão revelou ter sido a súmula vinculante violada por aquele ato administrativo ou decisão judicial – seja pela não aplicação, seja pela aplicação indevida (3). Corolário destes dois quesitos é o de número 4, porquanto necessário consignar se procedente ou improcedente a reclamação.

Por fim, as duas últimas questões dizem respeito aos efeitos concretos do caso.

A de número 5 procura responder se a decisão proferida pelo STF determinou que a decisão judicial ou o ato administrativo reclamado deveria ser cassada/anulado, posto que se trata de uma determinação expressa contida no artigo 103-A, § 3º, CF/88, e, inclusive, na Lei nº 11.417/06, artigo 7º, §2º, que assim determina que ocorra nos casos em que a reclamação tenha sido julgada procedente.

A questão de número 6, por sua vez, procura responder se, nos casos em que o objeto impugnado seja um ato administrativo, a decisão emanada pelo STF determinou a responsabilização pessoal da autoridade ou órgão administrativo, visto que a Lei nº 11.417, de 2006, acabou por inserir o artigo 64-B na Lei nº 9.784, de 1999, que determina a responsabilização pessoal na esfera cível, administrativa e penal da autoridade prolatora e órgão competente que não tiver adequado as suas decisões ao que determina súmula vinculante.¹⁸

Foram estes, portanto, os critérios objetivos estabelecidos para a análise das reclamações – sejam elas oriundas do juízo monocrático, ou do colegiado. Todavia, há que se fazer considerações acerca da análise das

¹⁸ Lei nº 9.784: Art. 64-B. Acolhida pelo Supremo Tribunal Federal a reclamação fundada em violação de enunciado da súmula vinculante, dar-se-á ciência à autoridade prolatora e ao órgão competente para o julgamento do recurso, que deverão adequar as futuras decisões administrativas em casos semelhantes, sob pena de responsabilização pessoal nas esferas cível, administrativa e penal.

decisões liminares¹⁹. Pois serviram como objeto de estudo na pesquisa todas as liminares de reclamação fundada em descumprimento à SV, cuja decisão de mérito ainda não tivesse sido proferida e abarcada no momento da coleta dos casos.

O modelo de tabela empregado, para as decisões liminares, foi baseado em quesitos menos detalhistas, uma vez que o julgamento do pedido de antecipação de tutela é pautado em um exame precário da questão, sendo resguardado para o juízo de mérito um maior adensamento na análise. Sendo assim, no estudo das decisões liminares²⁰, buscou-se responder às seguintes questões:

- **Reclamação nº** : ____
- SV:** **Ano:** _____
- Relator:**

	Decisão Judicial	Ato Administrativo
Objeto impugnado		

		Sim	Não
01	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?		
02	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?		
03	A tutela antecipada foi concedida?		

Finda a análise empírica, buscou-se consolidar em gráficos os resultados obtidos, que combinassem os diversos quesitos elencados nas tabelas, a fim de se inferir quais são as conclusões plausíveis para a pergunta que deu rumo à pesquisa. Os gráficos e seus aspectos metodológicos serão abordados nos tópicos subsequentes.

O propósito deste trabalho foi fazer uma análise do instituto da súmula vinculante a partir de um estudo sistemático das reclamações já julgadas em que tenha sido discutido o descumprimento de SV por decisão judicial ou ato administrativo. A partir dos resultados obtidos pelas tabelas, tornou-se possível saber quais são as súmulas mais invocadas e as peculiaridades do julgamento das reclamações em que aparecem. Com base no conhecimento de quais são essas súmulas vinculantes, a pesquisa

¹⁹ Foram analisadas as decisões liminares que se enquadrassem no recorte estabelecido e cuja decisão de mérito não tivesse sido abarcada na coleta pelo fato de não se encontrar disponível no site até então.

²⁰ Não foram avaliadas as decisões liminares dos casos cujo julgamento de mérito já havia sido proferido.

buscou explorá-las a fim de saber se elas, individualmente, são eficazes ou não, para que, ao final, se possa traçar um diagnóstico sobre como tem sido o desempenho, na prática, das súmulas vinculantes já editadas.

Serão trazidas à baila, ao longo do trabalho, outras questões que, embora não estejam intimamente relacionadas aos objetivos da pesquisa, foram tidas, por mim, como de grande relevância, porquanto capazes de condicionar o julgamento das demandas ou, ainda, de revelar a fragilidade dos parâmetros estabelecidos como norteadores do julgamento das reclamações pelos próprios ministros.

O emprego de doutrinas que tratem sobre o instituto da súmula vinculante ou da reclamação foi abordado neste trabalho, mas relegado a um segundo plano. Isto pelo fato de que a pesquisa empírica revelou ser, para mim, uma valiosa ferramenta de pesquisa, pois pude constatar que as teses levantadas pela doutrina não acompanham, em grande parte, a evolução dos institutos, sendo incapazes de revelar as reais dificuldades passíveis de constatação quando se toma como base a jurisprudência do tribunal de maior envergadura de um país, como é o caso do Supremo Tribunal Federal no Brasil.

Sendo assim, as descobertas oriundas dessa análise, cuja constatação passa despercebida aos olhos das mais diversas doutrinas que tratam do instituto da súmula vinculante e da reclamação, serão abordadas com especial relevo em minha monografia. O que denota a grande relevância da pesquisa ora realizada.

3. A Reclamação como instrumento processual voltado a dotar de efetividade a Súmula Vinculante

A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, ao trazer para o ordenamento jurídico brasileiro a súmula vinculante, pôs termo aos debates intensos acerca da pertinência ou não deste instituto. Com isso, inclusive, o legislador constituinte derivado acabou por traçar as balizas para a sua edição, revisão e cancelamento e concebeu qual seria o meio para que elas sejam observadas nos casos em que decisão judicial ou ato administrativo descumprirem o que apregoa determinado verbete vinculante. Regras que se encontram consignadas no artigo 103-A da CF/88.²¹

O legislador constituinte derivado, antevendo a possibilidade de, porventura, algum ato administrativo ou decisão judicial descumprir alguma súmula vinculante, entendeu ser necessário instituir algum mecanismo para coibir desvios desta natureza. Sendo assim, a Reforma do Judiciário impôs à já existente *reclamação constitucional* uma nova função: servir de instrumento processual pelo qual se assegure que sejam tomadas as medidas cabíveis nos casos de violação à súmula vinculante.

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

²¹ 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 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.

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.²²

Sendo assim, a EC nº 45/2004 acabou por dilatar as hipóteses de cabimento da reclamação. Até então, o instituto era utilizado, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, nos casos em que se tornasse necessário preservar a sua competência ou garantir a autoridade de suas decisões, cabimento previsto pelo artigo 102, I, I, CF/88²³.

André Ramos Tavares, analisando a pertinência da reclamação para os casos de descumprimento à súmula vinculante, pôde perceber a maior eminência concedida ao instituto da reclamação pelo advento da EC nº 45/04, ao considerar que:

em virtude de se ter contemplado expressamente seu cabimento nos casos de descumprimento de súmula vinculante, sua importância será reforçada enquanto instrumento próprio para fazerem-se impor efetivamente as decisões sumulares do STF dotadas de eficácia geral e efeito vinculante.²⁴

Um dos motivos que deu ensejo à criação da súmula vinculante foi a necessidade de redução no número de demandas que chegam aos órgãos do Poder Judiciário e, sobretudo, à Suprema Corte, sendo, portanto, um meio de racionalização processual. Contudo, a necessidade de instituir um meio para garantir que elas sejam devidamente aplicadas parece ir contra a sua própria motivação, uma vez que o volume de ações no STF não seria reduzido. Antes de julgar válido ou não esse argumento, é preciso que se saiba qual é a real representatividade das reclamações oriundas do

²² SADEK, Maria Tereza (Org.). Reforma do Judiciário. Pesquisas nº 25. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo, 2001.

²³ "Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente:

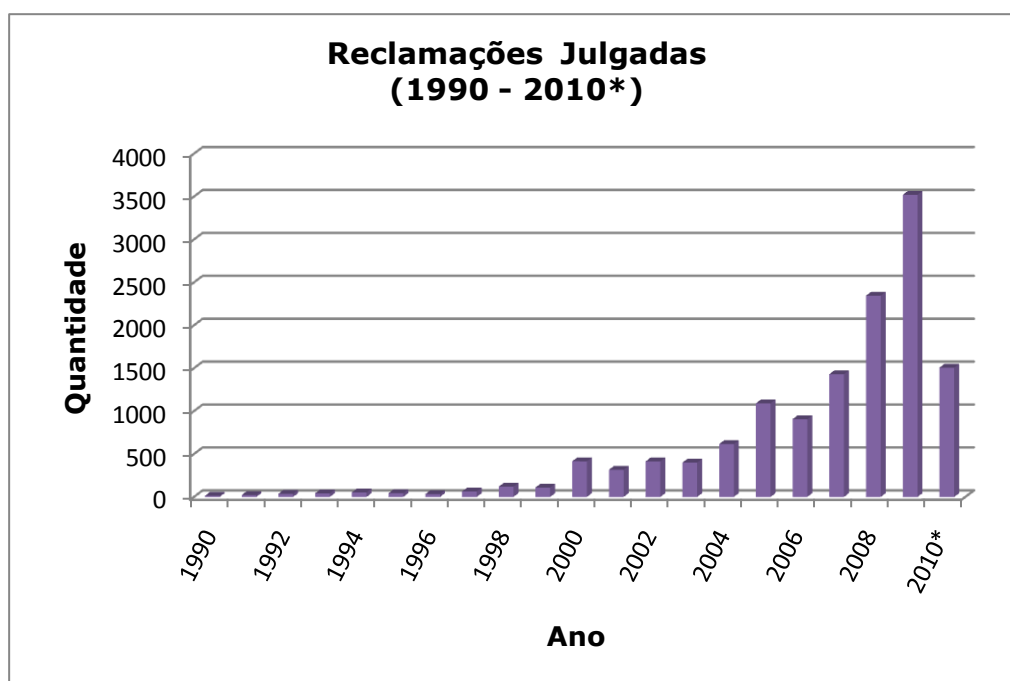
l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões."

²⁴ TAVARES, André Ramos. *Nova Lei da Súmula Vinculante, estudos e comentários à Lei 11.417, de 19.12.2006*. 3ª edição. Editora Método. São Paulo, 2009.

descumprimento à súmula vinculante face às suas outras hipóteses de cabimento.

3.1. A expressividade das reclamações fundadas no art. 103-A, § 3º, CF/88

O número de reclamações julgadas pelo STF – entendido, aqui, o instituto em sentido *lato*, isto é, em quaisquer das suas hipóteses de cabimento – cresce em ritmo vertiginoso, como é possível observar pela leitura do gráfico abaixo, cujos dados podem ser obtidos pelo acesso ao site do STF, no link “estatísticas”, onde se permite a consulta aos números de processos protocolados, distribuídos e julgados de acordo com a classe processual e ano.²⁵



*2010 - casos julgados até 30 de setembro

²⁵ <www.stj.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaClasse>. Acessado em 10 de out. de 2010.

Contudo, embora se observe um crescimento exponencial no número de reclamações já julgadas, não se pode dizer que isso ocorra, apenas ou principalmente, por causa da súmula vinculante. As reclamações já julgadas²⁶ que trazem consigo o pretense descumprimento de súmula vinculante somavam, até o momento em que foi realizada a coleta dos casos, um montante de 464 decisões – incluindo-se as decisões monocráticas e acórdãos.

O emprego da reclamação para tal finalidade passou a ser reivindicado a partir do momento em que a primeira súmula vinculante foi editada, ou seja, em junho de 2007. Sendo assim, para que se tenha uma idéia verídica acerca da real representatividade das reclamações cuja matéria tratada seja relativa ao descumprimento de súmula vinculante, é preciso que se discrimine, dentro do universo das reclamações já julgadas, quantas foram empregadas devido ao disposto no artigo 103-A, § 3º, CF/88.

Somando-se o montante de reclamações *judgadas* pelo STF no período compreendido entre 2007 e 2010 – 7.374 decisões – subtraído do total de reclamações que tenham sido objeto de estudo na pesquisa – 464 decisões-, encontra-se a quantidade de reclamações julgadas cujo mérito diga respeito às outras hipóteses de cabimento deste instrumento processual.

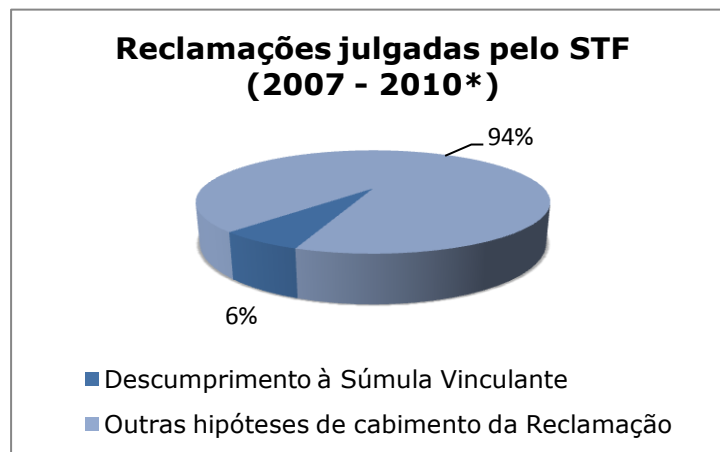
Representando graficamente a expressividade das reclamações que tenham em sua *ratio essendi* a aplicação de súmula vinculante face aos outros usos do instituto, tem-se a seguinte proporção²⁷:

²⁶ Considerou-se como já julgados os casos em que já tivesse sido proferida a decisão de mérito ou a decisão liminar.

²⁷ Os valores brutos de reclamações já julgadas foram obtidos no site do Supremo Tribunal Federal, <www.stf.jus.br>, no link “estatística”, onde se torna possível a pesquisa do número dos casos protocolados, distribuídos e julgados, de acordo com a classe processual que se enquadrem.

A coleta dos números fora realizada no dia 10 de outubro de 2010 e, nesta data, os dados apresentados tiveram como base os casos julgados em até 30 de setembro de 2010 e, portanto, em momento posterior ao da busca por mim realizada para a apuração das reclamações já julgadas que foram analisadas para os fins desta pesquisa – que se deu em 04 de agosto de 2010.

Sendo assim, é necessário advertir que o gráfico apresentado não traduz com plena exatidão a porcentagem dos casos, porquanto o número obtido de reclamações julgadas que versam sobre descumprimento de súmula vinculante antecede em 57 dias o valor do montante de reclamações já julgadas, constante no site do STF.



Com efeito, percebe-se que a maior parte dos casos em que a reclamação é empregada como instrumento processual não se dá por conta do descumprimento de súmulas vinculantes, representando, aproximadamente, 6% do total dessas causas julgadas. Todavia, é preciso lembrar que o número de reclamações que buscam dotar de efetividade a súmula vinculante é crescente, até mesmo por razões lógicas, como, por exemplo, o fato da contínua edição de novos verbetes.

Feitas essas considerações, partimos a um outro aspecto evidenciado pela análise das reclamações tidas como objeto de estudo na pesquisa – tal qual o entendimento dos ministros acerca do cabimento ou não da reclamação, no caso concreto, para tornar a súmula vinculante reivindicada aplicável à situação fática em apreço.

3.2. O juízo de admissibilidade das reclamações realizado pelos ministros do STF nos casos de descumprimento à Súmula Vinculante

A reclamação é um meio processual cujo rito simples e célere facilita a prestação jurisdicional para o autor da demanda. O problema reside no fato de que, por vezes, justamente devido à viabilidade do procedimento, ela é utilizada para a consecução de fins diversos daqueles para ela instituídos pelo legislador constitucional – artigo 102, I, I e 103-A, § 3º, da CF/88.

Sendo assim, os ministros demandam especial atenção ao emprego da reclamação, procedendo a um minucioso juízo de admissibilidade, a fim de filtrar todas as pretensões que entendam não ser passíveis de apreciação por meio deste instrumento processual.

A reclamação não deve ser utilizada, como bem colocou a Ministra Cármen Lúcia, ao julgar monocraticamente o pedido de liminar da Rcl 5.460 – SP,

a antecipar julgados, a atalhar julgamentos, a fazer sucumbir decisões sem que se atenha à legislação processual específica qualquer discussão ou litígio a ser solucionado juridicamente²⁸.

Constata-se, portanto, que há uma grande necessidade de se realizar um juízo de admissibilidade profundo, a fim de não se prestar tutela jurisdicional não cabível pela via reclamatória. Alguns dos requisitos que servem como filtro são indicados de forma expressa pela própria lei, outros decorrem de uma interpretação pretoriana. Começemos pelos que nos são dados pela Lei.

3.2.1. Parâmetros de admissibilidade da reclamação indicados pela lei

Para que o mérito seja julgado, a reclamação deve atender aos requisitos legais de admissibilidade. Tratando-se de uma ação, é preciso que se cumpram as condições da ação – possibilidade jurídica do pedido, interesse de agir e legitimidade de parte – e, inclusive, os pressupostos processuais, sem os quais se extingue o processo sem resolução de mérito, de acordo com o artigo 267, IV e VI, CPC. Trata-se de requisitos aos quais todas as ações, independentemente da classe processual em que se amoldem, devem atender.

²⁸ Rcl 5.460, juízo monocrático, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 20/08/2007.

Além desses, existem outros, específicos para os casos de reclamação fundada em descumprimento à súmula vinculante. Um deles é trazido pelo artigo 7º, §1º, da Lei nº 11.417²⁹, de 2006, que estabelece que:

Contra omissão ou ato da administração pública, o uso da reclamação só será admitido após esgotamento das vias administrativas. (Grifos meus).

Não sendo observados estes requisitos, portanto, não é cabível a reclamação. Vale citar, inclusive, outros dispositivos que possuem valor normativo e que norteiam a análise dos ministros do STF no juízo de admissibilidade da reclamação.

Um deles é a Súmula 734, do STF, que coloca que: “não cabe reclamação quando já houver transitado em julgado o ato judicial que se alega tenha desrespeitado decisão do Supremo Tribunal Federal”.

Essa súmula acaba por complementar outro requisito que pode ser concebido pela simples leitura do *caput* do artigo 103-A da CF/88, uma vez que neste dispositivo constitucional coloca-se que a súmula possuirá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, *a partir da sua publicação*³⁰.

Portanto, para que se reivindique a aplicação da súmula vinculante é necessário que ela tenha sido publicada em momento anterior ao da decisão judicial ou do ato administrativo impugnado. E, além disso, tratando-se de decisão judicial, é necessário que se constate que não tenha ocorrido o trânsito em julgado quando proposta a reclamação (Súmula 734).

²⁹ A Lei nº 11.417, de 2006, regulamentou o artigo 103-A da Constituição Federal – o qual traz a previsão legal da súmula vinculante, seu processo de criação, edição e revisão e, inclusive, o meio processual utilizado para que seja reparado o ato administrativo ou decisão judicial que descumpra o enunciado sumular.

³⁰ “Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, (...), aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (...).”.

3.2.2. Parâmetros de admissibilidade da reclamação erigidos pelos ministros

Os requisitos que devem ser analisados no juízo de admissibilidade da reclamação foram, em parte, criados pela lei, conforme acima colocado. Contudo, tal como é sabido, o legislador não consegue prever todas as situações práticas às quais determinada norma seja aplicada. Sendo assim, acaba por ser de criação pretoriana boa parte das normas que poderiam ter se originado por meio de lei.

Tal é o que ocorre no caso das reclamações interpostas no Supremo Tribunal Federal com a alegação de afronta à súmula vinculante já editada pela Corte. Desse modo acaba por existir a possibilidade de os ministros não somente aplicarem aqueles requisitos de admissibilidade já previstos em lei, mas também alterá-los ou, ainda, criar novos critérios.

A análise das decisões monocráticas e acórdãos que serviram de base para a minha pesquisa pôde fornecer subsídios valiosos para a compreensão desse fenômeno, sendo importante registrar as constatações realizadas³¹.

Com relação aos *objetos passíveis de impugnação*, são admitidos tão somente, dentro das decisões judiciais ou atos administrativos impugnados, *aqueles cuja motivação principal tenha sido a súmula vinculante supostamente violada*. Isto é, os ministros, ao julgar os casos concretos, buscam compreender se a súmula vinculante, descumprida de fato ou não, encontrava-se como principal fundamento do ato administrativo ou da decisão judicial. Sendo assim, caso a súmula vinculante invocada, mesmo que descumprida, seja considerada como *obter dictum* do objeto impugnado, não será cabível a reclamação³².

³¹ Os apontamentos aqui inseridos não buscam fornecer um rol exaustivo acerca dos requisitos de admissibilidade estabelecidos por criação pretoriana e, em verdade, nem teria como sê-lo, porquanto se trata de um processo contínuo.

³² Esse requisito pode ser melhor compreendido ao se analisar a decisão monocrática da Reclamação 8.360/SP, em que o ministro relator Eros Grau, para fundamentar o não cumprimento dos requisitos de admissibilidade, pontuou que “em casos idênticos a este, o Ministro Joaquim Barbosa entendeu que ‘o mero fato de a decisão reclamada ter citado, em *obter dictum* e, sem dúvida, inapropriadamente, a Súmula Vinculante n. 5, não houve sua aplicação efetiva ao caso em análise, de modo que não está presente o requisito de cabimento da Reclamação estipulado no artigo 103-A, § 3º, da Constituição da República’ (Rcl 9.226, DJe de 28.10.09; e Rcl 9.199, DJe de 23.10.09)”, j. 18/11/2009.

Além disso, é preciso que, sendo *decisão judicial* o objeto impugnado, trate-se de uma decisão *que tenha sido efetivamente proferida*, não sendo admissível a reclamação cujo objeto seja a *omissão* na prestação jurisdicional. A Lei nº 11.417, de 2006, prevê a hipótese de reclamação contra omissão da administração pública – artigo 7º, § 1º -, nada dizendo acerca da possibilidade de omissão de magistrado no momento de tornar aplicável determinada súmula vinculante. A falta de uma vedação legal expressa para essas hipóteses acabou por fazer com que os ministros do STF, ao julgar a Rcl 6.638/SP³³, tivessem que sanar esta dúvida. O seguimento dessa causa foi negado pela Segunda Turma do STF, oportunidade em que o Ministro Cezar Peluso, ora relator, considerou que:

é desprovida de toda base jurídica a alegação de que eventual retardo na 'apreciação de pedido que visa à aplicação de Súmula Vinculante constitui manifesta violação à autoridade da referida decisão' (...). Certa demora – plenamente justificável por conta do conhecido excesso de feitos em trâmite no Judiciário – não representa, como é óbvio, afronta alguma à competência, nem à autoridade das decisões desta Corte.

Outro elemento que é, por vezes, tido como requisito de admissibilidade da reclamação e que diz respeito ao *objeto impugnado* é o dos *fundamentos do ato administrativo ou da decisão judicial*. Coloca-se que, para que a súmula vinculante invocada seja pertinente ao caso *sub iudice*, é preciso que a *motivação do caso seja similar às razões que deram origem à súmula vinculante*. A título elucidativo importa-se, aqui, trecho da Rcl 8.691/RJ³⁴, julgada monocraticamente pelo Ministro Celso de Mello, na qual se discutia a aplicabilidade da súmula vinculante nº 03:

os fundamentos em que se apoiou – o ato impugnado – são estranhos à própria *ratio decidendi* subjacente à Súmula Vinculante nº 03/STF. Esse fato – *incoincidência dos fundamentos* – inviabiliza o próprio

³³ Rcl 6.638/DF, Plenário, rel. Min. Cezar Peluso, j. 18/11/2008.

³⁴ Rcl 8.691/RJ, juízo monocrático, rel. Min. Celso de Mello, j. 08/09/2009.

conhecimento da presente *reclamação* pelo Supremo Tribunal Federal. (Grifos meus).

Nesse exame, o Ministro, como se percebe, acaba por adentrar ao próprio mérito da causa para fazer uma análise acerca da pertinência ou não da reclamação. Essa apreciação do mérito é tida, em muitos casos, como sendo fundamental para a análise acerca do cabimento da ação. Conforme explica o próprio Ministro Celso de Mello, no julgamento desta mesma reclamação,

é importante ressaltar, nos casos em que se sustenta desrespeito à autoridade de decisão ou de enunciado sumular vinculante do Supremo Tribunal Federal, que os atos questionados na reclamação, considerado o respectivo contexto, hão de se ajustar, com exatidão e pertinência, à Súmula Vinculante desta Suprema Corte invocada como paradigma de confronto, em ordem a permitir, pela análise comparativa, a verificação da conformidade, ou não, da deliberação estatal impugnada com o parâmetro de controle emanado deste Tribunal.

Sendo assim, o próprio juízo de admissibilidade realizado pelos ministros do STF demanda, em alguns casos, uma apreciação de circunstâncias atinentes ao próprio mérito da causa.

Como é possível perceber, existe uma grande preocupação no sentido de se realizar um juízo de admissibilidade rigoroso para as reclamações cujo fundamento seja o pretense descumprimento à súmula vinculante por parte de decisão judicial ou ato administrativo. Isso se deve justamente ao fato de que a via reclamationária permite o acesso direto ao STF por parte dos litigantes e, sendo assim, caso esse instrumento processual seja mal utilizado, haverá uma inegável supressão de instâncias no âmbito do Poder Judiciário, o que acarretaria a violação a uma série de direitos fundamentais elencados no artigo 5º, da CF/88.

É tendo em vista essa premissa que os ministros acabam por conceber como requisito de admissibilidade da reclamação uma série de

questos que comumente se confundem com o próprio mérito da causa, pois, caso contrário, pode-se considerar que a reclamação está sendo empregada, por exemplo, como sucedâneo recursal.

É o que se observa na Rcl 10.037/SP, julgada monocraticamente pelo Ministro Dias Toffoli. Trata-se de um caso em que a afronta à súmula vinculante invocada era apenas um dentre vários argumentos utilizados para sustentar a pretensão do reclamante. Ao final, a demanda acabou por ser considerada insubsistente pelo Ministro relator, porquanto o autor dotou-se de outros parâmetros – como a Lei de Execução Penal – para fundamentar o pedido. Nesta ocasião, o Min. Dias Toffoli pontuou que:

a função jurídico-política da reclamação e seu exame pelo STF, a mais alta Corte da República, exigem que seu emprego seja subsidiário, sob pena de ser a espécie aviltada e, com ela, a própria jurisdição extraordinária.³⁵

Com a adaptação ou até mesmo criação destes critérios de admissibilidade, os ministros buscam, portanto, evitar que a reclamação seja empregada como meio processual em situações cujo cabimento não fora anteriormente para ela previsto em lei. Seriam os casos, por exemplo, em que se utiliza a reclamação para: substituir recurso específico posto à disposição dos litigantes; obter os efeitos práticos de ação rescisória; emprestar efeito suspensivo a Recurso Extraordinário, dentre outros.³⁶

³⁵ Rcl 10.037/SP, juízo monocrático, rel. Min. Dias Toffoli, j. 02/02/2010.

³⁶ São casos emblemáticos nesse sentido as seguintes reclamações: Rcl 7.253/DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 05/02/2009; Rcl 7.679/SC, rel. Min. Cezar Peluso, j. 05/03/2009 ; Rcl 7.993/RJ, rel. Min. Cezar Peluso, j. 13/04/2009; Rcl 7.971/PA, rel. Min. Dias Toffoli, j. 15/04/2009; Rcl 5.401/SP, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 26/07/2007; Rcl 8.947/AP, rel. Min. Ellen Gracie, j. 18/12/2009; Rcl 8.691/RS, rel. Min. Celso de Mello, j. 08/09/2009; Rcl 8.235/RS, rel. Min. Ellen Gracie, j. 22/06/2009; Rcl 7.096/RJ, rel. Min. Celso de Mello, j. 19/12/2008; Rcl 7.000/DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 15/12/2008; Rcl 6.724/PR, rel. Min. Celso de Mello, j. 02/10/2008; Rcl 9.444/RS, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/12/2009; Rcl 10.037/SP, rel. Min. Dias Toffoli, j. 02/05/2010; Rcl 8.830/SP, rel. Min. Ellen Gracie, j. 17/03/2010; Rcl 9.167/SP, rel. Min. Ellen Gracie, j. 14/12/2009; Rcl 9.138/SP, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 16/06/2010; Rcl 8.341/PB, rel. Min. Ellen Gracie, j. 27/09/10; Rcl 6.636/DF, rel. Min. Eros Grau, j. 28/10/2009; Rcl 6.916/GO, rel. Min. Celso de Mello, j. 30/06/2009; Rcl 7.971/PA, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 15/04/2009; Rcl 7.253/DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 05/02/2009; Rcl 10.026/RS, rel. Min. Ellen Gracie, j. 10/06/2010; Rcl 9.909/AM, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 18/03/2010; Rcl 9.740/SP, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 19/02/2010; Rcl 9.392/SP, rel. Min. Celso de Mello, j. 16/12/2009; Rcl 7.665/AM, rel. Min. Celso de Mello, j. 09/09/2009; Rcl 8.847/ES, rel. Min. Celso de Mello, j. 09/09/2009; Rcl 7.993/RJ, rel. Min. Cezar Peluso, j. 13/04/2009; Rcl 10.177/DF, rel. Min. Dias Toffoli, j. 09/06/2010; Rcl 9.731/SC, rel. Min. Eros Grau, j. 16/06/2010; Rcl 9.629/SP, rel. Min. Eros

3.2.3. Efeitos dos parâmetros do juízo de admissibilidade para o julgamento das reclamações analisadas

A análise do resultado das reclamações, fundadas em descumprimento à súmula vinculante, que serviram de objeto de estudo para esta pesquisa revelou que não são poucas as causas que têm o seu seguimento negado por conta de um ou mais obstáculos de índole processual. Os ministros do STF, ao apreciar estas demandas, analisam de forma rigorosa os requisitos de admissibilidade da reclamação, seja com base nos critérios estabelecidos por lei, seja naqueles oriundos da criação pretoriana.

Essa postura da Corte revela certa preocupação por parte dos ministros em fazer com que o instituto da reclamação não seja utilizado em casos nos quais a lei não permita o seu emprego. Embora esse rigor leve a ação a ser julgada extinta sem resolução do mérito, verifica-se que em muitos casos os ministros acabam por entrar em contato com o mérito da causa, para que se conclua que se trata de situação incompatível com aquela à qual o efeito da súmula realmente deva exercer força vinculante. Sendo assim, há casos em que o STF procede a um juízo de mérito que, ao invés de levá-lo a julgar a reclamação improcedente – por não haver descumprimento ao verbete invocado –, o faz julgá-la extinta sem resolução do mérito.

Tendo em vista essa percepção, na análise dos casos ora estudados optou-se por considerar como se houvesse sido proferida uma sentença de mérito nos casos em que o ministro partisse para uma análise do mérito para entender se seria cabível ou não a reclamação. Desse modo, nas reclamações em que o ministro tivesse feito uma análise pormenorizada dos elementos do caso concreto, adentrando ao mérito para decidir no sentido do não cabimento da reclamação, entendeu-se que seria mais coerente

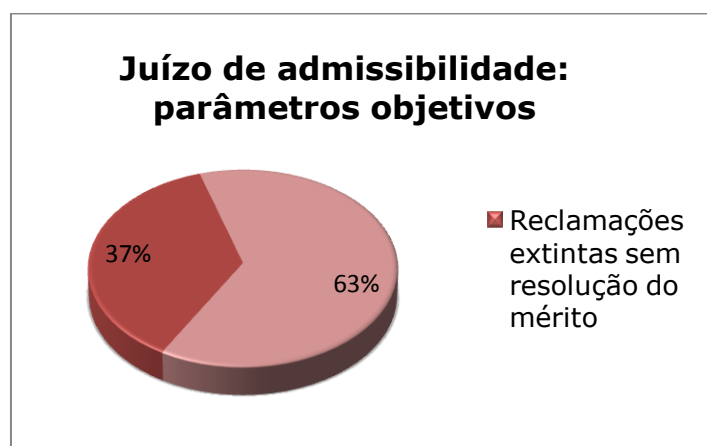
Grau, j. 24/05/2010; Rcl 8.368/CE, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 09/06/2009; Rcl 10.000/SP, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 13/05/2010; Rcl 10.038/SP, rel. Min. Dias Toffoli, j. 02/05/2010; Rcl 10.036/SP, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 14/04/2010; Rcl 10.104/SP, rel. Min. Dias Toffoli, j. 31/05/2010.

registrar, na tabela respectiva, como tendo havido uma decisão de mérito no sentido da improcedência da ação³⁷.

Sendo assim, os resultados obtidos pela pesquisa traduzem que, quando assinalado que houve a extinção sem resolução do mérito, a reclamação apresentava como óbice algum critério de admissibilidade *objetivo* – isto é, situações em que se tenha constatado: a falta de legitimidade de parte; a falta de interesse de agir; a perda superveniente do objeto; o trânsito em julgado da decisão judicial impugnada; súmula vinculante cuja publicação tenha se dado em momento posterior ao da existência do objeto impugnado.

Nos casos em que se considerou que a decisão foi improcedente, por sua vez, buscou-se entender se houve um juízo de mérito cujo resultado tenha sido a compreensão de que a SV invocada não pode ser aplicável à situação fática. Optou-se, portanto, pela substância da decisão em vez da forma com que lançada no dispositivo.

Cumprе anotar, por oportuno, os resultados oriundos dessa análise, tendo em vista os critérios acima apontados.



³⁷ Essa, a meu ver, foi a melhor opção encontrada para que se possa ter uma noção acerca da maneira pela qual tem sido o julgamento dessas demandas, cujos resultados são ora apresentados graficamente.

Isso porque, caso se optasse pela classificação de que tenha havido uma sentença sem resolução do mérito, não seria possível que se soubesse, de fato, se o requisito levado em consideração para que fosse obstada uma tutela jurisdicional plena à lide seria o próprio mérito da causa ou algum parâmetro objetivo – como, por exemplo, a da impossibilidade de ajuizamento da causa pelo fato de que o ato impugnado advém de momento anterior ao da edição da súmula vinculante.

Sendo assim, tendo em vista o diferente grau de importância da análise realizada em um e em outro caso, optou-se por esta diferenciação classificatória.

Como é possível observar, na maior parte das reclamações houve exame de mérito (63%). Contudo, os casos em que é constatada a presença de um ou mais obstáculos processuais para que possa haver um exame de mérito da questão posta em juízo representam um montante considerável dos casos (37%). Sendo, em números brutos, 107 casos dentre as 290 reclamações cuja *decisão definitiva* já tivesse sido proferida até o momento da coleta de casos.

Isso denota não somente o rigor dos ministros ao apreciar os requisitos objetivos de admissibilidade da reclamação fundada em um pretenso descumprimento à súmula vinculante, como, também, uma possível falta de conhecimento dos jurisdicionados acerca das hipóteses de cabimento deste instrumento processual ao interpor reclamação no STF, alegando descumprimento à SV, ou até mesmo a não compreensão acerca dos contornos de determinados quesitos mesmo que objetivos.

A título elucidativo das implicações do rigor na análise dos requisitos de admissibilidade para o deslinde da demanda, importa-se aqui uma questão interessante levantada no julgamento da Rcl 6.541/SP, rel. Min. Ellen Gracie, j. 09/09/2008. O Ministério Público Estadual, reclamante, alegava que a decisão judicial impugnada – acórdão julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – descumprira a súmula vinculante nº 09, a qual, em linhas gerais, determina que sejam perdidos os dias remidos daquele sentenciado que tenha cometido falta grave³⁸. O desembargador relator do acórdão impugnado, ao restabelecer os dias remidos que haviam sido decretados perdidos pelo juiz de primeiro grau, justificando a sua posição – contrária ao verbete vinculante –, alegara que

não obstante a edição da Súmula Vinculante nº 9, não pode ela ser aplicada ao caso vertente, uma vez que referido verbete pretoriano adveio ao mundo jurídico em 12 de junho p.p. e a decisão atacada foi proferida em 13 de dezembro de 2007. Ora, se a lei não pode retroagir para prejudicar o réu, menos ainda uma súmula, ainda que seja vinculativa.

³⁸ Súmula vinculante nº 09: O disposto no artigo 127 da Lei n. 7.210/1984 (Lei de Execução Penal) foi recebido pela ordem constitucional vigente e não se lhe aplica o limite temporal previsto no *caput* do artigo 58.

Ou seja, no caso em tela, o acórdão impugnado reformava uma sentença que não estava subordinada ao verbete vinculante nº 09, porquanto proferida antes da edição desta súmula, e, sendo assim, o reclamado acreditara que o efeito vinculativo da súmula não se aplicaria ao caso *sub iudice* em sede recursal – mesmo que este juízo tenha ocorrido em momento posterior ao da publicação da SV 09. A relatora do caso, Min. Ellen Gracie, prezando pela literalidade do artigo 103-A, da CF/88, refutara esse argumento, tendo sido acompanhada por todos os outros Ministros, colocando que

com efeito, a tese de que o julgamento dos recursos interpostos contra decisões proferidas antes da edição da súmula, não deve obrigatoriamente observar o enunciado sumular (após sua publicação na imprensa oficial), data vênia, não se mostra em consonância com o disposto no artigo 103-A, caput, da Constituição Federal, que impõe o efeito vinculante a todos os órgãos do Poder Judiciário, *a partir da publicação da súmula na imprensa oficial*.

Fica claro, com esse julgado – que, na realidade, é representativo da posição do STF ao julgar as reclamações em que essa questão seja suscitada –, que os requisitos de admissibilidade da reclamação indicados pela lei são observados e, inclusive, não são excepcionados tendo em vista outros elementos normativos como, por exemplo, princípios constitucionais e regras inseridas em diplomas legais que versem sobre a matéria disciplinada pela súmula vinculante. No caso vertente, o entendimento no sentido de que haveria afronta à súmula vinculante questionada, cujo conteúdo prejudica a situação do condenado, por si só, revela uma espécie de afronta à regra da anterioridade da lei penal³⁹, sedimentada na seara do direito penal.

³⁹ O artigo 5º, XXXIX e XL, da Constituição Federal de 1988 traduzem comandos que, dependendo da interpretação que se adote, se revelam afrontados pela decisão tomada pelo STF, vide:

XXXIX. Não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.
XL. A lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu.

Outro caso que traduz com clareza a praxe da Corte é a Rcl 9.708/SP, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 05/05/2010. Neste caso, o reclamante alegava a inobservância da súmula vinculante nº 25 – que declara ilícita a prisão civil de depositário infiel –, uma vez que contra ele fora proferida uma decisão judicial, por juiz de primeiro grau, em processo de execução cível, que decretara a sua prisão como depositário infiel⁴⁰.

Constituiu um óbice insanável, neste julgamento, o fato de a decisão judicial ter sido proferida em *momento anterior* ao da publicação da súmula vinculante nº 25. Como colocou o Ministro Ricardo Lewandowski na decisão monocrática referida

o ato impugnado foi proferido em 18.12.2009, data anterior à publicação da Súmula Vinculante nº 25, ocorrida em 23.12.2009. Não ocorre, assim, a hipótese que autoriza a reclamação por descumprimento de súmula vinculante.

O mesmo que foi dito para o caso da Rcl 6.541/SP, como se percebe, aplica-se para o caso da Reclamação 9.708/SP. Isto é, não existe uma preocupação no sentido de fazer com que a súmula vinculante seja eficaz levando-se em consideração tão somente a carga de princípios e regras, já consolidados no âmbito da matéria de direito por ela versada, que a sua aplicação perfazeria no caso concreto. No âmbito do juízo de admissibilidade, portanto, os ministros buscam verificar criteriosamente o cumprimento dos requisitos estabelecidos para o instituto processual da reclamação – tanto os por lei, quanto pela construção pretoriana – independentemente da seara do direito na qual a situação fática se enquadre.

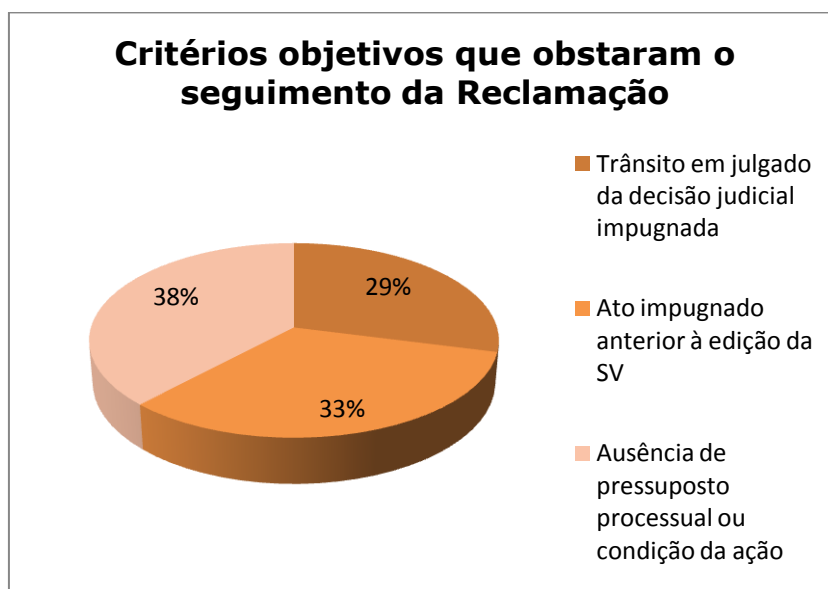
No caso das reclamações supracitadas, verifica-se que o critério objetivo colocado pelo legislador constituinte derivado logo no *caput* do artigo 103-A, da CF/88, de que a súmula editada terá efeito vinculante a partir de sua publicação na imprensa oficial, é aplicado de forma rigorosa, não comportando exceções a depender da matéria que se trate. O que se

⁴⁰ Essa súmula vinculante dispõe que “é ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito”.

presta a corroborar a idéia do rigor dos ministros do STF na análise do juízo de admissibilidade.

O número de reclamações extintas sem resolução do mérito por conta do não preenchimento dos requisitos objetivos de admissibilidade – que, como já visto, representam um montante de 37% do total das reclamações fundadas no artigo 103-A, § 3º, da CF/88, já julgadas – é expressivo. Com base no estudo empírico realizado na pesquisa, foi possível ter uma noção mais detalhada acerca de quais causas fazem com que essas demandas acabem por ter esse desfecho.

Tomando-se como base o universo das reclamações julgadas extintas sem resolução do mérito, foi possível verificar que na maior parte dos casos em que a lide tem esse deslinde isso ocorre por conta da ausência de algum dos pressupostos ou condições da ação genéricos (38%), seguido daquelas em que se reivindica a aplicação da súmula vinculante ao ato administrativo ou à decisão judicial anteriores ao momento da sua publicação (33%), sendo considerável, por fim, o número de demandas em que o mérito da demanda não é apreciado por conta da intempestividade na interposição da reclamação, porquanto verificado o trânsito em julgado da decisão judicial impugnada (29%).



Embora o número de demandas julgadas extintas sem resolução do mérito por conta da perda do objeto seja o mais elevado, é preciso lembrar

que neste quesito se enquadram uma série de hipóteses – ausência de algum dos pressupostos processuais ou de alguma das condições da ação. Ou seja, os 38% acima indicados representam uma série de motivos ensejadores da extinção da ação sem resolução do mérito.

Cabe essa alerta para que se perceba que o número de demandas em que os requisitos de admissibilidade *específicos* da reclamação fundada em descumprimento à SV, colocados pelo artigo 103-A, § 3º, CF/88 e pela Súmula 734 do STF, representam somados 62% das causas em que a reclamação é extinta sem resolução do mérito. Isto se deve, de algum modo, ao fato de que a súmula vinculante pode ter como objetivo: a validade, a interpretação e a eficácia de *normas determinadas* (art. 103-A, § 1º, da CF/88). Sendo assim, a súmula vinculante deve incidir com base em normas já existentes ao tempo da sua edição. Foi possível perceber que esta vocação da súmula vinculante é capaz de gerar dúvidas nos jurisdicionados acerca do momento a partir do qual ela realmente deve começar a ser aplicada. Incertezas estas que se refletem nos resultados obtidos pela pesquisa – 62% das causas que são julgadas extintas sem resolução do mérito decorrem de questões de direito intertemporal.

Traçadas as balizas do juízo de admissibilidade e registradas as observações que puderam ser obtidas pela análise das decisões monocráticas e acórdãos do STF para as reclamações interpostas no STF com fundamento no artigo 103-A, §3º, CF/88, abordar-se-ão, a seguir, alguns aspectos que puderam ser verificados e registrados pelo estudo das reclamações cuja decisão definitiva pôde ser abarcada na coleta de casos.

3.3. O juízo de mérito das reclamações realizado pelos ministros do STF nos casos de descumprimento à súmula vinculante

A reclamação é o instrumento processual pelo qual se torna possível garantir que a autoridade da súmula vinculante seja observada nos casos em que algum ato administrativo ou decisão judicial a violem. Sendo assim, foi este o mecanismo adotado pelo legislador constituinte derivado para que o STF pudesse fazer com que a súmula editada em conformidade com o

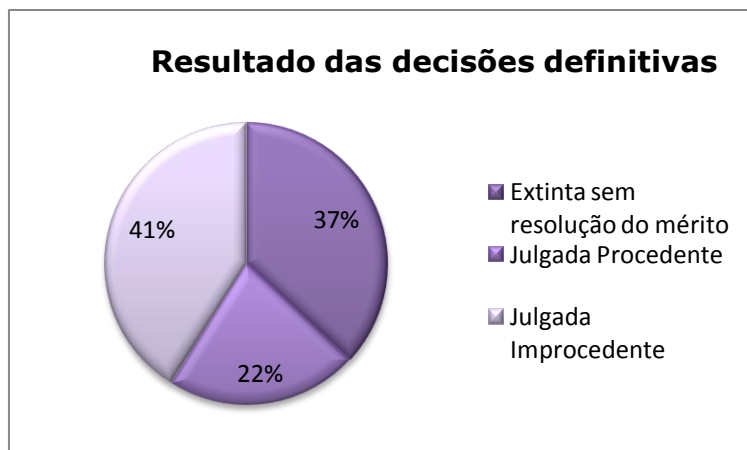
disposto no artigo 103-A, da CF/88, exerça a sua força vinculativa, caso seja descumprida.

Ao analisar o mérito de uma reclamação, portanto, o STF busca averiguar se a súmula vinculante foi *contrariada, aplicada indevidamente* ou se foi *negada a sua vigência* pelo ato administrativo ou decisão judicial. Sendo procedente a pretensão do reclamante, a decisão do Supremo Tribunal Federal atenderá ao disposto no § 2º, do artigo 7º, da Lei nº 11.417/06:

§ 2º. Ao julgar procedente a reclamação, o Supremo Tribunal Federal anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial impugnada, determinando que outra seja proferida com ou sem aplicação da súmula, conforme o caso.

Como se aduz do referido dispositivo, a súmula vinculante poderá ser *aplicada* ou *não aplicada* aos casos em que a reclamação for julgada procedente. No próximo tópico deste trabalho, busquei analisar as peculiaridades, evidenciadas pelo estudo das reclamações já julgadas, atinentes às reclamações de acordo com a súmula vinculante invocada. Sendo assim, me limitarei aqui a expor os resultados do trabalho de forma genérica, sem tratar das particularidades de causas específicas.

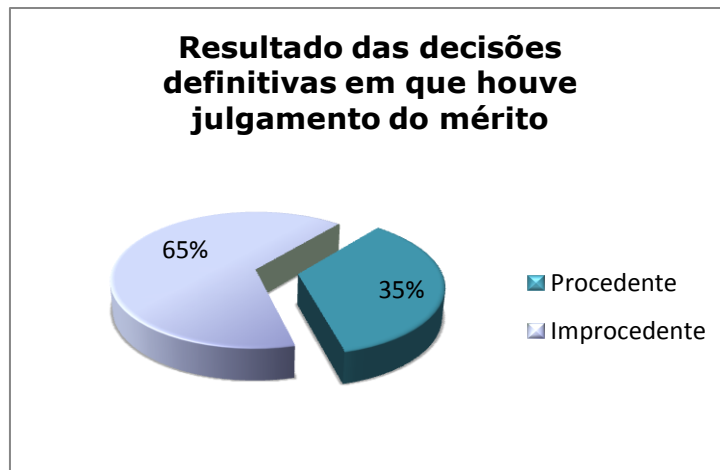
A análise de todas as decisões definitivas – em que tenha havido uma análise do mérito ou não – revelou que a maior parte das reclamações tem o seu mérito julgado (59%). No entanto, é bastante significativo o número de reclamações que acabam por ser julgadas improcedentes, sendo o resultado observado em 41% dos casos analisados. Foi possível perceber, inclusive, que em 37% das decisões definitivas, proferidas até o momento da coleta de casos, o STF julgou a lide extinta sem resolução do mérito. Por fim, em apenas 22% a reclamação foi julgada procedente. A proporção destes resultados foi representada no gráfico abaixo:



Dentre as decisões definitivas *em que o mérito foi apreciado* pelo STF, foi possível constatar que a maior parte delas é *julgada improcedente*. Pelo gráfico abaixo torna-se possível vislumbrar a proporção das causas que foram julgadas improcedentes e a das que foram julgadas procedentes dentro do universo das decisões definitivas cujo mérito foi apreciado pelo STF. Olhando sob este prisma, em 65% destas decisões a reclamação foi julgada improcedente e em 35% dos casos procedente.

Em números brutos, das 182 reclamações cuja decisão final e de mérito já havia sido proferida no momento da coleta dos casos – 04 de agosto de 2010 –, 118 delas foram classificadas como improcedente e 64 como procedente.

O propósito de abordar os resultados da pesquisa por um enfoque diferente é o de mostrar com clareza que em *mais da metade* das decisões definitivas já proferidas, em que o mérito da causa pôde ser apreciado, o STF julgou improcedente. Sendo assim, na maior parte dos casos a Corte entende que o objeto impugnado *não descumpriu* a súmula vinculante, o que nos traz uma idéia genérica de que o instituto da súmula vinculante é eficaz.



Quando uma reclamação fundada no artigo 103-A, §3º, da CF/88, é interposta no STF, alega-se que algum ato administrativo ou decisão judicial *descumpriu* determinada súmula vinculante. Sendo assim, se for possível que os ministros procedam a um juízo de mérito e se a Corte entender que houve, de fato, uma violação ao enunciado da SV, a lide será julgada procedente e, com isto, o STF determinará que sejam tomadas as providências cabíveis – que o ato administrativo seja anulado; que a decisão judicial seja cassada e que outra seja proferida com ou sem a aplicação do verbete (art. 103-A, §3º, da CF/88). A pesquisa revelou que o número de reclamações que são julgadas procedentes é significativamente menor do que o daquelas que são julgadas improcedentes. Portanto, em poucos casos os ministros entendem que o verbete foi efetivamente descumprido pelo objeto impugnado na reclamação.

O STF julgará no sentido da *improcedência* em duas hipóteses: (i) quando a súmula vinculante *não tiver sido aplicada* pela decisão judicial ou ato administrativo em caso no qual realmente *não era cabível* a sua aplicação; (ii) quando o STF entender que a súmula vinculante *foi aplicada* corretamente pela decisão judicial ou ato administrativo impugnado quando *era cabível*. A análise da soma dos resultados obtidos em todas as tabelas relativas à decisão definitiva da reclamação permite que se esboce qual destas duas hipóteses é mais amplamente verificada nas reclamações já julgadas fundadas no descumprimento à súmula vinculante. Foi possível obter as seguintes bases:

		Sim	Não
01	A reclamação foi extinta sem resolução do mérito?	107	183
02	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?	72	127
03	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?	66	133
04	A reclamação foi julgada procedente?	64	119
05	A decisão do juízo <i>a quo</i> reclamada foi cassada? Ou, tratando-se de ato administrativo, foi anulado?	64	119

Para que se saiba quais são as situações corriqueiramente apreciadas para que a reclamação seja julgada *improcedente* é preciso que se observe os resultados das questões 02 e 03 à luz da quantidade de casos em que a questão 04 teve o 'não' como resposta – isto é, reclamação julgada improcedente.

A hipótese (i) acima colocada restará comprovada caso a decisão definitiva do STF entender que a súmula vinculante não é aplicável e que ela não foi violada pelo objeto impugnado. Sendo assim, será preciso que a resposta da questão 02 seja 'não' e a resposta da questão 03 seja 'não'. Pois se trata da situação em que a súmula vinculante não é aplicada pelo objeto impugnado em situação na qual não era cabível. O que leva o STF a concluir que a SV não foi descumprida.

A hipótese (ii) estará comprovada quando a decisão definitiva do STF entender que a súmula vinculante é aplicável e que ela não foi violada pelo objeto impugnado. Portanto, será necessário que a resposta da questão 02 seja 'sim' e a resposta da questão 03 seja 'não'. Pois se trata de situação em que a súmula vinculante foi aplicada quando realmente deveria ter sido aplicada. O que leva a concluir que a SV não foi descumprida.

A análise dos números apresentados pela tabela acima permite a conclusão de que em aproximadamente 3 casos a hipótese (ii) se comprovou. Sendo assim, em todas as outras causas o STF julgou improcedente, pois comprovada a hipótese (i).

Em suma, pela análise dos resultados obtidos, conclui-se que, na maior parte das reclamações em que o STF julga improcedente, trata-se de uma situação na qual a *súmula vinculante não é aplicável* e que, portanto, a

sua não aplicação pelo objeto impugnado não caracteriza o descumprimento ao verbete vinculante.

Este cenário nos mostra que é errônea a concepção daqueles que possam pensar que o STF age com arbítrio ao ter para si a competência para fazer com que a SV seja aplicada aos casos que lhe são submetidos por meio de reclamação.

Ao opinar sobre o instituto da súmula vinculante muito se disse antes, e, inclusive, depois da sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro sobre o cerceamento da independência do juiz que ela provocaria. José Afonso da Silva ao exprimir algumas impressões considerou que

as súmulas vinculam não só os órgãos do Poder Judiciário, mas também os órgãos da Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, e, assim, tolhem uma correta apreciação das alegações de lesão ou ameaça de direito que está na base do direito de acesso à Justiça⁴¹.

Ou seja, o efeito vinculante do qual a súmula é dotada fez com que muitos acreditassem que haveria uma verdadeira afronta à independência do juiz. Isso se deve ao fato de que a súmula vinculante seria, para estes indivíduos, aplicada sem se levar em conta as particularidades do caso concreto. José Anchieta da Silva apostara que haveria, inclusive, um

drama de consciência para o julgador que, diante da obrigação de adotar determinado posicionamento vinculante, tiver que mutilar os seus convencimentos e os ditames de sua própria consciência. Os crimes de hermenêutica⁴², com certeza, poderão ser freqüentes.⁴³

⁴¹ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2010. (p. 566).

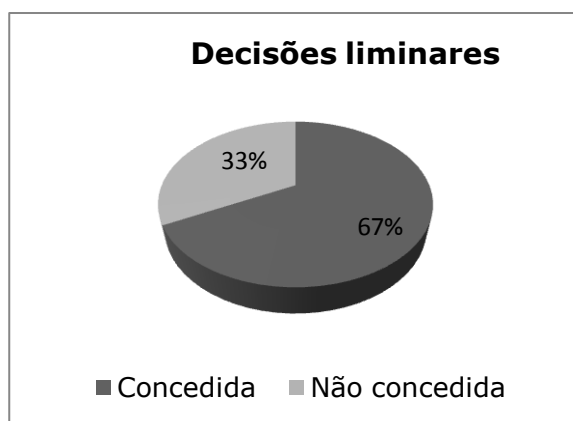
⁴² A expressão "crime de hermenêutica" foi utilizada, no século XIX, por Ruy Barbosa na defesa de um magistrado acusado de prevaricação, porquanto havia deixado de aplicar um determinado dispositivo legal em um caso por ele julgado, de acordo com o autor citado, tratava-se de um verdadeiro crime de hermenêutica pelo simples fato de o juiz ter uma interpretação diversa da do Tribunal acerca da aplicação daquele dispositivo legal.

⁴³ SILVA, José Anchieta. *A Súmula de Efeito Vinculante amplo no direito brasileiro: um problema e não uma solução*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. (p. 84)

Contudo, a realidade é capaz de mostrar que a súmula vinculante não consiste em um óbice para a apreciação das circunstâncias específicas de cada caso concreto pelo magistrado. Os números acima colocados revelam que, nas decisões definitivas em que o mérito da reclamação é apreciado, a maior parte das reclamações é julgada improcedente e, como já apontado, isto decorre do fato de que o STF entende que a súmula vinculante não é aplicável ao caso concreto.

Nesta pesquisa, além de se analisar as decisões definitivas, não foram desprezadas as decisões liminares que puderam ser obtidas pela chave de busca utilizada no site do STF para a coleta dos casos. É interessante observar que na maior parte das decisões liminares o STF determina a concessão da tutela antecipada. Isto é, quando os ministros procedem ao juízo de mérito na reclamação para conceder ou não a medida, é comum que eles entendam que houve descumprimento à súmula vinculante invocada.

Não foram analisadas as decisões liminares das reclamações cuja decisão definitiva tivesse sido abarcada na coleta de casos. Foram, ao todo, 177 decisões liminares de reclamação. Em 119 delas, o ministro relator concedeu a medida liminar, enquanto que em apenas 58 dos casos não houve a concessão. O gráfico abaixo representa esta proporção.

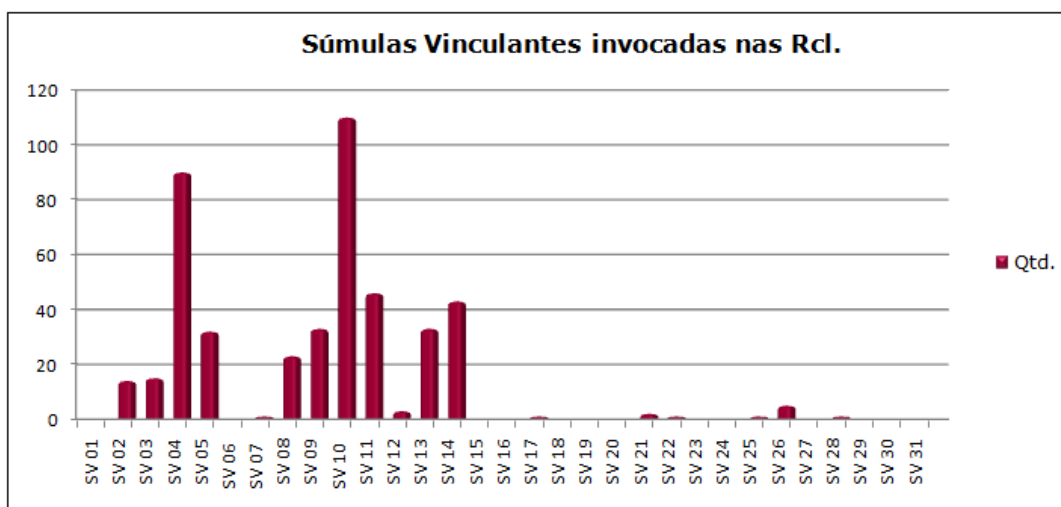


Em sede de julgamento liminar, que consiste em um juízo precário da questão, a tendência do STF é a de conceder a ordem para que, em geral, sejam suspensos os efeitos do objeto impugnado. O resultado revela, portanto, que é comum que o STF entenda que a súmula vinculante

invocada no caso concreto foi violada neste primeiro juízo (67% dos casos). Em contrapartida, ao proceder à análise do mérito para o julgamento definitivo da lide, que demanda um exame mais acurado dos elementos do caso, percebe-se que, na maior parte das decisões estudadas, a Corte entende que não houve descumprimento ao verbete vinculante invocado.

Esse dado traz a idéia de que o juízo de mérito realizado pelos ministros do STF propicia de fato uma análise mais detida aos elementos particulares do caso concreto, porquanto acaba por decidir, na maior parte deles, em sentido oposto ao que havia anteriormente indicado – na apreciação do pedido de liminar.

Outra observação pertinente a ser feita com relação às reclamações julgadas diz respeito aos verbetes vinculantes invocados pelos jurisdicionados. O estudo dos casos evidenciou que nem todas as súmulas vinculantes já editadas são utilizadas como parâmetro nas reclamações interpostas no STF. Como é possível perceber pelo gráfico abaixo.



A coleta das reclamações já julgadas que serviram de objeto de estudo para a pesquisa foi realizada no dia 04 de agosto de 2010. Sendo assim, é natural que as súmulas vinculantes que tenham sido editadas mais recentemente sejam menos representativas no universo das reclamações analisadas⁴⁴. Vale observar, no entanto, que existem súmulas vinculantes que estão em vigor já há algum tempo considerável, como é o caso da

⁴⁴ A súmula vinculante nº 31, que é a última que fora editada até o momento da coleta de casos, foi publicada no dia 17 de fevereiro de 2010.

primeira súmula vinculante editada, e cujo descumprimento nunca foi discutido pela via processual da reclamação.

Como se percebe pela leitura do gráfico, há um número considerável de súmulas vinculantes que nunca foram invocadas: SV 01, SV 06, SV 15, SV 16, SV 18, SV 19, SV 20, SV 23, SV 24, SV 27, SV 29, SV 30⁴⁵, SV 31.⁴⁶

Por outro lado, dentre as súmulas vinculantes que servem de parâmetro quando se analisam as reclamações já julgadas, percebe-se que algumas são corriqueiramente invocadas. É o caso da súmula vinculante nº 10, por exemplo, que serviu de parâmetro em 24% das reclamações julgadas. Em números brutos, as súmulas vinculantes invocadas aparecem na seguinte proporção:

⁴⁵ A súmula vinculante nº 30, embora tenha sido aprovada, teve a sua publicação suspensa e, sendo assim, evidentemente não pode ser invocada em reclamação por conta de descumprimento ao seu comando.

⁴⁶ Súmula Vinculante nº 01: ofende a garantia constitucional do ato jurídico perfeito a decisão que, sem ponderar as circunstâncias do caso concreto, desconsidera a validade e a eficácia de acordo constante de termo de adesão instituído pela lei complementar nº 110/2001.

Súmula Vinculante nº 06: não viola a constituição o estabelecimento de remuneração inferior ao salário mínimo para as praças prestadoras de serviço militar inicial.

Súmula Vinculante nº 15: o cálculo de gratificações e outras vantagens do servidor público não incide sobre o abono utilizado para se atingir o salário mínimo.

Súmula Vinculante nº 16: os artigos 7º, IV e 39, §3º (Redação da EC 19/98), da Constituição, referem-se ao total da remuneração percebida pelo servidor público.

Súmula Vinculante nº 18: a dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal, no curso do mandato não afasta a inelegibilidade prevista no §7º do artigo 14 da Constituição Federal.

Súmula Vinculante nº 19: a taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal.

Súmula Vinculante nº 20: a gratificação de desempenho de atividade técnico-administrativa – GDATA, instituída pela Lei nº 10.404/2002, deve ser deferida aos inativos nos valores correspondentes a 37,5 (trinta e sete vírgula cinco) pontos no período de fevereiro a maio de 2002 e, nos termos do artigo 5º, parágrafo único da Lei 10.404/2002, no período de junho de 2002 até a conclusão dos efeitos do último ciclo de avaliação a que se refere o artigo 1º da medida provisória no 198/2004, a partir da qual passa a ser de 60 (sessenta) pontos.

Súmula Vinculante nº 23: a justiça do trabalho é competente para processar e julgar ação possessória ajuizada em decorrência do exercício do direito de greve pelos trabalhadores da iniciativa privada.

Súmula Vinculante nº 24: não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no artigo 1º, incisos I a IV, da Lei nº 8.137/90, antes do lançamento definitivo do tributo.

Súmula Vinculante nº 27: compete à justiça estadual julgar causas entre consumidor e concessionária de serviço público de telefonia, quando a Anatel não seja litisconsorte passiva necessária, assistente, nem opoente.

Súmula Vinculante nº 29: é constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra.

Súmula Vinculante nº 30: é inconstitucional lei estadual que, a título de incentivo fiscal, retém parcela do ICMS pertencente aos municípios.

Súmula Vinculante nº 31: é inconstitucional a incidência do imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS sobre operações de locação de bens móveis.

	Decisão Liminar	Decisão de Mérito	Reclamações Julgadas
SV 10	45	67	112
SV 04	32	58	90
SV 11	14	32	46
SV 14	20	23	43
SV 13	17	18	35
SV 09	22	12	34
SV 05	9	23	32
SV 08	7	18	25
SV 03	3	12	15
SV 02	2	13	15
SV 26	0	5	5
SV 12	3	0	3
SV 21	0	2	2
SV 07	0	1	1
SV 17	0	1	1
SV 22	0	1	1
SV 25	0	1	1
SV 28	0	1	1

Os números de reclamações julgadas⁴⁷ revelam uma grande discrepância na quantidade de reclamações amparadas em determinadas súmulas vinculantes se comparada com a de outras. Com vistas a realizar uma análise não somente quantitativa como, também, qualitativa dos resultados obtidos, o próximo tópico desta pesquisa abordará as peculiaridades observadas nas reclamações julgadas de acordo com a súmula vinculante invocada na reclamação.

Na análise dos casos buscou-se identificar, inclusive, qual era o objeto impugnado na reclamação – decisão judicial ou ato administrativo. Isto se deve ao fato de que se pretendeu, no momento em que as súmulas vinculantes foram introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, combater o excessivo volume de demandas no Poder Judiciário, sobretudo, daquelas que tivessem origem nos atos do Poder Público e de suas autoridades. Para tanto, o artigo 103-A, da CF/88, acabou por estender os efeitos vinculantes da súmula aos atos e autoridades da administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. André

⁴⁷ Na pesquisa não foram analisadas as decisões liminares dos casos em que a decisão definitiva tivesse sido abarcada no momento da coleta de casos.

Ramos Tavares foi otimista ao versar sobre essa atribuição da súmula vinculante ao colocar que

o Poder Público (União, estados-membros e municípios) é o maior cliente (em termos de números de processos nos quais estão envolvidos) do Judiciário brasileiro, porque reiteradamente questiona direitos individuais (caros ao cidadão) já previamente reconhecidos pelo STF, e, com isso, ter-se-á um breve panorama da mudança que se pode alcançar pela introdução da súmula vinculante no modelo brasileiro (que, nesse sentido, soma-se ao 'efeito vinculante' das decisões em ações diretas)⁴⁸.

Sendo assim, os atos administrativos são passíveis de reclamação caso descumpram com o que apregoa determinado verbete vinculante. A pesquisa ora realizada mostrou, no entanto, que o número de reclamações já julgadas em que o objeto impugnado era um ato administrativo é extremamente baixo: apenas em 39 das 464 decisões analisadas. Ou seja, em apenas 8% dos casos o objeto impugnado era um *ato administrativo*.

Uma hipótese criada para explicar este fato é a de que mesmo o legislador constituinte derivado tendo buscado impor aos atos administrativos os efeitos da súmula vinculante, a Lei nº 11.417/06, ao detalhar o cabimento da reclamação para os casos em que a SV tenha sido descumprida, acabou por afastar do STF a apreciação das demandas em que o objeto impugnado seja um ato administrativo.

O artigo 7º desta Lei é o que prevê o cabimento da reclamação, tendo, neste aspecto, ampliado o rol de possibilidades em que se torna possível reivindicar a aplicação da súmula vinculante no STF. Isso porque inova o texto constitucional na medida em que prescreve que será cabível a reclamação nos casos em que a súmula vinculante for contrariada, aplicada de forma indevida ou ter a sua vigência negada. O artigo 103-A, fruto da EC

⁴⁸ TAVARES, André Ramos. *Perplexidades do Novo Instituto da Súmula Vinculante no Direito Brasileiro*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Bahia, nº 11, jun./ago./set., 2007. (p. 12).

nº 45/04, por sua vez, previa, em seu § 3º, o emprego dessa ação apenas aos casos em que a SV for contrariada ou aplicada de forma indevida

Contudo, do mesmo modo que esta Lei ampliou as hipóteses de cabimento da reclamação, ela inseriu uma regra que afastou da apreciação do STF os casos em que for algum ato administrativo que tenha descumprido a súmula vinculante. O parágrafo primeiro do artigo 7º determina que:

§ 1º Contra omissão ou ato da administração pública, o uso da reclamação só será admitido após esgotamento das vias recursais.

Os efeitos desse dispositivo podem ser vislumbrados nos resultados da pesquisa: em apenas 8% das reclamações já julgadas o objeto impugnado era um ato administrativo. Ou seja, o controle direto feito pelo STF para os casos em que haja descumprimento à súmula vinculante, em se tratando de ato administrativo, é extremamente dificultado.

O legislador ordinário acabou por inserir na Lei nº 11.417/06 uma série de ônus à autoridade da administração pública que se deparar com alguma situação que demande a aplicação de súmula vinculante. Os artigos 8º e 9º dessa Lei foram responsáveis por acrescentar três dispositivos na Lei nº 9.784, de 1999 – que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Vale transcrevê-los:

Art. 56. § 3º. Se o recorrente alegar que a decisão administrativa contraria enunciado da súmula vinculante, caberá à autoridade prolatora da decisão impugnada, se não a reconsiderar, explicitar, antes de encaminhar o recurso à autoridade superior, as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso.

Art. 64-A. Se o recorrente alegar violação de enunciado da súmula vinculante, o órgão competente para decidir o recurso explicitará as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso.

Art. 64-B. Acolhida pelo Supremo Tribunal Federal a reclamação fundada em violação de enunciado da súmula vinculante, dar-se-á ciência à autoridade prolatora e ao órgão competente para o julgamento do recurso, que deverão adequar as futuras decisões administrativas em casos semelhantes, sob pena de responsabilização pessoal nas esferas cível, administrativa e penal.

Da leitura desses dispositivos verifica-se que não basta que um ato administrativo descumpra alguma SV para que seja cabível a reclamação no STF. Anteriormente, é imprescindível que haja o esgotamento das vias administrativas. Além disso, no âmbito do processo administrativo, a Lei impôs à autoridade administrativa que tiver proferido a decisão em desconformidade com a SV o ônus argumentativo de discriminar os motivos da sua decisão – caso não a tenha reconsiderado. O mesmo ônus argumentativo é imputado ao órgão competente para julgar o recurso, pois deve expor, também, os motivos de aplicabilidade ou não da SV ao caso.

Por fim, caso restem esgotadas as vias administrativas e o descumprimento à súmula vinculante remanescer, caberá reclamação ao STF. O artigo 64-A inseriu duas características que buscam coibir a violação à SV, porquanto prevê, além de efeitos transcendentais para a decisão judicial do STF que determine a aplicação da SV, como a responsabilização pessoal para aquele agente que incorrer na mesma violação.

O resultado desta pesquisa revela a repercussão que teve a cautela tomada pelo legislador ordinário e que, sem a qual, seria provável que o número de reclamações em que o objeto impugnado fosse um ato administrativo excederia em muito ao que hoje se verifica. No entanto, a análise dos casos também revela que isto se deve, inclusive, a outros fatores. Um deles é o fato de que determinadas súmulas vinculantes são direcionadas exclusivamente ao Poder Judiciário, como é o caso da própria SV 10 – a mais invocada nas reclamações analisadas.

Outro fator que contribui para que o número de reclamações nas quais o objeto impugnado é ato administrativo seja menor do que o daquelas em que o objeto é decisão judicial, é o artigo 5º, XXXV, da CF/88.

De acordo com este dispositivo “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Sendo assim, por mais que uma súmula vinculante seja direcionada tão somente à administração pública, é possível que as instâncias inferiores do Poder Judiciário revejam o ato e, inclusive, o anulem. Portanto, sempre será possível que o objeto impugnado da reclamação seja alguma decisão judicial – o que não ocorre com relação aos atos administrativos.

Cumprir anotar que dentre as decisões de mérito dessas reclamações em que o objeto impugnado era ato administrativo, apenas em 1 caso a lide foi julgada procedente e, neste caso, não foram feitas considerações acerca da possível responsabilização pessoal do agente – como prevê a Lei nº 11.417/06.

4. Análise das reclamações fundadas no descumprimento à súmula vinculante já julgadas

Neste tópico buscarei apresentar uma análise pormenorizada dos resultados da pesquisa de acordo com a súmula vinculante utilizada como parâmetro na reclamação. Os subtópicos foram concatenados em ordem decrescente de acordo com as súmulas vinculantes mais invocadas para as menos nos casos analisados. Trata-se da sequência traduzida na tabela inserida no tópico 3.3., p. 46.

Conforme consta na tabela apresentada, foram 18 as súmulas vinculantes utilizadas como parâmetro nas reclamações analisadas. No entanto, observando o número de casos em que algumas delas aparecem, percebe-se que a pesquisa não pôde obter uma base empírica satisfatória para que se possa, com base nas decisões, retirar alguma conclusão plausível. É o caso das súmulas vinculantes de número: 26 (cinco decisões), 12 (três decisões), 21 (duas decisões), 07 (uma decisão), 17 (uma decisão), 22 (uma decisão), 25 (uma decisão) e 28 (uma decisão).

Sendo assim, serão analisadas tão somente as dez sumulas vinculantes mais invocadas, por ter sido possível obter, nestes casos, subsídios capazes de fornecer uma base mais ou menos sólida para a formulação de alguma conclusão acerca do verbete vinculante tido como referencial. É o caso das súmulas vinculantes de número: 10 (cento e doze decisões), 4 (noventa decisões), 11 (quarenta e seis decisões), 14 (quarenta e três decisões), 13 (trinta e cinco decisões), 9 (trinta e quatro decisões), 5 (trinta e duas decisões), 8 (vinte e cinco decisões), 3 (quinze decisões), 2 (quinze decisões).

4.1. Súmula vinculante nº 10: Cláusula da reserva de plenário

Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97⁴⁹) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não

⁴⁹ Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte. (Enunciado da SV 10)

A Súmula Vinculante nº10 foi aprovada na décima sexta sessão ordinária do Plenário do STF, no dia 18 de junho de 2008. Em meio aos debates⁵⁰ para a aprovação de seu enunciado não foram mencionados quaisquer precedentes relativos ao tema. O foco das discussões centrou-se, em verdade, tão somente na redação do verbete.

A proposta de súmula não empregava a expressão “lei ou ato normativo do poder público”, tal como consta no artigo 97, da CF/88. A redação original trazia em seu texto apenas a palavra “norma”. Foi por conta desta divergência redacional que a Corte acabou por ficar dividida, tendo optado, ao final, por manter a literalidade do texto constitucional.

O artigo 103-A, § 1º, da CF/88, coloca que a súmula vinculante terá como objetivo a *validade*, a *interpretação* e a *eficácia* de normas determinadas. Pela leitura da SV 10, percebe-se que o enunciado busca fixar uma *interpretação* ao artigo 97, da CF/88, sendo este, portanto, o seu objetivo.

Embora nos debates os ministros não tenham mencionado os precedentes, o site elenca cinco casos paradigmáticos⁵¹. Maria Olívia Personi Junqueira, em sua monografia realizada na Escola de Formação da SBDP em 2009, estudou o processo de construção da súmula vinculante pelo STF e, com relação à SV 10, pôde perceber que

os precedentes são acórdãos com decisões em um mesmo sentido, de diferentes épocas, desde 1999, o que

⁵⁰ Os debates para a aprovação da súmula vinculante nº10 encontram-se disponíveis no próprio site do STF. <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/DJe_172_2008.pdf>. Acesso em 02 de nov. 2010.

⁵¹ São eles: RE 482090, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 18/06/2008; RE 240096, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 30/03/1999; RE 544246, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 15/05/2007; RE 319181, rel. Min. Ellen Gracie, j. 21/05/2002; AI 472897 AgR, rel. Min. Celso de Mello, j. 18/09/2007. A aluna Maria Olívia Personi Junqueira, em monografia apresentada à Sbdp como requisito para a conclusão da Escola de Formação no ano de 2009, ao estudar o tema, percebeu que embora sejam citados apenas 5 casos, eles trazem consigo outros precedentes relativos à cláusula constitucional da reserva do plenário.

deixa claro que realmente a jurisprudência quanto ao tema era pacífica⁵².

A edição do verbete não foi imune às críticas comumente feitas ao instituto da súmula vinculante. Houve quem dialogasse no sentido de que a SV 10 acabaria com o controle difuso de constitucionalidade. Idéia esta amplamente rechaçada, uma vez que, o controle continuará sendo exercido, contudo não diretamente pelos órgãos fracionários, mas sim pelo órgão especial dos respectivos Tribunais. O que acaba por contribuir para a própria eficácia do instituto da súmula vinculante, pois, como colocou Marcelo Barroso Mendes:

Concentrar as decisões de inconstitucionalidade nos órgãos especiais dos tribunais resulta numa substancial redução do número de recursos para o Supremo Tribunal Federal, porque é muito diferente analisar um único recurso extraordinário contra uma decisão adotada pelo plenário dos tribunais, do que vários recursos extraordinários contra várias decisões de diversas turmas de diversos tribunais⁵³.

Essa súmula é expressamente voltada para o Poder Judiciário, porquanto quem pode descumpri-la é “decisão de órgão fracionário de Tribunal”. Sendo assim, a administração pública direta e indireta está fora do alcance do verbete. Deveras, pela análise dos casos fica ainda mais evidente essa constatação, pois em nenhum caso o objeto impugnado fora um ato administrativo.

O estudo das reclamações em que o objeto impugnado fosse alguma súmula vinculante evidenciou que a SV 10 é a mais invocada. Isto é, de todas as reclamações interpostas no STF, com fulcro no artigo 103, § 3º, da CF/88, aquelas em que se discute o descumprimento da SV 10 são apresentadas em maior número. Até o momento da coleta dos casos, em

⁵² JUNQUEIRA, Maria Olívia Pessoni. *A Construção da Súmula Vinculante pelo STF: Observação dos dezesseis primeiros enunciados de súmula vinculantes editados*. Disponível em:

<http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/149_Monografia%20Maria%20Olivia.pdf>

⁵³ MENDES, Marcelo Barroso. *Súmula Vinculante 10 do STF: Novidade ou um pouco mais da mesma coisa?*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 59, 30/11/2008. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5318>. Acesso em 02/11/2010.

112 reclamações, cuja decisão liminar⁵⁴ ou definitiva já tivesse sido proferida, o objeto impugnado era a SV 10.

4.1.1. Decisões liminares

Nos casos em que se analisou o julgamento do pedido de tutela antecipada⁵⁵, verifica-se que é bastante comum a concessão da medida. Foram 45 as decisões liminares analisadas, em 80% dos casos o ministro relator *julga procedente* o pedido. Sendo assim, é freqüente que neste juízo, embora precário, decida-se no sentido de que houve descumprimento do verbete.

Não obstante seja comum que o julgamento liminar coloque que houve descumprimento, este dado, por si só, não é o suficiente para que se diga que a decisão final do STF *tenderá* a determinar a *aplicação* da SV 10 ao caso concreto. Pois, como coloca o artigo 7º, da Lei nº 11.417/06,

Da decisão judicial ou do ato administrativo que *contrariar* enunciado de súmula vinculante, *negar-lhe vigência* ou *aplicá-lo indevidamente* caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos ou outros meios admissíveis de impugnação. (Grifos meus)

Portanto, o ato administrativo ou a decisão judicial descumprirá determinada súmula vinculante em três hipóteses: (i) quando *contrariar* o enunciado da súmula vinculante; (ii) quando *não aplicar* a súmula vinculante para caso em que ela deva ser aplicada; (iii) quando *aplicar de forma indevida*, seja nas *situações* em que ela deva ser aplicada, seja naquelas em que ela não é cabível. Configurada alguma destas hipóteses, a reclamação constitucional será o instrumento processual cabível para cassar a decisão judicial impugnada ou o ato administrativo.

Sendo assim, é necessário que se faça uma análise mais acurada dos

⁵⁴ Nos casos em que o recorte pôde abarcar as decisões liminares das reclamações em que a decisão definitiva já tivesse sido proferida, aquelas não foram objeto de análise.

⁵⁵ Todas as decisões liminares em que o objeto impugnado fosse a SV 10 foram proferidas em sede de juízo monocrático.

dados obtidos pela pesquisa e da súmula vinculante em questão para que se saiba se a *pretensão do autor* era a de fazer com que a súmula vinculante invocada fosse aplicada - pois *contrariada*, não aplicada ou aplicada de forma indevida quando cabível - ou não fosse aplicada - quando aplicada de forma indevida, pois não cabível.

No caso da súmula vinculante 10, não se espera que os juízes, das instâncias inferiores, apliquem a súmula ao caso concreto como se norma fosse, mas sim que julgue a causa em conformidade com o enunciado sumular. Sendo assim, o STF determinará a sua aplicação se entender que o magistrado *contrariou* o seu entendimento - e não quando ele não aplicou ou aplicou de forma indevida, portanto.

Tendo em vista estas premissas, deve-se partir para a análise dos números obtidos. Verifica-se que a soma dos resultados das tabelas dos casos de decisão liminar, em que a SV 10 fosse o objeto impugnado, apresentou o seguinte resultado:

		Sim	Não
01	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?	36	7
02	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?	36	7
03	A tutela antecipada foi concedida?	36	9

Percebe-se que o número de reclamações em que o ministro entende que a SV 10 é aplicável ao caso concreto e que a SV 10 foi violada é o mesmo que o de reclamações em que a tutela antecipada foi concedida. Analisando os resultados numéricos à luz do que foi acima colocado sobre o caso específico da SV 10, conclui-se que, nas decisões liminares julgadas procedentes, é comum que o STF entenda que o juízo *a quo*⁵⁶ não observou a cláusula constitucional da reserva de plenário, tendo, portanto, contrariado a súmula vinculante. Os efeitos práticos desta decisão é a suspensão dos efeitos da decisão judicial reclamada.

É interessante observar, por fim, que nem todos os casos em que a tutela antecipada é negada coincidem com uma análise acerca do descumprimento do verbete. Isso ocorre pelo fato de que são analisados

⁵⁶ Pois, como colocado no tópico 3.3.1., apenas decisões judiciais foram objeto de impugnação nas reclamações que versam sobre o descumprimento da súmula vinculante nº 10.

outros requisitos para que na decisão liminar haja a concessão da medida, tais como: urgência – *periculum in mora*; probabilidade de que seja procedente o pedido do reclamante – *fumus boni iuris*; e possibilidade de reversão ao estado anterior. Embora remanesçam óbices desta natureza para que a tutela antecipada seja concedida, verifica-se que a não concessão representa tão somente 20% dos casos.

4.1.2. Decisões definitivas

As decisões definitivas analisadas revelaram que a maior parte dessas reclamações é julgada *improcedente*. Trata-se do resultado verificado em 45% dos casos que, na data da coleta, já tivesse sido proferida a decisão final. Sendo em 33% dos casos a reclamação julgada extinta sem resolução do mérito e, por fim, em 22% deles julgada procedente.

A SV 10 é uma norma geral que traz consigo uma espécie de obrigação de não fazer para o juiz, pois busca impedir que julgue uma demanda afastando a incidência de lei ou ato normativo, a menos que possua o aval do órgão especial do tribunal. Sendo assim, este verbete só será aplicável quando o magistrado *contrariar*, com a sua decisão, o enunciado da SV 10. Aqui, não são verificados casos em que o juiz *aplica correta ou indevidamente* esta súmula, pois ela só incidirá quando o magistrado afastar a aplicação de determinada lei ou ato normativo pertinente ao caso sujeito à sua apreciação, ou seja, quando *contrariar* a súmula vinculante 10.

Sendo assim, tratando-se de reclamação fundada na SV 10, o reclamante alegará que a decisão judicial impugnada – pois não é possível que o seja ato administrativo – contrariou o comando sumular. Caso o STF entenda que a SV não foi descumprida, a demanda será julgada improcedente. Tendo em vista o grande número de demandas que são julgadas improcedentes, conclui-se que, em verdade, o instituto da súmula vinculante não foi maculado, porquanto não desrespeitado pela decisão judicial impugnada.

Nos casos em que foi julgada procedente (22% dos casos), determinou-se a cassação da decisão judicial impugnada. Nestas hipóteses, entendeu-se que a súmula vinculante foi descumprida e que, portanto, a discrepância deveria ser corrigida pelo juízo *a quo*. Trata-se daqueles casos em que a instância inferior não observou o comando sumular.

Com relação aos casos em que a reclamação é extinta sem resolução do mérito (33%), é interessante observar que em mais da metade (60%) destes casos isto ocorre devido ao fato de que a decisão judicial impugnada era anterior à edição da súmula vinculante. É possível que a dúvida, por parte dos jurisdicionados, decorra do fato de que, embora a SV 10 só tenha sido editada em junho de 2008, ela não inova o ordenamento jurídico, porquanto a regra que ela traz já existia – o artigo 97, da CF/88. Sendo assim, há dúvidas com relação à pertinência da regra de direito temporal inserida no caput do artigo 103-A, da CF/88, que coloca que a súmula possuirá efeitos vinculantes a partir da sua publicação na imprensa oficial.

As diversas reclamações já julgadas em que este tema aparece dissipam a dúvida. O julgamento do Agravo Regimental interposto sobre a decisão proferida monocraticamente na Rcl 6.449/RS, rel. Min. Eros Grau, em 25/11/2009, pelo Plenário do STF, foi bastante pontual ao extinguir demanda desta natureza. Pois, como colocou o Min. Eros Grau:

Está ausente, no caso, o requisito necessário do interesse de agir. A decisão reclamada foi proferida em 22 de abril de 2008, data anterior à edição da Súmula Vinculante n. 10 – 27 de junho de 2008.

Sendo assim, tem-se um reforço da idéia de que os ministros do STF atendem estritamente aos requisitos de admissibilidade da reclamação ao julgar os pleitos, o que contribui para que não haja uma deformação do instituto.

Cabe uma indagação acerca da razão pela qual a Súmula Vinculante nº 10 é a mais invocada nas reclamações com fulcro no artigo 103-A, § 3º, da CF/88. Com base na análise dos casos, acredito que, a despeito de ela ser direcionada apenas aos órgãos do Poder Judiciário, trata-se de uma súmula vinculante bastante abrangente, uma vez que ela pode incidir sobre

quaisquer matérias postas em juízo. Sendo assim, constata-se a sua incidência nas mais diversas searas do direito, seja na esfera trabalhista, penal, tributária etc.

A jurisprudência, no momento de edição da SV 10, como pôde perceber a aluna Maria Olívia, era pacífica. Isto, de fato, se reflete no resultado das decisões definitivas das reclamações em que se alega o descumprimento à SV 10, pois revelam que os casos de descumprimento efetivo, em sede de reclamação, são menores do que os em que se constata que houve violação. Sendo assim, mesmo havendo um elevado número de reclamações que versem sobre a SV 10, ela pode ser considerada eficaz.

4.2. Súmula vinculante nº 04: Vedação do uso do salário mínimo como indexador de base de cálculo

Salvo nos casos previstos na Constituição, o salário-mínimo não pode ser usado como indexador de base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial. (Enunciado da SV 04).

O site do STF elenca alguns precedentes que serviram de base para a edição da SV 04, contudo nos debates eles não foram suscitados. O processo de aprovação desta súmula vinculante foi bastante simples, pois, além de célere, os ministros acolheram de forma unânime o texto da redação da proposta⁵⁷. Sua publicação no Diário Oficial se deu no dia 09 de maio de 2009.

O propósito da SV 04 era o de fazer com que alguns direitos constitucionalmente garantidos fossem efetivados, como o artigo 7º, XXIII, da CF/88. Este dispositivo coloca como sendo um direito dos trabalhadores urbanos e rurais o pagamento de: "XXIII – Adicional de remuneração para

⁵⁷ A proposta a que se faz menção não é aquela oriunda das Propostas de Súmula Vinculante (PSV) – mecanismo, instituído pelas Resoluções 381 e 388 do STF, pelo qual foi regulamentado o trâmite dos pedidos de edição, revisão e cancelamento de súmula vinculante. A proposta de edição da súmula vinculante ora em comento surgiu no julgamento do Recurso Extraordinário 565.714, sendo ele, portanto, um dos precedentes da súmula vinculante editada.

as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei". Para que o direito ao recebimento destas remunerações fosse efetivado, contudo, a justiça do trabalho entendia ser aplicável a regra do artigo 192, da CLT, segundo a qual:

O exercício de trabalho em condições insalubres, acima dos limites de tolerância estabelecidos pelo Ministério do Trabalho, assegura a *percepção de adicional* respectivamente de 40% (quarenta por cento), 20% (vinte por cento) e 10% (dez por cento) *do salário-mínimo da região*, segundo se classifiquem nos graus máximo, médio e mínimo. (Grifos meus)

Ou seja, a CLT determina que a base de cálculo é o próprio salário mínimo. Este entendimento foi pacificado pela justiça do trabalho por meio da Súmula 228, editada em 1985 (e, portanto, antes da CF/88), que dispunha: "O percentual do adicional de insalubridade incide sobre o salário-mínimo de que cogita o artigo 76 da Consolidação das Leis do trabalho"⁵⁸. A promulgação da Constituição Federal de 1988, contudo, fez com que novas demandas fossem interpostas questionando a base de cálculo de vantagem, pois, de acordo com o inciso IV, do artigo 7º, da CF/88, é direito dos trabalhadores urbanos e rurais:

IV- *Salário-mínimo*, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo *vedada sua vinculação para qualquer fim*. (Grifos meus)

É neste contexto que surge a súmula vinculante 04, porquanto busca apaziguar as divergências existentes ao determinar que o salário mínimo não poderá ser utilizado como base de cálculo, sendo a regra excepcionada nos casos previstos na Constituição. Contudo, o fato de já existir uma

⁵⁸ Disponível em: <http://www.tst.gov.br/jurisprudencia/Livro_Jurisprud/livro_pdf_atual.pdf>. Acesso em 03 de nov. 2010.

Súmula do TST que dispusesse sobre a mesma questão, só que de maneira diversa, foi causa para que se vislumbrassem uma série de pleitos dessa natureza no judiciário. Em meio a este contexto, foi editada a súmula vinculante 04. O Ministro Marco Aurélio, na décima sessão ordinária do Plenário do STF, no dia 30 de abril de 2010, oportunidade em que se discutiu a edição da proposta da ora SV 04, previu que:

(a edição) levará o tribunal superior do trabalho, meu ex-tribunal, à revisão de um verbete de súmula que admite o cálculo a partir do salário mínimo⁵⁹.

Foi o que de fato acabou por acontecer, a Súmula 228, do TST, restou reformada, em 10 de julho de 2008 – dois meses depois da edição da SV 04 –, assumindo, com isso, a seguinte feição:

A partir de 9 de maio de 2008, data da publicação da Súmula Vinculante nº 04 do Supremo Tribunal Federal, o adicional de insalubridade será calculado sobre o salário básico, salvo critério mais vantajoso fixado em instrumento coletivo.

A súmula vinculante 04 tem por objetivo dotar de eficácia o artigo 7º, IV, da CF/88, que não vinha sendo observado no momento do cálculo de vantagem aos servidores públicos⁶⁰ e empregados.

Esta súmula deve ser observada tanto pelos órgãos do Poder Judiciário quanto pelos da Administração Pública. É interessante notar, no estudo das reclamações em que se invoca esta súmula vinculante, que em nenhum dos casos, em que decisão liminar ou definitiva já tenha sido proferida no momento da coleta, o objeto impugnado era um ato administrativo. De qualquer modo, o número de reclamações julgadas tendo como parâmetro a SV 04 é elevado, sendo o maior depois daquelas cujo referencial é a SV 10. Até o momento da coleta dos casos, em 90

⁵⁹ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Debates e aprovação de enunciados de súmulas vinculantes proferidas na sessão plenária de 30 de abril de 2008, que integram a ata de julgamentos da décima sessão ordinária publicada no Diário de Justiça eletrônico nº 105, de 11 de junho de 2008.

⁶⁰ É interessante observar que a SV 04 buscou dar solução não apenas aos casos que vinham sendo passíveis de controvérsia por conta do artigo 192 da Consolidação das Leis do Trabalho, uma vez que este diploma normativo traz disciplina legal tão somente para os casos de empregados públicos e privados. A SV 04 foi além, pois assegurou este direito também aos servidores públicos – sob regime estatutário, portanto.

reclamações, cuja decisão liminar⁶¹ ou definitiva já tivesse sido proferida, o objeto impugnado era a SV 04.

4.2.1. Decisões liminares

Nos casos em que se analisou o julgamento do pedido de tutela antecipada⁶², verifica-se que é bastante comum a concessão da medida. Foram 32 as decisões liminares analisadas, em 81% dos casos o ministro relator julga procedente o pedido. Sendo assim, é freqüente que neste juízo, embora precário, decida-se no sentido de que houve descumprimento do verbete.

Não obstante seja comum que o julgamento liminar coloque que houve descumprimento, este dado, por si só, não é o suficiente para que se diga que a decisão final do STF tenderá a determinar a aplicação da SV 10 ao caso concreto. Pois, como coloca o artigo 7º, da Lei nº 11.417/06,

Da decisão judicial ou do ato administrativo que *contrariar* enunciado de súmula vinculante, *negar-lhe vigência* ou *aplicá-lo indevidamente* caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos ou outros meios admissíveis de impugnação. (Grifos meus).

Portanto, o ato administrativo ou a decisão judicial descumprirá determinada súmula vinculante em três hipóteses: (i) quando *contrariar* o enunciado da súmula vinculante; (ii) quando *não aplicar* a súmula vinculante para caso em que ela deva ser aplicada; (iii) quando *aplicar de forma indevida*, seja nas *situações* em que ela deva ser aplicada, seja naquelas em que ela não é cabível. Configurada alguma destas hipóteses, a reclamação constitucional será o instrumento processual cabível para cassar a decisão judicial impugnada ou o ato administrativo.

Sendo assim, é necessário que se faça uma análise mais acurada dos

⁶¹ Nos casos em que o recorte pôde abarcar as decisões liminares das reclamações em que a decisão definitiva já tivesse sido proferida, aquelas não foram objeto de análise.

⁶² Todas as decisões liminares em que o objeto impugnado fosse a SV 04 foram proferidas em sede de juízo monocrático.

dados obtidos pela pesquisa e do próprio verbete vinculante em questão para que se saiba se a pretensão do autor era a de fazer com que a súmula vinculante invocada fosse aplicada - pois *contrariada*, não aplicada ou aplicada de forma indevida quando cabível - ou não fosse aplicada - quando aplicada de forma indevida, pois não cabível.

No caso da súmula vinculante 04, ela não determina a forma pela qual se deve proceder para calcular a vantagem do servidor público ou empregado. O comando sumular imputa um dever de abstenção, tal qual o de não utilizar o salário mínimo como base de cálculo para a apuração do valor da vantagem a ser paga ao trabalhador. Sendo assim, as hipóteses em que esta súmula será descumprida são aquelas nas quais o magistrado ou autoridade da administração pública *contrariar* a ordem da SV 04.

Deverá o STF, ao julgar a reclamação, entender se a decisão judicial ou ato administrativo impugnado agiu de forma *contraria* ao que determina a SV 04. Em caso afirmativo, deverá anular o ato administrativo ou cassar a decisão judicial e determinar que outra seja proferida em consonância com a regra da SV 04. Sendo assim, a alegação do reclamante nos casos em que a SV 04 for invocada só poderá ser a de que ela foi contrariada pelo objeto impugnado na causa.

A análise do resultado das decisões liminares revela que é bastante comum que os ministros do STF concedam a medida, o que ocorre em 81% dos casos, como mostra a seguinte tabela:

		Sim	Não
01	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?	26	6
02	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?	26	6
03	A tutela antecipada foi concedida?	26	6

Percebe-se que o número de reclamações em que o ministro entende que a SV 04 é aplicável ao caso concreto e que a SV 04 foi violada é o mesmo que o de reclamações em que a tutela antecipada foi concedida. Analisando os resultados numéricos à luz do que foi acima colocado sobre o caso específico da SV 04, conclui-se que, nas decisões liminares julgadas procedentes, é comum que o STF entenda que o reclamado contrariou a

súmula vinculante, porquanto seja o resultado vislumbrado na maior parte das decisões liminares já julgadas.

4.2.2. Decisões definitivas

As decisões definitivas analisadas revelaram que a maior parte das reclamações cujo parâmetro é a SV 04 acaba por ser julgada procedente. Trata-se do resultado verificado em 60% dos casos que, na data da coleta, já tivesse sido proferida a decisão final. Sendo em 24% dos casos a reclamação julgada extinta sem resolução do mérito e, por fim, em 16% deles julgada improcedente.

A SV 04 traz consigo uma regra que contém uma espécie de obrigação de não fazer, pois busca impedir que o salário-mínimo seja utilizado como base de cálculo de vantagem a servidor público ou empregado, a menos que a CF/88 determine de forma diversa para algum caso específico. Sendo assim, este verbete só será aplicável se, após decisão definitiva proferida pelo STF no sentido da procedência da reclamação, os ministros entenderem que houve violação ao verbete vinculante. O fato de as decisões definitivas caminharem, na maior parte dos casos, no sentido da procedência denota que, embora a questão controvertida tenha sido sumulada, as dúvidas remanescem.

Tendo em vista este quadro, é possível concluir que a SV 04, com o objetivo de dotar de eficácia uma norma constitucional até então bastante desrespeitada (art. 7º, IV, da CF/88), se trata de uma regra bastante descumprida. Em todos os casos em que a reclamação foi julgada procedente, determinou-se a cassação ou anulação do objeto impugnado.

Apesar de o objeto impugnado poder ser tanto decisão judicial como ato administrativo, em nenhum dos casos analisados era algum ato administrativo o objeto impugnado.

Com relação aos casos em que a reclamação é extinta sem resolução do mérito (24%), é interessante observar que na maior parte deles (86%) isto ocorreu porque a reclamação apresentava algum óbice temporal – seja porque o objeto impugnado era de momento anterior ao da edição da SV 04, seja porque a decisão judicial impugnada já havia transitado em

julgado. Acredito que isso se deva ao fato de que a SV 04 tem como objetivo dotar de eficácia uma *regra já existente* – artigo 7º, IV, da CF/88 – antes da edição do verbete. Sendo assim, há dúvidas com relação à pertinência da regra de direito temporal inserida no caput do artigo 103-A, da CF/88, que coloca que a súmula possuirá efeitos vinculantes apenas a partir da sua publicação na imprensa oficial.

Tem-se, destarte, um reforço da idéia de que os ministros do STF atendem estritamente aos requisitos de admissibilidade da reclamação ao julgar os pleitos, o que contribui para que não haja uma deformação da reclamação constitucional como instituto.

Com base no estudo dos resultados obtidos, percebe-se que a SV 04 enseja a interposição de uma grande quantidade de reclamações no STF, que, em sua maioria, são julgadas procedentes, pois resta comprovado o descumprimento do verbete. Essa situação traz a idéia de que a SV 04 não é muito eficaz, tendo em vista este fato de que é corriqueiramente violada. É possível que isso ocorra porque, embora se tenha decidido que o salário-mínimo não pode ser utilizado como base de cálculo, os jurisdicionados não saibam qual outro referencial usar. Sendo assim, talvez seja necessário que algum diploma normativo venha a existir para que se esclareça qual deve ser o referencial adotado, para que a SV 04 possa ter sua eficácia potencializada.

4.3. Súmula vinculante nº 11: Excepcionalidade do uso de algemas⁶³

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, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito*, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e

⁶³ O título empregado para sintetizar a essência da SV 11 foi retirado da monografia da aluna Maria Olívia, realizada no ano de 2009 na Escola de Formação da Sbdp, sobre a construção dos enunciados de súmula vinculante.

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. (Enunciado da SV 11).

A Súmula Vinculante nº11 foi aprovada na vigésima sessão ordinária do Plenário do STF, no dia 13 de agosto de 2008. Em meio aos debates⁶⁴ para a aprovação de seu enunciado, foi suscitada uma série de questões acerca da proposta de súmula. Um dos pontos questionados foi a quantidade excessiva de orações contidas no período, o que discrepa da praxe da Corte ao formular enunciados de súmula vinculante.

O artigo 103-A, § 1º, da CF/88, coloca que a súmula vinculante terá como objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas. A simples leitura da SV 11 não torna perceptível de imediato qual seria o seu objetivo. A aluna Maria Olívia Pessoni Junqueira⁶⁵ ao analisar a decisão proferida pelo STF no HC nº 91.952/SP, rel. Min. Marco Aurélio, j. 07/08/2008, oportunidade em que surgiu a proposta de edição da SV 11, identificou um possível objetivo desta súmula vinculante nas palavras do Min. Cezar Peluso:

‘O objeto típico dessa súmula é a *interpretação das cláusulas constitucionais*, a do artigo 5º e incisos, porque, na verdade, trata-se de aplicação de uma consequência que decorre diretamente desses dois tipos constitucionais e, portanto, está acima de qualquer legislação’.⁶⁶

⁶⁴ Os debates para a aprovação da súmula vinculante nº11 encontram-se disponíveis no próprio site do STF.
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/DJe_11.11.2008.pdf>. Acesso em 02 de nov. 2010.

⁶⁵ JUNQUEIRA, Maria Olívia Pessoni. *A Construção da Súmula Vinculante pelo STF: Observação dos dezesseis primeiros enunciados de súmula vinculantes editados*. Disponível em:

<http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/149_Monografia%20Maria%20Olivia.pdf>

⁶⁶ O HC 91.952/SP é o precedente mais emblemático em se tratando da súmula vinculante nº 11, porquanto foi em meio ao seu julgamento que surgiu a idéia de edição da SV 11, por iniciativa do Ministro Cezar Peluso. Além deste precedente, o site do STF elenca alguns outros: Recurso do HC 56.465/SP, rel. Min. Cordeiro Guerra, j. 05/09/1978; HC 71.195/SP, rel. Min. Francisco Rezek, j. 25/10/1994; HC 89.429/RO, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 22/08/2006.

Com relação às cláusulas constitucionais, nos debates para a aprovação do verbete foram apontados dois incisos do artigo 5º, da CF/88: “III – ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante” e “XLIX- é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral”. O site do STF, no entanto, incluiu, ao rol dos dispositivos que serviram de parâmetro legal para a edição da SV 11, o inciso X⁶⁷ do artigo 5º e o artigo 1º, III⁶⁸, da CF/88, além de outros oriundos de leis infraconstitucionais, tais como: o artigo 284, do Código de Processo Penal, de 1941; o artigo 350, do Código Penal, de 1940; o artigo 234, § 1º, do Código de Processo Penal Militar, de 1969; o artigo 4º, ‘a’, da Lei 4.898, de 1965⁶⁹.

Todos esses dispositivos não são explicitados nos debates e, inclusive, pouco se fala sobre os precedentes que deram origem à proposta em causa. Contudo, para os ministros do STF, a eminência dos direitos constitucionais envolvidos demandava a edição urgente de súmula vinculante que lograsse fazer com que eles fossem, efetivamente, assegurados. O Ministro Gilmar Mendes, na sessão ordinária do Plenário do STF em que se discutia a aprovação da SV 11, colocou que:

quando estamos a falar hoje desta questão da algema, na prática brasileira, estamos a falar da aposição da algema para os fins de exposição pública, que foi objeto inclusive de considerações específicas no voto do Ministro Marco Aurélio. De modo que é preciso que estejamos atentos. Certamente teremos encontro marcado também com esse tema. A Corte jamais validou esse tipo de prática, esse tipo de exposição que é uma forma de atentado também à dignidade da pessoa humana. A exposição de presos viola a idéia de

⁶⁷ “X- são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

⁶⁸ O artigo 1º, da CF/88, elenca, em seus incisos, os fundamentos da República Federativa do Brasil, sendo um deles de acordo com o inciso III: “a dignidade da pessoa humana”.

presunção de inocência, viola a idéia de dignidade da pessoa humana (...) ⁷⁰.

Acerca das discussões para se aprovar a SV 11, Maria Olívia Pessoni Junqueira, estudando o processo de construção de súmulas vinculantes pelo STF, concluiu que parecia que havia uma busca para se aprovar a súmula a qualquer custo, independentemente da existência de decisões reiteradas sobre um mesmo tema. Embora o esforço dos ministros para que isto ocorresse fosse notório, percebe-se que eles próprios conseguiam visualizar que se tratava de uma súmula que seria pouco eficaz. O Ministro Marco Aurélio, estudando o texto da proposta, colocou algumas das suas impressões:

o teor, em si, é extraído do ordenamento jurídico. Apenas estava comentando com o Ministro Peluso sobre o afastamento de um possível pretexto da autoridade policial para pôr as algemas – preservar a integridade física – o que é *excepcionalíssimo* – do próprio custodiado, do próprio preso, porque, nesse campo, o subjetivismo é que vai grassar, e continuaremos tendo a *generalização* do uso das algemas.

Em resposta ao Ministro Marco Aurélio, o Ministro Cezar Peluso disse que “qualquer que seja a redação que o Supremo dê, se o agente e a autoridade não quiserem cumprir, não será a redação que irá impedir”. Um dos reflexos desta percepção foi a busca pela imposição de responsabilidades diversas para aqueles que descumprirem o enunciado da súmula – algo que também inovou a súmula vinculante, porquanto não havia sido imputada responsabilidade alguma nos precedentes. Ademais, coloca-se, no texto da SV 11, como efeito da violação do enunciado, que será nula a prisão ou o ato processual a que se refere. Disposição esta completamente desnecessária, tendo em vista que o descumprimento permite a interposição de reclamação no STF, cujo resultado o artigo 103-A,

⁷⁰ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Debates e aprovação de enunciados de súmulas vinculantes proferidas na sessão plenária de 13 de agosto de 2008, que integram a ata de julgamentos da vigésima sessão ordinária publicada no Diário de Justiça eletrônico nº 157, de 22 de agosto de 2008.

§ 3º, da CF/88, já colocava que seria a anulação do ato administrativo ou a cassação da decisão judicial.

A SV 11 é um verbete que desde a sua edição parecia estar fadado ao insucesso, o que, como será visto, se confirma pela análise das reclamações já julgadas pelo STF.

4.3.1. Decisões liminares

Nos casos em que se analisou o julgamento do pedido de tutela antecipada⁷¹, verifica-se que em nenhum dos casos o ministro relator concedeu a medida. Foram 14 as decisões liminares analisadas e em 100% dos casos julgou-se no sentido da improcedência.

Em 86% dos casos, o ministro parte para um juízo de mérito – embora precário – que o leva a uma conclusão preliminar⁷² de que a súmula vinculante não foi descumprida e que, portanto, não deve ser aplicada ao caso. Em 14% dos casos, o STF indefere a medida, por conta da ausência de algum dos requisitos processuais necessários para a concessão de tutela antecipada, tais como: urgência – *periculum in mora*; probabilidade de que seja procedente o pedido do reclamante – *fumus boni iuris*; e possibilidade de reversão ao estado anterior. Percebe-se, portanto, que, desde o julgamento do pedido de tutela antecipada, na maior parte dos casos o ministro relator entende que não foi descumprida a SV 11.

4.3.2. Decisões definitivas

A improcedência se dará, nos casos em que o parâmetro seja a SV 11, quando o objeto impugnado descumprir o enunciado da súmula. O artigo 103-A, §3º, da CF/88, elenca três hipóteses genéricas em que o ato administrativo ou a decisão judicial violará súmula vinculante: (i) quando *contrariá-la*; (ii) quando *não aplicá-la* para caso em que ela deva ser

⁷¹ Todas as decisões liminares em que o objeto impugnado fosse a SV 11 foram proferidas em sede de juízo monocrático. Não foram analisadas as decisões liminares dos casos em que a decisão definitiva tivesse sido abarcada pela coleta dos casos estudados.

⁷² Preliminar pelo fato de que ainda não se trata do julgamento definitivo, mas que, de qualquer maneira, apresenta qual a posição que possivelmente será seguida no julgamento de mérito.

aplicada; (iii) quando *aplicá-la de forma indevida*, seja nas *situações* em que ela deva ser aplicada, seja naquelas em que ela não é cabível. Configurada alguma destas hipóteses, a reclamação constitucional será o instrumento processual cabível para cassar a decisão judicial impugnada ou o ato administrativo.

No caso da súmula vinculante 11, espera-se que os juízes das instâncias inferiores ou autoridades da administração pública observem, no exercício das suas funções, o que dispõe o verbete. Sendo assim, a violação à SV 11 não se trata de uma questão de aplicá-la de forma indevida ao caso concreto ou não aplicá-la quando cabível, mas sim de *contrariá-la*. Isto é, caso a decisão judicial ou o ato administrativo determinarem que um indivíduo seja algemado – fora das hipóteses que abrandam a excepcionalidade do uso das algemas inseridas na SV 11 – restará configurada a contrariedade à regra contida no verbete e, portanto, o seu descumprimento.

O pedido do reclamante, nestas ações, consiste em um requerimento para que o ministro relator declare que a SV 11 foi descumprida e, com isto, determine a cassação ou anulação do objeto impugnado e, sendo decisão judicial, que outra seja proferida com observância à regra do enunciado sumular. A análise das decisões definitivas das reclamações revelou uma grande sintonia com o resultado das decisões liminares em que a SV 11 também foi utilizada como parâmetro.

Em 85% dos casos analisados a lide é julgada improcedente, sendo, no restante, julgada extinta sem resolução do mérito⁷³. Portanto, em *nenhum* dos casos analisados a reclamação foi julgada procedente. Isso significa dizer que dentre todas as reclamações já interpostas no STF com base na súmula vinculante nº 11, entendeu-se que o verbete nunca foi descumprido – de acordo com a avaliação feita pelos ministros ao julgá-las.

Embora uma leitura simplista deste resultado traga a idéia de que a súmula vinculante nº 11 é plenamente eficaz, é preciso discriminar alguns

⁷³ É interessante observar que em 60% das causas que foram julgadas extintas sem resolução do mérito, por conta da ausência de alguns dos requisitos processuais de admissibilidade, houve uma apreciação acerca do descumprimento, tendo o ministro relator concluído, em todos esses casos, que a SV 11 não foi descumprida.

aspectos peculiares que só são perceptíveis quando se procede à análise das reclamações já julgadas.

O propósito da súmula vinculante nº 11 foi o de dispor que o uso de algemas deve se dar de forma *excepcional*. Contudo, o próprio verbete coloca que a regra poderá ser flexibilizada tratando-se de:

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 (...).

Sendo assim, basta que a autoridade policial ou o magistrado cumpram uma formalidade – justificar o emprego de algemas por escrito – para que a regra da excepcionalidade seja afastada. Percebe-se que o óbice imposto é extremamente fácil de ser contornado, pois a simples justificativa faz com que não seja caracterizado o descumprimento ao verbete. Conclui-se que o propósito do STF, ao editar súmula para que as algemas fossem empregadas somente naqueles casos em que seja estritamente necessário, foi inócuo.

Deveras, a prática do STF de colocar algumas condições que possibilitam um abrandamento da súmula é frequente. As próprias súmulas vinculantes 04 e 10 – já comentadas – importam uma exceção à regra que trazem consigo. Contudo, há uma diferença crucial na situação destas duas súmulas se comparadas com a súmula vinculante 11.

A SV 10, que trata da reserva de plenário, permite que o juiz afaste a incidência de lei ou ato normativo com o crivo do órgão especial do tribunal. A SV 04, que veda a utilização do salário-mínimo como base de cálculo, coloca que a regra deverá ser atendida “salvo nos casos previstos na Constituição”. Percebe-se que será possível que essas súmulas vinculantes não sejam observadas em alguns casos específicos. A autorização para que isto ocorra não dependerá dos agentes a quem se direciona, mas sim de algo alheio à vontade destes – órgão especial de tribunal (SV 10) ou Constituição Federal (SV 04).

A SV 11, por sua vez, permite que o próprio indivíduo, cujo ato poderia consistir em uma afronta ao verbete, excepcione a regra. A SV 11,

ao permitir que o juiz ou autoridade policial afastem a sua incidência, com base em critérios bastante subjetivos⁷⁴, impossibilitou que o seu objetivo primordial – excepcionar o uso de algemas – fosse obtido. Pois, uma vez justificado por escrito o emprego de algemas, não se configura o descumprimento da SV 11. O que traduz o verdadeiro cenário no qual se insere o resultado das reclamações analisadas, em que não há um único caso julgado procedente.

Sendo assim, a SV 11 não foi capaz de fazer com que a regra seja, na prática, a excepcionalidade do uso de algemas, ela apenas impôs um requisito formal para que o uso de algemas, há muito recorrente, pudesse se perpetuar de forma lícita. Manteve-se, deste modo, a “regra” da generalização do uso das algemas. Com base no próprio enunciado da súmula e, sobretudo, no resultado acima exposto das reclamações já julgadas, é preciso admitir que a despeito do que os números indicam, a súmula vinculante 11 é ineficaz para a função a qual se destina.

4.4. Súmula vinculante nº 14: Direito de acesso amplo do defensor ao inquérito policial

É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa. (Enunciado da SV 14).

O artigo 103-A, caput, da CF/88, coloca que a súmula vinculante poderá ser editada de ofício ou por provocação. Nos primórdios da edição de súmulas desta natureza, não havia uma norma que regulamentasse a maneira pela qual seriam criadas. Foi com o escopo de suprir esta necessidade que foram editadas as Resoluções 381 e 388 do STF, em 2008.

⁷⁴ A SV 11, como já referido, coloca como critérios: “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”. São quesitos que não podem ser aferidos de maneira objetiva.

Com a Resolução 381, de 29 de outubro de 2008, criou-se uma nova classe processual – Proposta de Súmula Vinculante (PSV) – mediante a qual se dará o processamento de proposta de edição, revisão ou cancelamento de SV. A Resolução 388, de 05 de dezembro de 2008, por sua vez, trouxe normas que disciplinam o processamento de proposta de edição, revisão e cancelamento. Foi no processo de criação da SV 14 que estas normas foram postas em prática pela primeira vez.

O pedido para a edição da SV 14 foi feito pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. O texto da proposta⁷⁵ foi lapidado em meio aos debates no julgamento da PSV 01 até se chegar à redação da atual SV 14. Algumas questões interessantes surgiram na discussão de aprovação, seja buscando fazer com que ela fosse editada, seja contendo os impulsos para a edição do enunciado em questão.⁷⁶

O propósito da SV 14 é o de assegurar ao advogado o direito de amplo acesso aos autos de qualquer investigação. Trata-se de um direito que se encontra no artigo 5º, da CF/88, sendo, portanto, pertinente a edição de súmula vinculante que o tornasse efetivo na visão da maior parte dos ministros do STF. A aluna Maria Olivia Pessoni Junqueira, ao estudar o processo de construção de súmula vinculante pelo STF, observou que:

a função dessas súmulas (SV 14 e 11), pelas justificativas dos ministros, não era operacionalizar os trabalhos do STF, solucionando causas com relevante multiplicação de processos. Havia uma *busca* clara de se *garantirem direitos*. (Grifos meus).

A Ministra Ellen Gracie, no julgamento da PSV 01, acabou por divergir da posição majoritária – que defendia a edição de súmula vinculante. Naquela oportunidade, ela colocou algumas questões importantes, em especial quando se avalia a eficácia da SV 14 depois de editada:

⁷⁵ O texto original ofertado pelos requerentes possuía o seguinte teor: “O advogado constituído pelo investigado, ressalvadas as diligências em andamento, tem o direito de examinar os autos de inquérito policial, ainda que estes tramitem sob sigilo.”

⁷⁶ Os debates para a aprovação da súmula vinculante nº14 encontram-se disponíveis no próprio site do STF.

<<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=583755&idDocumento=&codigoClasse=478&numero=1&siglaRecurso=&classe=PSV>>. Acesso em 05 de nov. 2010.

O ponto principal da minha discordância, e agora entro já no mérito, é que *a súmula vinculante*, um instituto que prezo extremamente, pelo qual me bati durante longos anos, é um instrumento extremamente poderoso, extremamente importante, que *tem como objetivo principal o estabelecimento da segurança jurídica*, ou seja, que a interpretação dada pelos Tribunais e pela Suprema Corte seja uma só a respeito de determinada matéria de direito.

Como vimos aqui no debate, ao que tudo indica, *a aplicação ou não desta súmula vai depender de interpretação a ser dada por cada uma das autoridades policiais*, no curso das investigações.

Isso não é um bom sinal – volto a dizer –, parece-me sinalizar no sentido das minhas preocupações. *A súmula é algo que não deve ser passível de interpretação*, deve ser suficientemente clara para ser aplicada sem maior tergiversação.

A análise dos casos mostrou que a SV 14 é a quarta mais invocada nas reclamações em que se alega descumprimento à súmula vinculante. Ao todo foram 43 decisões analisadas. É interessante observar que a Ministra Ellen Gracie, ao prever de antemão que a aplicação da SV 14 iria depender da “*interpretação a ser dada por cada uma das autoridades policiais*, no curso das investigações”, apostou que seriam os delegados de polícia os grandes violadores da súmula. No entanto, Em 70% das reclamações julgadas o objeto impugnado era alguma decisão judicial e, sendo assim, em apenas 30% dos casos tratava-se de ato administrativo. Disso se aduz que não é desprezível o número de decisões judiciais objeto de reclamações em que o paradigma é a SV 14.

Não é possível afirmar que, na prática, existam mais decisões judiciais do que atos administrativos que possivelmente tenham descumprido a SV 14. Isto se explica pelo fato de que o legislador ordinário tratou de maneira desigual a reclamação fundada em ato administrativo das

cujo objeto impugnado é decisão judicial. O art. 7º, § 1º, da Lei 11.417, de 2006, dispõe que:

contra omissão ou ato da administração pública, o uso da reclamação só será admitido após esgotamento das vias administrativas.

É possível, portanto, que, embora o número de reclamações em que se alega o descumprimento da SV 14 por ato administrativo seja pouco expressivo, existam outras demandas sendo apreciadas nas instâncias administrativas. O que também não se torna possível alegar de forma imperativa, pois o resultado da pesquisa realizada – obtido com base no julgamento das reclamações interpostas no STF – não permite uma conclusão precisa neste sentido.

4.4.1. Decisões liminares

Nos casos em que se analisou o julgamento do pedido de tutela antecipada⁷⁷, verifica-se que é comum a concessão da medida. Foram 20 as decisões liminares analisadas, em 60% dos casos o ministro relator julga procedente o pedido. Sendo assim, é freqüente que neste juízo, embora precário, decida-se no sentido de que houve descumprimento do verbete.

Não obstante seja comum que o julgamento liminar coloque que houve descumprimento, este dado, por si só, não é o suficiente para que se diga que a decisão final do STF tenderá a determinar a aplicação da SV 10 ao caso concreto. Pois, como coloca o artigo 7º, da Lei nº 11.417/06,

Da decisão judicial ou do ato administrativo que *contrariar* enunciado de súmula vinculante, *negar-lhe vigência* ou *aplicá-lo indevidamente* caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos ou outros meios admissíveis de impugnação. (Grifos meus).

Portanto, o ato administrativo ou a decisão judicial descumprirá

⁷⁷ Nos casos em que o recorte pôde abarcar as decisões liminares das reclamações em que a decisão definitiva já tivesse sido proferida, aquelas não foram objeto de análise.

determinada súmula vinculante em três hipóteses: (i) quando *contrariar* o enunciado da súmula vinculante; (ii) quando *não aplicar* a súmula vinculante para caso em que ela deva ser aplicada; (iii) quando *aplicar de forma indevida*, seja nas situações em que ela deva ser aplicada, seja naquelas em que ela não é cabível. Configurada alguma destas hipóteses, a reclamação constitucional será o instrumento processual cabível para cassar a decisão judicial impugnada ou o ato administrativo.

Sendo assim, é necessário que se faça uma análise mais acurada dos dados obtidos pela pesquisa e do próprio verbete vinculante em questão para que se saiba se a pretensão do reclamante era a de fazer com que o STF determinasse que a súmula vinculante invocada fosse aplicada - pois *contrariada*, não aplicada ou aplicada de forma indevida quando cabível - ou não fosse aplicada - quando aplicada de forma indevida, pois não cabível.

No caso da súmula vinculante 14, ela coloca um direito – direito ao acesso amplo aos elementos de prova – que deve ser garantido pela autoridade policial ou pelo juiz competente. Neste caso, a SV 14 deve ser *aplicada* ao caso prático. Sendo assim, estará na posição de ‘reclamado’ aquele que descumprir a súmula pelo fato de *não aplicá-la* ou *aplicá-la de forma indevida*⁷⁸ na visão do reclamante.

Deverá o STF, ao julgar a reclamação, entender se a decisão judicial ou o ato administrativo impugnado não aplicou ou aplicou de forma indevida quando *fosse cabível a aplicação* da SV 14. Em caso afirmativo, deverá anular o ato administrativo ou cassar a decisão judicial e determinar que outra seja proferida com a aplicação da SV 14.

A análise do resultado das decisões liminares revela que é comum que os ministros do STF concedam a medida, o que ocorre em 60% dos casos, como mostra a seguinte tabela:

		Sim	Não
01	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?	13	5
02	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?	13	5
03	A tutela antecipada foi concedida?	13	8

⁷⁸ A aplicação de forma indevida se dá, por exemplo, nos casos em que o acesso amplo aos elementos de prova é garantido para alguns documentos e inviabilizado para outros.

Percebe-se que o número de reclamações em que o ministro entende que a SV 14 é aplicável ao caso concreto e que a SV 14 foi violada é o mesmo que o de reclamações em que a tutela antecipada foi concedida. É possível concluir, deste modo, que se tiver sido pleiteada (em nome do MP ou autoridade policial) a não aplicação da SV 14 por ela ter sido aplicada pelo reclamado (decisão judicial), mas de forma indevida pelo fato de não ser cabível, o ministro relator não concedeu a medida liminar⁷⁹.

Para que se concluísse que um caso dessa natureza tivesse sido procedente, seria necessário que a tabela apresentasse uma discrepância no resultado das perguntas 01 e 02. Se o ministro entendesse que deveria ser procedente a pretensão do reclamante, ele teria entendido que a súmula vinculante *não* era aplicável ao caso concreto – pois não cabível – e que a súmula vinculante foi *sim* violada – por ter sido aplicada quando não cabível. Por conseguinte, a resposta da pergunta 03 deveria ser *sim*, pois a tutela teria sido concedida se a conclusão do ministro fosse a que foi acima colocada. Contudo, não se verifica esta desproporção nos números da tabela, o que nos leva a conclusão de que se foi interposta alguma reclamação com base nesta fundamentação, a tutela liminar não foi concedida.

Analisando os resultados numéricos à luz do que foi acima colocado sobre o caso específico da SV 14, conclui-se que, nas decisões liminares julgadas procedentes, é comum que o STF entenda que o reclamado não aplicou ou aplicou de forma indevida a súmula vinculante *nos casos em que ela deveria ser aplicada*, porquanto seja o resultado vislumbrado na maior parte das decisões liminares já julgadas.

Verifica-se, inclusive, que em alguns casos em que a tutela antecipada não foi concedida, isto se deu pelo fato de que não estava presente algum dos requisitos processuais para a concessão da medida:

⁷⁹ Para que se concluísse que um caso dessa natureza tivesse sido procedente, seria necessário que a tabela apresentasse uma discrepância no resultado das perguntas 01 e 02. Se o ministro entendesse que devesse ser procedente a pretensão do reclamante, ele teria entendido que a súmula vinculante *não* era aplicável ao caso concreto – pois não cabível – e que a súmula vinculante foi *sim* violada – por ter sido aplicada quando não cabível. Por conseguinte, a resposta da pergunta 03 deveria ser *sim*, pois a tutela teria sido concedida se a conclusão do ministro fosse no sentido acima colocado. Contudo, não se verifica esta desproporção nos números da tabela, o que nos leva a conclusão de que se foi interposta alguma reclamação com base nesta fundamentação, a tutela liminar não foi concedida.

urgência – *periculum in mora*; probabilidade de que seja procedente o pedido do reclamante – *fumus boni iuris*; e possibilidade de reversão ao estado anterior. Na maior parte dos casos, contudo, o ministro se permite traçar algumas balizas com base no mérito para indeferir o pedido.

4.4.2. Decisões definitivas

As decisões definitivas analisadas revelaram que a maior parte das reclamações cujo parâmetro é a SV 14 acaba por ser julgada improcedente. Ao todo, foram 23 decisões definitivas analisadas. Em 57% delas o ministro relator julgou improcedente. Em 35% dos casos a reclamação foi julgada extinta sem resolução do mérito e, por fim, em 9% deles julgada procedente.

A SV 14 traz consigo um direito que deve ser efetivado por aquelas autoridades que tenham competência para disponibilizar os elementos de prova já documentados em procedimento investigatório. Sendo assim, existem duas hipóteses em que este verbete será, efetivamente, descumprido: (i) quando o direito não foi garantido, isto é, quando a SV não foi aplicada quando era cabível a sua aplicação; (ii) quando buscou-se garantir o direito, mas de forma indevida, isto é, quando a SV foi aplicada de forma indevida quando era cabível a sua aplicação ou quando não era cabível. A SV 14 terá sido aplicada de forma indevida, pois não cabível, por exemplo, naqueles casos em que a decisão judicial autoriza o acesso aos elementos de prova que ainda não estão documentados, o que pode causar prejuízo para as investigações em curso.

A decisão definitiva do STF, se for procedente, poderá significar que o STF entendeu que: (i) a SV 14 era aplicável e foi violada, o que ocorrerá nos casos em que o reclamado não tiver aplicado ou ter aplicado de forma indevida quando cabível; (ii) a SV não era aplicável e foi violada, o que ocorrerá nos casos em que o reclamado tiver aplicado de forma indevida, pois não era o caso de o direito nela consubstanciado ser garantido. A análise das decisões definitivas apresentou o seguinte resultado⁸⁰:

⁸⁰ O número inserido nas lacunas de 'sim' e 'não' representam a quantidade de casos em que aquele resultado foi verificado. A tabela aqui apresentada não está completa, foram retiradas

		Sim	Não
01	A reclamação foi extinta sem resolução do mérito?	8	15
02	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?	2	14
03	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?	2	14
04	A reclamação foi julgada procedente?	2	13
05	A decisão do juízo <i>a quo</i> reclamada foi cassada? Ou, tratando-se de ato administrativo, foi anulado?	2	13
06	Sendo ato administrativo, determinou-se pela responsabilidade pessoal da autoridade e/ou órgão administrativo?	0	2

Com base nesses resultados, é possível concluir que, nos casos em que a reclamação foi julgada procedente, o ministro entendeu que ela era aplicável (questão 02) e que ela foi violada (questão 03). Sendo assim, em apenas 2 casos o STF concluiu que o reclamado não tinha aplicado ou tinha aplicado de forma indevida a SV 14 quando cabível. Em *nenhum* deles, verifica-se que o STF entendeu que a SV *não era aplicável* e foi *aplicada de forma indevida*.

Como já foi dito, poucos foram os casos em que o objeto impugnado era ato administrativo e é interessante observar que em nenhum dos casos o ministro chegou à conclusão de que o ato administrativo havia descumprido a SV 14. Todas essas decisões definitivas, portanto, foram julgadas improcedentes.

Com relação aos requisitos do juízo de admissibilidade, em 80% dos casos em que a reclamação foi julgada extinta sem resolução do mérito isto se deveu à perda do objeto. Acredito que isso ocorra pelo fato de que a SV 14 tem como objetivo garantir um direito que deve ser aplicado num momento bastante específico, isto é, no curso do inquérito policial, enquanto as investigações ainda estão sendo realizadas pelo órgão com competência de polícia judiciária. Sendo assim, se o direito não for efetivado nesta oportunidade, é possível que o pedido da reclamação reste prejudicado por conta do oferecimento da denúncia pelo Ministério Público ou o próprio arquivamento do inquérito.

as questões atinentes ao juízo de admissibilidade – a tabela completa se encontra no 'ANEXO 01'.

Disso se aduz que o critério da urgência é inerente a este direito e, sendo assim, justifica-se a tendência de o STF conceder a tutela antecipada para assegurar o direito traduzido na SV 14.

Com base no estudo dos resultados obtidos, percebe-se que a SV 14 pode ser considerada eficaz, ao menos de acordo com o juízo realizado pelos ministros do STF ao julgar essas reclamações. A Ministra Ellen Gracie, no julgamento da PSV 01 temia que a eficácia desta súmula vinculante dependeria “*de interpretação a ser dada por cada uma das autoridades policiais, no curso das investigações*”, o que era, ao seu ver, um óbice para a edição do verbete. É possível que isto seja verdade, mas independentemente da interpretação que realizada pelos delegados de polícia, os ministros parecem endossá-la ao julgar as reclamações interpostas no STF com fundamento na SV 14 – pois em apenas 9% dos casos, cuja decisão definitiva já tenha sido proferida, conclui-se que a súmula vinculante 14 foi efetivamente descumprida.

4.5. Súmula vinculante nº 13: Vedação ao nepotismo nos cargos públicos

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. (Enunciado da SV 13).

A Súmula Vinculante nº 13 foi aprovada na vigésima primeira sessão ordinária do Plenário do STF⁸¹, no dia 20 de agosto de 2008. Contudo,

⁸¹ Os debates para a aprovação da súmula vinculante nº13 encontram-se disponíveis no próprio site do STF.

devido à peculiaridade da questão envolvida, o texto do verbete só foi aprovado na vigésima oitava sessão extraordinária, do Plenário, realizada em 21 de agosto de 2008. A proposta de edição foi realizada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, tendo por base o julgamento da ADC 12, rel. Min. Carlos Britto, j. 20/08/2008; RE 579.951, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 20/08/2008; MS 23.780, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 28/09/2005.

O artigo 103-A, § 1º, da CF/88, coloca que a súmula vinculante terá como objetivo a *validade*, a *interpretação* e a *eficácia* de normas determinadas. Pela leitura da SV 13 não se faz possível identificar qual seria o propósito do verbete. Maria Olívia P. Junqueira, ao estudar o processo de construção das súmulas vinculantes já editadas pelo STF, entende que, no caso da SV 13, "considerou-se uma norma constitucional em si, fixando-se uma interpretação quanto a ela"⁸².

A redação da SV 13 se mostrou bastante exaustiva no tocante à especificação das pessoas por ela atingidas. Os ministros buscaram consolidar no verbete todos os agentes que, nomeados para determinados cargos, poderiam ensejar o descumprimento da sua regra, sendo eles: o cônjuge, o companheiro ou o parente em linha reta colateral ou por afinidade até o terceiro grau, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica que esteja investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento. Em meio aos debates, muito se questionou sobre a necessidade de especificação acerca das pessoas que seriam atingidas pela SV 13. O Ministro Menezes Direito questionou esta postura:

tenho a impressão que estamos aprovando uma súmula que, do ponto de vista constitucional é uma tese. Qual é a tese do ponto de vista constitucional? É dizer que o nepotismo está dentro da cabeça do artigo 37, ou seja, dentro do princípio da moralidade, e que ele independe de lei formal, ele decorre da Constituição.

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/DJe_11.11.2008.pdf>. Acesso em 06 de nov. 2010.

⁸² JUNQUEIRA, Maria Olívia Pessoni. *A Construção da Súmula Vinculante pelo STF: Observação dos dezesseis primeiros enunciados de súmula vinculantes editados*. Disponível em:

<http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/149_Monografia%20Maria%20Olivia.pdf>

Então me parece que, do ponto de vista até do conteúdo da súmula, a expressão 'nepotismo' tem mais força, e nós escapamos dessa discussão, que não é pertinente, a meu ver, pelo menos agora, de dizer parentesco até que grau, se aplica o Código Civil, se não aplica.

Logo a seguir o Ministro Gilmar Mendes lança algumas outras razões para também questionar o rol taxativo elencado na proposta de súmula:

não há necessidade de definir com maior precisão, porque queremos que essa orientação seja aplicada e que dê, tanto quanto possível, ensejo a um número menor de reclamações.

Embora fossem feitas considerações desta natureza, o texto aprovado ao final manteve a especificação dos agentes anteriormente inserida na segunda proposta do Ministro Ricardo Lewandowski, que foi discutida na vigésima oitava sessão extraordinária do Plenário. O rol apresentado teve como base uma proposta feita pelo Ministro Cezar Peluso e, inclusive, a Resolução nº 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça.

Independentemente de se ter estabelecido uma especificação detalhada dos agentes, as dúvidas acerca do campo de incidência da SV 13 remanescem. As reclamações já julgadas que foram objeto de análise neste estudo revelam que a grande discussão sobre a aplicação ou não da regra da súmula vinculante nº 13 gira em torno de se saber *qual é a natureza do cargo ao qual o agente é investido*. O estudo dos casos revela que os ministros do STF, ao julgar estas reclamações, entendem que *nos casos em que se trata de um cargo político não cabe a proibição da SV 13*. Se o cargo for de natureza administrativa, por sua vez, a regra consubstanciada no verbete deve ser observada.

Essa é a posição majoritária, no entanto, no julgamento das reclamações interpostas no STF em que se alega descumprimento à SV 13, verifica-se que na análise do caso concreto há uma margem para que o ministro faça um juízo levando-se em considerações as peculiaridades inerentes a cada caso. O que o permite, inclusive, excepcionar a regra de que a SV 13 não se aplica aos cargos de natureza política. No julgamento

do Agravo Regimental na Rcl 6.650/PR, o Ministro Ricardo Lewandowski disse:

Por ocasião do julgamento do *leading case* que levou à edição da Súmula 13 estabeleceu-se que o fato de a nomeação ser para um cargo político nem sempre, pelo menos a meu ver, descaracteriza o nepotismo. É preciso examinar caso a caso para verificar se houve fraude à lei ou nepotismo cruzado, que poderia ensejar a anulação do ato.⁸³

Até o momento da coleta de material empírico, em 35 reclamações, cuja decisão liminar⁸⁴ ou definitiva já tivesse sido proferida, o objeto impugnado era a SV 13. Os casos em que esta SV aparece como parâmetro para a interposição de reclamação são bastante heterogêneos. Têm-se como o objeto impugnado dessas reclamações tanto atos administrativos como decisões judiciais e, inclusive, casos já julgados pelo Plenário do STF⁸⁵, além daqueles apreciados em juízo monocrático na Corte. Com base nos resultados obtidos pelas tabelas, tornou-se possível compreender melhor como tem sido o desempenho da SV 13 na prática.

4.5.1. Decisões liminares

Nos casos em que se analisou o julgamento do pedido de tutela antecipada, constatou-se que, na maior parte dos casos, a medida é concedida. Foram 18 as decisões liminares analisadas, em 72% dos casos os ministros julgaram procedente o pedido e em 28% deles a ordem foi negada. Deste modo, na maior parte das decisões liminares, embora proferidas com base em uma análise precária do mérito, o STF entende que a SV 13 foi descumprida.

Não obstante seja comum que o julgamento liminar coloque que

⁸³ Rcl 6.650/PR, Plenário, rel. Min. Ellen Gracie, j. 16.10.2008. p. 292.

⁸⁴ Nos casos em que o recorte pôde abarcar as decisões liminares das reclamações em que a decisão definitiva já tivesse sido proferida, aquelas não foram objeto de análise.

⁸⁵ Foram duas as reclamações julgadas pelo Plenário do STF – Rcl nº 6.650/PR, rel. Min. Ellen Gracie, j. 16/10/2008, e Rcl nº 6.702/PR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 04/03/2009 – o julgamento realizado pelo colegiado se deveu à interposição de agravo regimental contra decisão monocrática proferida pelo ministro relator nos respectivos casos.

houve descumprimento, este dado, por si só, não é o suficiente para que se diga que a decisão final do STF *tenderá* a determinar a aplicação da SV 13 ao caso concreto. Pois, como coloca o artigo 7º, da Lei nº 11.417/06,

Da decisão judicial ou do ato administrativo que *contrariar* enunciado de súmula vinculante, *negar-lhe vigência* ou *aplicá-lo indevidamente* caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos ou outros meios admissíveis de impugnação. (Grifos meus)

Portanto, o ato administrativo ou a decisão judicial descumprirá determinada súmula vinculante em três hipóteses: (i) quando *contrariar* o enunciado da súmula vinculante; (ii) quando *não aplicar* a súmula vinculante para caso em que ela deva ser aplicada; (iii) quando *aplicar de forma indevida*, seja nas *situações* em que ela deva ser aplicada, seja naquelas em que ela não é cabível. Configurada alguma destas hipóteses, a reclamação constitucional será o instrumento processual cabível para cassar a decisão judicial impugnada ou anular o ato administrativo.

Sendo assim, é necessário que se faça uma análise mais acurada dos dados obtidos pela pesquisa e da súmula vinculante em questão para que se saiba se a pretensão do autor era a de fazer com que a súmula vinculante invocada fosse aplicada - pois *contrariada*, não aplicada ou aplicada de forma indevida quando cabível - ou não fosse aplicada - quando aplicada de forma indevida, pois não cabível.

A súmula vinculante 13, neste sentido, é bastante peculiar. Ela traz uma regra que impõe à autoridade competente para nomear agentes em cargos determinados um dever de não contrariar a sua ordem. Isto é, a autoridade que nomear pessoa com o perfil que consta na súmula vinculante estará descumprindo a SV. Sendo assim, a SV 13 será descumprida por ato administrativo quando nele contiver uma determinação que *contrarie* a regra da súmula.

No caso das *decisões judiciais*, ela descumprirá a súmula vinculante 13 em outras hipóteses. Ao juiz, incumbido de apreciar caso submetido à sua jurisdição que questione ato de nomeação, impõe-se que *aplique* a

regra da SV 13 caso entenda que houve descumprimento. Nestes casos, o juiz irá decidir no sentido de que o ato de nomeação violou a Constituição Federal, *aplicando*, portanto, a SV 13.

Tendo em vista estas premissas, é preciso dividir o resultado obtido pelas decisões liminares em dois blocos, isto é, aqueles em que o objeto impugnado é ato administrativo e aqueles em que o objeto impugnado foi decisão judicial. A explicação é justamente o fato de que o descumprimento à SV 13 em cada um dos casos se dá em hipóteses diversas. O ato administrativo descumprirá a SV 13 quando contrariá-la. A decisão judicial quando não aplicá-la ou aplicá-la de forma indevida.

A análise das decisões liminares em que o objeto impugnado era *ato administrativo* mostrou que *na maior parte delas os ministros entendem que o ato de nomeação contrariou a SV 13*. Percebe-se, pelos resultados indicados na tabela abaixo que, embora em dois casos a tutela antecipada não tenha sido concedida, em apenas um deles isso ocorreu pelo fato de que o ministro concluiu que o ato não contrariou a súmula vinculante 13.

		Sim	Não
01	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?	4	1
02	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?	4	1
03	A tutela antecipada foi concedida?	3	2

As decisões liminares em que o objeto impugnado era *decisão judicial* mostram, também, que na maior parte dos casos o STF concede a tutela antecipada. Pela análise dos dados inseridos na tabela abaixo, percebe-se que em apenas um caso não houve uma análise do mérito (em 13 casos foi possível responder as questões 01 e 02, contudo, em 14 casos houve julgamento do pedido). Constata-se, com isto, que em um dos casos em que não foi concedida, isto ocorreu por falta de algum dos requisitos processuais: *periculum in mora*; *fumus boni iuris*; possibilidade de reversão ao estado anterior. O que pode ser verificado pela análise da seguinte tabela:

		Sim	Não
01	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?	6	7
02	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?	9	4
03	A tutela antecipada foi concedida?	10	4

Com relação à conclusão do STF no sentido de a SV 13 ser aplicável ou não ao caso concreto, o resultado foi bastante equilibrado, contudo, na maior parte deles, concluiu-se que a SV 13 *não* era aplicável. Quando se analisa se a Corte entendeu que a SV 13 foi violada, percebe-se que em *mais da metade dos casos entendeu-se que a decisão judicial teria violado a SV 13*. Por fim, o resultado do julgamento do pedido de tutela antecipada foi, na maior parte dos casos, no sentido da procedência.

Tendo em vista estas variáveis, fica claro que *a maior parte dos casos* em que um *magistrado* deve apreciar se o ato de nomeação descumpriu a SV 13, para que ele a aplique se for constatado o descumprimento do verbete, *ele acaba por aplicar de forma indevida a súmula*, pois não cabível. Esta é a conclusão dos ministros do STF ao olhar para os casos em que os juízes das instâncias inferiores devem aplicar a SV 13 quando cabível ou quando não devem aplicá-la quando não pertinente ao caso.

4.5.2. Decisões definitivas

Foram 16 as decisões definitivas⁸⁶ que já haviam sido proferidas na data da coleta de casos, a análise evidenciou que em apenas um caso (6%) ela foi julgada procedente, isto é, concluiu-se que a SV 13 foi descumprida. Em 38% dos casos a reclamação foi julgada improcedente e, por fim, em 56% foi julgada extinta sem resolução do mérito.

Pelo fato de as hipóteses de descumprimento da SV 13 no caso de decisão judicial não serem as mesmas das verificadas quando se trata de ato administrativo, é preciso que se faça uma análise individualizada dos resultados, de acordo com o objeto impugnado. Nas decisões definitivas em que o objeto impugnado era algum ato administrativo foi possível obter os seguintes bases:

		Sim	Não
01	A reclamação foi extinta sem resolução do mérito?	6	4
02	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?	3	1
03	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?	0	4
04	A reclamação foi julgada procedente?	0	4
05	A decisão do juízo <i>a quo</i> reclamada foi cassada? Ou, tratando-se de ato administrativo, foi anulado?	0	4

⁸⁶ Todas as decisões definitivas foram proferidas em sede de juízo monocrático.

Em 6 (seis) casos em que a decisão definitiva já havia sido proferida na data da coleta de casos o objeto impugnado era *ato administrativo*. Em 50% deles, a reclamação foi julgada extinta sem resolução do mérito. Nos casos em que o mérito foi apreciado, em apenas uma reclamação o ministro relator julgou procedente e, portanto, em duas, entendeu-se que era improcedente. No caso em que a reclamação foi julgada procedente, o ministro entendeu que a súmula vinculante era aplicável ao caso concreto e que foi contrariada pelo ato de nomeação, determinando, ao final, que o ato fosse anulado. Neste caso, não houve nenhuma consideração acerca da responsabilização pessoal do agente que promoveu o ato.

Em 10 decisões definitivas o objeto impugnado era *decisão judicial*. Foram 6 (seis) os casos em que o STF decidiu pela extinção da reclamação sem resolução do mérito. Nas outras 4 (quatro), julgou-se no sentido da improcedência do pedido. Isto é, em todas as essas decisões definitivas constata-se que a SV 13 não foi descumprida. A tabela abaixo indica de maneira clara as proporções evidenciadas pelo estudo dos casos:

		Sim	Não
01	A reclamação foi extinta sem resolução do mérito?	3	3
02	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?	1	2
03	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?	1	2
04	A reclamação foi julgada procedente?	1	2
05	A decisão do juízo <i>a quo</i> reclamada foi cassada? Ou, tratando-se de ato administrativo, foi anulado?	1	2
06	Sendo ato administrativo, determinou-se pela responsabilidade pessoal da autoridade e/ou órgão administrativo?	0	3

Percebe-se que em três (3) reclamações o juízo *a quo* aplicou a súmula ao caso concreto e de maneira adequada. Em um (1) caso ela não foi aplicada, mas o STF, ao analisar a reclamação interposta, conclui que a SV 13 nem ao menos era aplicável ao caso. Sendo assim, aos olhos do STF é possível concluir que a SV 13 tem sido aplicada de forma devida pelas instâncias inferiores do Poder Judiciário.

É possível concluir que a SV 13 pode ser considerada eficaz, tendo em vista que as instâncias inferiores do Poder Judiciário quando a devem aplicar o fazem de maneira correta. Tratando-se de ato administrativo,

inclusive, a maior parte deles, que chegam a ser questionados pela via reclamatória, não contrariam a SV 13 na visão do STF.

4.6. Súmula vinculante nº 09: Perda dos dias remidos por falta grave⁸⁷

O disposto no artigo 127 da Lei n. 7.210/1984 (Lei de Execução Penal) foi recebido pela ordem constitucional vigente, e não se lhe aplica o limite temporal previsto no *caput* do artigo 58⁸⁸. (Enunciado da SV 09).

A Súmula Vinculante nº 09 foi aprovada na vigésima segunda sessão extraordinária do Plenário do STF, no dia 12 de junho de 2008. Pelo debate⁸⁹ que ocorreu durante esta sessão percebe-se que o tema já era bastante pacífico na Corte. O Ministro Marco Aurélio foi o único que se manifestou, nesta ocasião, de maneira contrária à edição da súmula, pois defendia a necessidade de a Corte agir com cautela antes de editar um verbete que pudesse afetar direitos fundamentais – liberdade de ir e vir (art. 5º, *caput*, da CF/88).

Em resposta, o Ministro Ricardo Lewandowski considerou que se tratava de matéria “sobejamente conhecida por parte de ambas as turmas”⁹⁰. O motivo para a edição da SV 09 foi, em verdade, a necessidade de conter a quantidade de demandas no Judiciário que tratam sobre esta matéria. Foi o que percebeu Maria Olívia P. Junqueira ao colocar que:

na súmula vinculante 9, referente à perda dos dias remidos por falta grave, a razão para a edição da súmula

⁸⁷ O título empregado para sintetizar a essência da SV 09 foi retirado da monografia da aluna Maria Olívia, realizada no ano de 2009 na Escola de Formação da Sbdp, sobre a construção dos enunciados de súmula vinculante.

⁸⁸ Art. 127, Lei nº 7.210/1984: “O condenado que for punido por falta grave perderá o direito ao tempo remido, começando o novo período a partir da data da infração disciplinar”; Art. 58, Lei nº 7.210/1984: “O isolamento, a suspensão e a restrição de direitos não poderão exceder a trinta dias, ressalvada a hipótese do regime disciplinar diferenciado”.

⁸⁹ Os debates para a aprovação da súmula vinculante nº 09 encontram-se disponíveis no próprio site do STF.

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/DJe_172_2008.pdf>. Acesso em 06 de nov. 2010.

⁹⁰ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Debates e aprovação de enunciados de súmulas vinculantes proferidas na sessão plenária de 12 de junho de 2008, que integram a ata de julgamentos da vigésima segunda sessão extraordinária publicada no Diário de Justiça eletrônico nº 112, de 20 de junho de 2008.

vinculante parece ser exatamente a *relevante multiplicação de processos*. Há tanto menção genérica ao requisito como uma exposição de números. Nos debates, o ministro Gilmar Mendes expõe: 'Esta é uma matéria que se repete muito nas turmas. Há muitos recursos'. O ministro Cezar Peluso completa: 'Semana passada, julgamos, por lista, 32'. *Não há, no entanto, qualquer menção a insegurança jurídica.*⁹¹ (Grifos meus).

A SV 09 é voltada aos juízes das instâncias inferiores. Isto se explica pelo fato de que são eles quem possui competência para declarar a perda dos dias remidos. Sendo assim, as autoridades administrativas não descumprirão este verbete. Trata-se de conclusão que se evidencia com os resultados desta pesquisa, porquanto em nenhuma das reclamações interpostas no STF, cuja decisão liminar ou definitiva já tivesse sido proferida até o momento da coleta de casos, alegou-se algum ato administrativo teria descumprido a SV 09.

4.6.1. Decisões liminares

Nos casos em que se analisou o julgamento do pedido de tutela antecipada⁹², verifica-se que é bastante comum a concessão da medida. Foram 22 as decisões liminares analisadas, em 86% dos casos o ministro relator⁹³ julga procedente o pedido. Sendo assim, é freqüente que neste juízo, embora precário, decida-se no sentido de que houve descumprimento do verbete.

Não obstante seja comum que o julgamento liminar coloque que houve descumprimento, este dado, por si só, não é o suficiente para que se diga que a decisão final do STF *tenderá* a determinar a aplicação da SV 09

⁹¹ JUNQUEIRA, Maria Olívia Pessoni. *A Construção da Súmula Vinculante pelo STF: Observação dos dezesseis primeiros enunciados de súmula vinculantes editados*. Disponível em:

<http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/149_Monografia%20Maria%20Olivia.pdf>

⁹² Todas as decisões liminares em que o objeto impugnado fosse a SV 09 foram proferidas em sede de juízo monocrático. Não foram analisadas as decisões liminares dos casos cuja decisão definitiva tivesse sido abarcada na coleta de casos.

ao caso concreto. Pois, como coloca o artigo 7º, da Lei nº 11.417/06,

Da decisão judicial ou do ato administrativo que *contrariar* enunciado de súmula vinculante, *negar-lhe vigência* ou *aplicá-lo indevidamente* caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos ou outros meios admissíveis de impugnação. (Grifos meus)

Portanto, o ato administrativo ou a decisão judicial descumprirá determinada súmula vinculante em três hipóteses: (i) quando *contrariar* o enunciado da súmula vinculante; (ii) quando *não aplicar* a súmula vinculante para caso em que ela deva ser aplicada; (iii) quando *aplicar de forma indevida*, seja nas *situações* em que ela deva ser aplicada, seja naquelas em que ela não é cabível. Configurada alguma destas hipóteses, a reclamação constitucional será o instrumento processual cabível para cassar a decisão judicial impugnada ou o ato administrativo.

Sendo assim, é necessário que se faça uma análise mais acurada dos dados obtidos pela pesquisa e da súmula vinculante em questão para que se saiba se a pretensão do autor era a de fazer com que a súmula vinculante invocada fosse aplicada - pois contrariada, não aplicada ou aplicada de forma indevida quando cabível - ou não fosse aplicada - quando aplicada de forma indevida, pois não cabível.

A súmula vinculante 09 requer que os juízes das instâncias inferiores a apliquem aos casos concretos que versem sobre a matéria nela traduzida. Sendo assim, o STF determinará a aplicação da SV 09 quando se concluir que ela *não foi aplicada* ou *foi aplicada de forma indevida* pela decisão judicial, nos casos em que o verbete seja cabível.

Tendo em vista estas premissas, deve-se partir para a análise dos números obtidos. Verifica-se que a soma dos resultados das tabelas dos casos de decisão liminar, em que a SV 10 fosse o objeto impugnado, apresentou o seguinte resultado:

		Sim	Não
01	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?	20	2
02	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?	20	2
03	A tutela antecipada foi concedida?	19	3

Percebe-se que na maior parte dos casos o ministro relator conclui que ela é descumprida pela decisão judicial. Isto pode ocorrer tanto pelo fato de o objeto impugnado ter aplicado a SV 09 de maneira indevida como por não a ter aplicado quando cabível. Em apenas um (1) caso a decisão liminar indeferiu o pedido de tutela antecipada por conta da falta de algum dos pressupostos processuais necessários⁹⁴ – que, caso estivessem presentes, permitiriam a concessão, pois o juízo de mérito realizado, embora precário, entendeu que a SV 09 havia sido descumprida. Sendo assim, em apenas dois casos o ministro relator concluiu que não houve descumprimento algum à SV 09.

4.6.2. Decisões definitivas

Até o momento da coleta dos casos, haviam sido proferidas doze (12) decisões definitivas, a análise realizada na pesquisa revelou que na maioria delas o STF julga *procedente*. Trata-se do resultado verificado em 84% (10) dos casos. Sendo em 8% (1) dos casos a reclamação julgada extinta sem resolução do mérito⁹⁵ e, por fim, em 8% (1) deles julgada improcedente.

A SV 09 traz consigo uma regra que deve ser *aplicada* pelos juízes ao apreciarem a questão da perda dos dias remidos pelo cometimento de falta grave. O STF, portanto, ao constatar que a decisão judicial descumpriu a SV

⁹⁴ Tem-se como requisitos processuais necessários para a concessão da tutela antecipada: urgência – *periculum in mora*; probabilidade de que seja procedente o pedido do reclamante – *fumus boni iuris*; e possibilidade de reversão ao estado anterior.

⁹⁵ A única reclamação que foi julgada extinta sem resolução do mérito foi a Rcl nº 7.680/SP, Min. Rel. Cármen Lúcia, esse desfecho se deveu ao fato de que a Ministra Cármen Lúcia considerou que não estava presente uma das condições da ação, porquanto, na sua visão, o Ministério Público Estadual não possui legitimidade ativa.

É interessante observar que no julgamento da Rcl 6.541/SP, onde também se alegou descumprimento à SV 09, surge uma discussão entre os ministros acerca da legitimidade ativa do MPE. Nesta ocasião os Ministros Marco Aurélio, Cezar Peluso e Celso de Mello endossam a tese de que o MPE deve ser considerado parte legítima para a propositura de reclamações.

O Min. Marco Aurélio alega que para fins de se aferir a legitimidade do MPE é necessário que se saiba se ele atua na condição de custos legis ou na de autor da demanda. Isso porque “como fiscal da lei, apenas o Procurador-Geral da República tem assento no Supremo, podendo haver a delegação aos Subprocuradores”, contudo “em se tratando de processo que é deslocado de um patamar para outro do Judiciário, mediante recurso, não se tem uma corrida de revezamento. O Ministério Público estadual pode chegar aos tribunais que estão em Brasília. Então, consigno esse dado para ser coerente com o que sempre sustentei no Plenário a respeito da distinção do papel: do papel de autor e do papel como fiscal da lei”. Deveras, são muitos os casos em que a legitimidade ativa do MPE é questionada e, a meu ver, isto não deve consistir em um óbice para a interposição de reclamação no STF.

09 irá determinar a cassação da decisão e prolação de uma nova, aplicando-se a SV 09 – quando a decisão judicial impugnada não havia aplicado a súmula ou a havia aplicado de forma indevida – ou não aplicando a súmula – quando aplicada de forma indevida, pois não cabível.

Pela análise das decisões definitivas, chegou-se ao seguinte resultado:

		Sim	Não
01	A reclamação foi extinta sem resolução do mérito?	1	11
02	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?	10	1
03	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?	10	1
04	A reclamação foi julgada procedente?	10	1
05	A decisão do juízo <i>a quo</i> reclamada foi cassada? Ou, tratando-se de ato administrativo, foi anulado?	10	1

Com base nestes dados, percebe-se que nos casos em que a reclamação foi julgada procedente o STF entendeu que a SV era aplicável e que a decisão judicial impugnada a violou. Sendo o desfecho da maior parte das reclamações, fundadas no pretenso descumprimento à SV 09, já julgadas pelo STF.

Embora não tenham sido muitas as decisões definitivas nas reclamações interpostas no STF em que a SV utilizada como parâmetro é a de nº 09, a análise da proporção de casos em que a Corte considera que a SV foi descumprida, perante os em que se considera que não houve violação, mostra que ela *não é tão eficaz* como se imaginava que seria. Esta colocação se deve ao fato de que nos debates para a edição desta súmula considerou-se que se tratava de uma matéria cujo entendimento já se encontrava muito bem sedimentado. Sendo assim, a idéia que se tinha era a de que a SV 09 deveria ser editada para conter o número excessivo de demandas.

Como pôde observar Maria Olívia P. Junqueira, no processo de construção da SV 09, não houve “qualquer menção a insegurança jurídica”. Imaginava-se que o pronunciamento do STF por meio de SV que traduzisse o posicionamento da Corte nestas situações seria o suficiente para combater o excessivo número de demandas. Não se pode saber, por esta pesquisa, se o número de causas no Judiciário que versem sobre esta matéria foi, deveras, reduzido ou não. Contudo, é perceptível há

magistrados que oferecem resistência para aplicar a regra da SV 09 aos casos submetidos à sua jurisdição.

4.7. Súmula vinculante nº 05: Falta de defesa técnica em processo administrativo disciplinar

A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição. (Enunciado da SV 05).

A Súmula Vinculante nº 5 foi editada na décima primeira sessão ordinária do Plenário do STF no dia 07 de maio de 2008⁹⁶. O seu texto havia sido aprovado no próprio julgamento do RE 434.059/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 07/05/2008, pelo Plenário da Corte. A adoção do verbete se deveu ao fato de que a decisão deste Recurso Extraordinário contrariava a orientação contida na Súmula 343 do STJ, segundo a qual: "É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar".

Em meio aos debates ocorridos no julgamento do referido Recurso Extraordinário, algumas questões foram levantadas, destacando-se a indagação do Ministro Marco Aurélio acerca da possibilidade de edição de súmula vinculante naquele caso, porquanto não estaria presente o requisito das "reiteradas decisões"⁹⁷. Para justificar a adoção de verbete vinculante, o Ministro Cezar Peluso colocou:

Nesse caso, Senhor Presidente, a existência da súmula do STJ *justifica* a edição de uma súmula vinculante *em caráter excepcional*. Exatamente por isso, acho que devemos afirmar o contrário do que está na súmula do

⁹⁶ Os debates para a edição da súmula vinculante nº 05 encontram-se disponíveis no próprio site do STF. <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/DJe_105_11_06_2008.pdf>. Acesso em 07 de nov. 2010.

⁹⁷ 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.

STJ, dizendo que não é obrigatória a defesa técnica por advogado em processo administrativo⁹⁸.

O artigo 103-A, § 1º, da CF/88, coloca que a súmula vinculante terá como objetivo a *validade*, a *interpretação* e a *eficácia* de normas determinadas. A simples leitura da SV 05 não torna perceptível de imediato qual seria o seu objetivo. No julgamento do RE 434.059/DF, contudo, são suscitados dois dispositivos constitucionais: o artigo 5º, LV⁹⁹, e o artigo 133¹⁰⁰, ambos da CF/88. Nesta ocasião, o Ministro Carlos Britto registrou:

O Ministro Ricardo Lewandowski, também na linha do voto da Vossa Excelência, comentou para mim, com proficiência, *o conteúdo do devido processo legal* que se lê no inciso LV do artigo 5º, que *não incorpora nos processos administrativos a defesa técnica*, a obrigatoriedade da defesa técnica do advogado.

A tese contrária implicaria mais do que a ampla defesa, e sim uma amplíssima defesa, ou seja, uma defesa transbordante¹⁰¹. (Grifos meus).

Sendo assim, percebe-se que o propósito do STF ao editar a SV 05 foi o de fixar *interpretação* acerca destes dois dispositivos constitucionais. Pois, de acordo com o seu enunciado, a garantia à ampla defesa e ao contraditório não é imprescindível em procedimento administrativo disciplinar. Com isto, torna-se necessário restringir o entendimento acerca dos artigos 5º, LV, e 133, da CF/88.

Imaginava-se que a edição desta súmula vinculante seria capaz de evitar que se instaurasse uma crise de insegurança jurídica devido à já existente súmula 343 do STJ e o posicionamento do STF no RE 434.059/DF. Maria Olívia P. Junqueira, ao estudar o processo de construção das súmulas

⁹⁸ A íntegra do acórdão do RE 434.059/DF encontra-se disponível no site: < <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=547287&idDocumento=&codigoClasse=437&numero=434059&siglaRecurso=&classe=RE>>. Acesso em 07 de nov. de 2010.

⁹⁹ Art. 5º. LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

¹⁰⁰ Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

¹⁰¹ RE 434.059/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes.

vinculantes, percebeu que nos casos das súmulas vinculantes de nº 05 e 11 havia

uma busca para se aprovarem aquelas súmulas vinculantes a qualquer custo, independentemente da existência de decisões reiteradas sobre um mesmo tema¹⁰².

Torna-se necessário saber o que o estudo com base nas reclamações já julgadas, cuja alegação do reclamante seja o descumprimento à SV 05, é capaz de mostrar. Até o momento da coleta de casos¹⁰³, os ministros do STF já haviam julgado 32 reclamações desta natureza. Um dos dados obtidos pela análise foi o de que em nenhum caso o objeto impugnado era ato administrativo¹⁰⁴.

É interessante observar, inclusive, que em 30 casos a questão envolvia a instauração de sindicância em estabelecimento prisional para a apuração de prática de falta grave. Em todos estes casos foi a Defensoria Pública quem interpôs a reclamação no STF alegando descumprimento à SV 05. Os outros 2 casos versavam sobre a reintegração de servidor público demitido após a instauração de procedimento administrativo disciplinar¹⁰⁵. Cumpre averiguar como tem sido a resposta do STF para estes pleitos.

4.7.1. Decisões liminares

Nos casos em que se analisou o julgamento do pedido de tutela antecipada¹⁰⁶, verifica-se que na maior parte deles a medida não foi concedida. Foram 9 as decisões liminares analisadas, em 6 casos o ministro

¹⁰² JUNQUEIRA, Maria Olívia Pessoni. *A Construção da Súmula Vinculante pelo STF: Observação dos dezesseis primeiros enunciados de súmula vinculantes editados*. Disponível em:

<http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/149_Monografia%20Maria%20Olivia.pdf>

¹⁰³ A coleta dos casos se deu no dia 09 de agosto de 2010.

¹⁰⁴ Todas as decisões foram proferidas em sede de juízo monocrático.

¹⁰⁵ A Rcl. 6192/CE, rel. Min. Menezes Direito, j. 19/06/2008, e a Rcl. 6.232/SP, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 30/06/2008, foram as únicas que tratavam de questão diversa das outras trinta reclamações que também alegavam descumprimento ao verbete vinculante nº 05. Nestes casos, a questão era de reintegração de servidor público ao cargo. Ambas foram extintas sem resolução do mérito.

¹⁰⁶ Nos casos em que o recorte pôde abarcar as decisões liminares das reclamações em que a decisão definitiva já tivesse sido proferida, aquelas não foram objeto de análise.

relator julgou improcedente o pedido e em 3 casos julgou no sentido da procedência.

Não foram muitas as decisões liminares analisadas, sendo um pouco precoce a emissão de um juízo de valor acerca de como a Corte responde nos casos em que se alega descumprimento à SV 05. Contudo, é possível traçar algumas balizas com base nos resultados obtidos, pois eles são capazes de traduzir o entendimento do STF até o momento em que foi realizada a coleta de casos.

Em todos os casos em que se analisou decisão liminar, a questão envolvida era a da falta de defesa técnica necessária em sindicância instaurada para a apuração de falta grave por preso¹⁰⁷. O descumprimento ao verbete, nestes casos, não se daria pelo fato de o juízo *a quo* – o objeto impugnado em todos os casos era decisão judicial – ter contrariado a súmula vinculante ou não a ter aplicado quando cabível. Nos casos analisados, o reclamante alegava que a decisão judicial *aplicou de forma indevida*, pois a sua aplicação não seria cabível no caso concreto. Sendo assim, espera-se que o STF, ao julgar procedente a demanda, casse a decisão judicial anteriormente proferida e determine que outra seja proferida sem a aplicação do verbete.

Os números obtidos pela análise das decisões liminares apontam o seguinte resultado:

		Sim	Não
01	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?	1	5
02	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?	4	2
03	A tutela antecipada foi concedida?	3	6

Na maior parte dessas decisões entende-se que a SV 05 *não é aplicável* ao caso e, inclusive, que ela *foi violada*. Sendo assim, percebe-se que o STF, nestes casos, tende a entender que a SV 05 é aplicada de forma

107 Foram objeto de estudo as decisões liminares dos seguintes casos: Rcl nº 9.337/SP, rel. Min. Ellen Gracie, j. 10/02/2010; Rcl nº 9.228/SP, Min. Rel. Ellen Gracie, j. 08/02/2010; Rcl nº 9.119/SP, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 11/12/2009; Rcl nº 9.141/SP, rel. Min. Marco Aurélio, j. 16/11/2009; Rcl nº 9.142/SP, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/10/2009; Rcl nº 9.107/SP, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 06/10/2009; Rcl nº 9.339/SP, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 22/03/2010; Rcl nº 9.120/SP, rel. Min. Ellen Gracie, j. 25/03/2010; Rcl nº 8.827/SP, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 24/08/2009.

indevida em se tratando de procedimento administrativo disciplinar instaurado para a apuração de falta grave por preso no cumprimento de pena em regime fechado, pois não se garante a defesa técnica ao condenado sendo que esta lhe é devida. Em três casos a tutela antecipada não foi concedida pelo fato de que não estava presente algum requisito processual específico para tanto (como o *periculum in mora*).

4.7.2. Decisões definitivas

As decisões definitivas analisadas revelaram que a maior parte das reclamações cujo parâmetro é a SV 05 acaba por ser julgada extinta sem resolução do mérito. Ao todo foram 23 decisões definitivas analisadas. Em 74% delas o ministro relator proferiu uma sentença terminativa. Em 26% dos casos a reclamação foi julgada improcedente e, por fim, em *nenhum* caso o ministro relator julgou procedente¹⁰⁸.

Dentre as reclamações fundadas na SV 05, cuja decisão definitiva já havia sido proferida no momento da coleta de casos, apenas duas delas versavam sobre outra matéria que não a da instauração de sindicância sem defesa técnica para a apuração de falta grave cometida por preso. Nestas duas reclamações impugnava-se decisão judicial que determinou a reintegração de servidor público demitido, após procedimento administrativo disciplinar, ao cargo anteriormente ocupado. Em ambos os casos o ministro relator julgou pela extinção sem resolução do mérito¹⁰⁹.

Nas outras 21 decisões definitivas analisadas, tratava-se de procedimento administrativo disciplinar promovido na esfera criminal. É de suma relevância, no caso da SV 05, discriminar quais são as matérias tratadas na maior parte das reclamações, pois se verifica que o suposto *descumprimento a esta SV é bastante pontual*. A pesquisa revelou que a grande controvérsia que se instala no STF quando se trata da SV 05 é *com relação à sua aplicação na esfera penal e não aos procedimentos administrativos em geral*.

¹⁰⁸ Até o momento da coleta de casos, nenhuma reclamação com fundamento na SV 05 havia sido julgada pelo Plenário do STF, apenas monocraticamente.

¹⁰⁹ A Rcl. 6192/CE, rel. Min. Menezes Direito, j. 19/06/2008, e a Rcl. 6.232/SP, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 30/06/2008, foram as únicas que tratavam de questão diversa das outras trinta reclamações que também alegavam descumprimento ao verbete vinculante nº 05.

Os ministros do STF parecem compartilhar do entendimento de que a SV 05 não se aplica aos procedimentos administrativos de natureza penal. Contudo, os Tribunais prolatores das decisões impugnadas têm interpretado a SV 05 de forma indevida, pois, na prática, não fazem esta distinção. O Ministro Gilmar Mendes pôde exteriorizar o seu entendimento ao julgar a Rcl 9.739/SP¹¹⁰, neste caso, o reclamado, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, considerou não haver nulidade alguma em procedimentos administrativos disciplinares instaurados sem a garantia da defesa técnica ao acusado para que seja apurada a prática de falta grave. Nesta oportunidade, o Min. Gilmar Mendes entendeu que:

A Corte estadual, ao se pronunciar acerca da Súmula Vinculante n. 5/STF, apenas procedeu assim para enfatizar que o procedimento administrativo não violou o devido processo legal. Nesse ponto, o Tribunal incorreu em erro, pois a *Súmula Vinculante n. 5/STF é aplicada apenas aos procedimentos administrativos de natureza cível*. Não é, pois, aplicável aos processos disciplinares estabelecidos na Lei de Execuções Penais¹¹¹. (Grifos meus).

As razões para a não aplicação da SV 05 ao procedimento administrativo disciplinar na esfera criminal se deve ao fato de que as leis que o regulam trazem consigo um aparato normativo que assegura o direito de defesa. Em outra reclamação da mesma natureza, Rcl 10.037/SP, rel. Min. Dias Toffoli¹¹², o reclamante, representado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, alegou que

o regime jurídico próprio da Lei de Execuções Penais exige, para imposição de falta grave, a plenitude de defesa e do contraditório, com a presença da defesa técnica, tal como o processo penal, evitando-se a

¹¹⁰ Rcl 9.739/SP, rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento monocrático, j. 04.06.2010.

¹¹¹ O resultado desta reclamação foi, contudo, no sentido da improcedência. Embora o Ministro Gilmar Mendes tivesse encontrado uma falha no entendimento do Tribunal acerca do campo de incidência da SV 05, o assistido pela Defensoria Pública contou, no caso, deveras, com defesa técnica no procedimento administrativo instaurado para a apuração de falta grave – contou com a presença de defensor da FUNAP.

¹¹² Rcl 10.037/SP, rel. Min. Dias Toffoli, julgamento monocrático, j. 02.05.2010.

realização de sindicâncias produzidas mecanicamente, ou da interferência da emulação dos condutores do processo administrativo nos destinos probatórios da sindicância¹¹³.

Percebe-se, com isto, que nas reclamações em que se pleitear a anulação de sindicância instaurada para a apuração da prática de falta grave alega-se que houve o descumprimento à SV 05 por causa da *aplicação indevida* do verbete. O STF entenderá que a súmula vinculante foi aplicada de forma indevida, nas reclamações desta natureza, quando concluir que a SV não é aplicável ao caso, mas foi aplicada pelo juízo *a quo*, sendo, portanto, violada. Pela análise das decisões definitivas¹¹⁴, chegou-se aos seguintes valores:

		Sim	Não
01	A reclamação foi extinta sem resolução do mérito?	17	6
02	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?	0	6
03	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?	1	5
04	A reclamação foi julgada procedente?	0	6
05	A decisão do juízo <i>a quo</i> reclamada foi cassada? Ou, tratando-se de ato administrativo, foi anulado?	0	6

Com base nestes resultados, percebe-se que o número de reclamações julgadas extintas sem resolução do mérito é bastante significativo. Em todos os casos que o mérito foi julgado, o ministro relator concluiu que a SV 05 não havia sido descumprida, pois todas estas reclamações foram julgadas improcedentes. Pela análise dos resultados obtidos nas questões 02 e 03, nota-se que houve 1 caso em que o STF concluiu que a súmula *não era aplicada e foi violada* (portanto, aplicada de

¹¹³ No caso da Rcl 10.037/SP o Min. Rel. Dias Toffoli acaba por julgar extinta a ação sem resolução do mérito, uma vez que, a seu ver, o reclamante havia consubstanciado o pedido não só na SV 05, mas também em uma série de outros dispositivos legais. Para o Ministro esta inadequação fez do instrumento processual utilizado – reclamação – uma ação de natureza recursal, o que não deve ser admissível, porquanto “a função jurídico-política da reclamação e seu exame pelo STF, a mais alta Corte da República, exigem que seu emprego seja subsidiário, sob pena de ser a espécie aviltada e, com ela, a própria jurisdição extraordinária”.

Embora o Ministro Dias Toffoli decida negar seguimento à reclamação, ele adentra ao mérito da causa, concluindo pelo não descumprimento à SV 05, pois “o exame do acórdão do e. TJSP é revelador de que se ateuve a aspectos de ordem fática e relativos aos sucessos da instrução na origem”.

¹¹⁴ Fala-se, aqui, tanto nas decisões que tenham por base o pedido de anulação de sindicância instaurada para apuração de prática de falta grave como

maneira indevida). No entanto, mesmo neste caso a lide foi julgada improcedente.

Todas essas reclamações que tiveram o seu mérito apreciado versavam sobre a instauração de procedimento administrativo disciplinar de natureza criminal¹¹⁵. O que pude perceber com a análise dos casos é que, embora o resultado final seja no sentido de que não houve descumprimento, constata-se, nestes casos, que no procedimento administrativo disciplinar foi proporcionada a defesa técnica. Sendo assim, embora possamos ser levados à conclusão de que os ministros do STF entendem que a aplicação da SV 05 pelos juízos *a quo* nos casos em que o verbete é empregado na esfera penal está em conformidade com a súmula vinculante, trata-se de uma interpretação errônea.

Conciliando os números – oriundos da análise quantitativa – com a análise qualitativa dos casos, percebe-se que quando se aplica a SV 05 na esfera criminal tem-se uma forma de descumprimento à SV 05, pois não cabível a estes casos. Isto não se reflete nas decisões definitivas das reclamações com fulcro na SV 05, pois os procedimentos administrativos instaurados, de um modo geral, garantem na prática o exercício do direito de defesa ao condenado. No entanto, o vício está nas decisões judiciais impugnadas nestas reclamações, pois há casos em que o magistrado das instâncias inferiores, ao julgar causa em que se discuta a nulidade do procedimento administrativo disciplinar de natureza criminal, fundamenta a sua decisão com base em argumentos que afastam a pretensão de que o procedimento seja anulado trazendo, inclusive, a SV 05 como uma espécie de reforço argumentativo. Nestes casos, a mera alusão à SV 05 é capaz de gerar dúvidas quando ao descumprimento ou não do verbete, pois feito de maneira inapropriada.

Portanto, verifica-se que nos procedimentos administrativos disciplinares de *natureza criminal* a SV 05 não é aplicada de maneira indevida. A dúvida surge a partir do momento em que os atos praticados neste procedimento são levados às instâncias inferiores do Poder Judiciário, onde alguns magistrados intervêm trazendo interpretação inadequada ao

¹¹⁵ O termo “todas” se deve ao fato de que os 2 casos que não versavam sobre esta matéria, aos quais fiz alusão no tópico 4.7., foram julgados extintos sem resolução do mérito.

verbete, ensejando com isso a interposição das reclamações ora analisadas. O problema da interposição destas reclamações fundadas na SV 05, a meu ver, é de fácil solução, pois a partir do momento que os magistrados das instâncias inferiores perceberem que a SV 05 é cabível tão somente para os procedimentos administrativos disciplinares de *natureza cível*, não serão interpostas muitas reclamações no STF que versem sobre esta controvérsia.

Com relação aos procedimentos disciplinares de natureza cível propriamente, objeto de tutela da SV 05, me parece que sobre estes o verbete seja eficaz, porquanto foram encontrados tão somente dois casos que versavam sobre o descumprimento da súmula em procedimentos desta natureza, o que denota que o entendimento consubstanciado neste verbete não tem causado muitas dúvidas.

4.8. Súmula vinculante nº 08: Prescrição e decadência de crédito tributário

São inconstitucionais o parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei nº 1.569/1977 e os artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991, que tratam de prescrição e decadência de crédito tributário. (Enunciado da SV 08)

A Súmula Vinculante nº08 foi aprovada na vigésima segunda sessão extraordinária do Plenário do STF, no dia 12 de junho de 2008. A idéia de edição do verbete se deu na ocasião do julgamento de quatro Recursos Extraordinários, que tiveram a sua repercussão geral conhecida pelo Plenário do STF¹¹⁶. Os pleitos versavam sobre a possibilidade do uso de lei ordinária para regular matéria concernente à prescrição ou decadência do crédito tributário – tanto para obter a suspensão do prazo, quanto para dilatá-lo.

¹¹⁶ São eles: RE 559.943/RS, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 12/06/2008; RE 556.664/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12/06/2008; RE 559.882/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12/06/2008; RE 560.626/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12/06/2008.

A discussão teve por objeto a inconstitucionalidade de três dispositivos legais: o artigo 5º, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 1.569/1977 e os artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991, segundo os quais:

Art. 5º. Sem prejuízo da incidência da atualização monetária e dos juros de mora, bem como da exigência da prova de quitação para com a Fazenda Nacional, o Ministro da Fazenda poderá determinar a não inscrição como Dívida Ativa da União ou a sustação da cobrança judicial dos débitos de comprovada inexecução e de reduzido valor.

Parágrafo único – A aplicação do disposto neste artigo *suspende a prescrição dos créditos a que se refere.*

Art. 45. O direito da Seguridade Social apurar e constituir seus créditos *extingue-se após 10 (dez) anos* (...).

Art. 46. O direito de cobrar os créditos da Seguridade Social, constituídos na forma do artigo anterior, *prescreve em 10 (dez) anos.* (Grifos meus)

O recorrente, nestes recursos extraordinários – em todos os casos, a administração pública –, tinha por objetivo dotar de invalidez acórdãos que declaravam a inconstitucionalidade dos artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991 e do parágrafo único do artigo 5º, do Decreto-Lei nº 1.569/77¹¹⁷. As decisões emanadas pelos Tribunais consideravam que os diplomas normativos que traziam disciplina legal a estas matérias eram inapropriados, uma vez que o artigo 146, III, b, da CF/88¹¹⁸, determina ser de competência de *lei complementar* o estabelecimento de normas gerais em matéria de legislação tributária, sobretudo nos casos de decadência e prescrição de créditos¹¹⁹. Para derrubar estas decisões, vários argumentos foram lançados, como, por exemplo, o de que as contribuições destinadas à

¹¹⁷ Nem todos os acórdãos recorridos alegavam a inconstitucionalidade do parágrafo único do Art. 5º do Decreto-Lei nº 1.569/77.

¹¹⁸ Art. 146. Cabe à lei complementar:

III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

b. obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários.

¹¹⁹ A Constituição Federal de 1967 já trazia dispositivo desta natureza.

Seguridade Social não possuiriam natureza tributária e, sendo assim, a elas não se aplicaria a regra constitucional que determina ser de competência de lei complementar a disciplina normativa destas questões.

Todas as teses levantadas pelos recorrentes foram rechaçadas pelos ministros do STF, os quais apresentaram argumentação exaustiva para confirmar a posição consubstanciada nos acórdãos recorridos. O Ministro Gilmar Mendes, relator do RE 556.664/RS, além de munir o seu voto de extensa argumentação legal e doutrinária, trouxe à colação uma série de julgados do STF em que a Corte já havia se manifestado no sentido da inconstitucionalidade destes dispositivos:

dentre as decisões que trataram de forma direta da validade dos artigos 45 e 46 da Lei 8.212/91, que ampliaram os prazos de decadência e de prescrição no caso de contribuições de Seguridade Social, registro as decisões monocráticas proferidas nos Recursos Extraordinários 456.750, 534.836 e 544.361, 548.785, 552.824, Rel. Min. Eros Grau, 552.757, Rel. Min. Carlos Britto; 559.991, 560.115, Rel. Min. Celso de Mello; 537.657, 552.710, 546.046, 540.704, Rel. Min. Marco Aurélio, ao pressuposto de que a disciplina dos institutos pressupõe lei complementar¹²⁰.

Os ministros do STF entendem que, nestes casos, a competência é tão somente de lei complementar, sendo assim, não haveria margem para a atuação do legislador ordinário ou do Poder Executivo para regulamentar os prazos de prescrição e decadência dos créditos de contribuição da Seguridade Social. O Ministro Gilmar Mendes, em outro momento no seu voto, discorre sobre a necessidade de edição de lei complementar para o caso em questão:

trata-se de *normas* [aquelas trazidas pela lei complementar] *com maior espectro*, a serem seguidas por todas as esferas políticas com competência tributária

¹²⁰ O acórdão do julgamento do RE 556.664/RS, Plenário, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12/06/2008, encontra-se disponível no site: <www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=561617&idDocumento=&codigoClasse=437&numero=556664&siglaRecurso=&classe=RE>. Acesso em 08 de nov. de 2010.

de maneira uniforme, seja por direta incidência sobre as relações jurídico-tributárias, seja como fator delimitador da edição de legislação ordinária em matéria fiscal.

*E a fixação de prazos decadenciais e prescricionais, a definição da sua forma de fluência são questões que exigem tratamento uniforme em âmbito nacional*¹²¹.
(Grifos meus).

Ainda na sessão plenária do STF em que os ministros julgaram estes recursos, o Ministro Cezar Peluso trouxe à baila a questão da edição de súmula vinculante para consolidar o entendimento da Corte acerca do tema. O resultado desta iniciativa foi a edição da SV 05, aprovada na vigésima segunda sessão extraordinária do Plenário do STF, no dia 12 de junho de 2008. A adoção de verbete com força vinculante, neste caso, teve por objetivo tornar pacífica uma questão acerca da qual a Corte há muito já havia fixado o seu entendimento.

Em meio às decisões analisadas na pesquisa, verifica-se que em 25 delas o objeto impugnado era a SV 08. Pelo número de decisões, percebe-se que se trata de uma súmula vinculante que não é muito invocada nas reclamações fundadas no artigo 103-A, § 3º, da CF/88.

Embora o conteúdo da SV 08 traga reflexos significativos aos órgãos da administração pública, ela só será efetivamente *aplicada* por decisões judiciais. Os dispositivos legais declarados inconstitucionais pelo verbatim editado pelo STF tratam da *prescrição* e *decadência* de crédito tributário. O Código Civil de 2002 traz disciplina legal a estes dois institutos, conforme se lê nos seguintes dispositivos: artigo 193, “a prescrição pode ser alegada em qualquer grau de jurisdição, pela parte a quem aproveita”; e artigo 210, “deve o juiz, de ofício, conhecer a decadência, quando estabelecida por lei”. O Código de Processo Civil, inclusive, prevê em uma série de dispositivos a prescrição e a decadência, dentre eles: o art. 219, § 4º, que permite ao juiz pronunciar de ofício a prescrição; e o art. 269, IV, que determina que haverá resolução do mérito quando o juiz pronunciar a decadência ou a prescrição.

¹²¹ Idem ibidem, p. 1901.

A prescrição e a decadência são institutos que só ganham contornos sólidos quando submetidas à tutela jurisdicional do Estado. Sendo assim, será por meio de *decisão judicial* que a SV 08 poderá ser descumprida, pois cabe ao Poder Judiciário declarar a ocorrência ou não da prescrição ou decadência. Deveras, pela análise dos casos fica ainda mais evidente essa constatação, pois todas as decisões proferidas pelos ministros do STF em reclamação fundada na SV 08 tinham como objeto impugnado alguma decisão judicial – sendo assim, em nenhum caso o objeto impugnado foi um ato administrativo.

4.8.1 Decisões liminares

Nos casos em que se analisou o julgamento do pedido de tutela antecipada¹²², verifica-se que na maior parte deles a medida foi concedida. Foram 7 as decisões liminares analisadas, em 6 casos o ministro relator julgou procedente o pedido e em 1 casos julgou no sentido da improcedência.

Não foram muitas as decisões liminares analisadas, sendo um pouco precoce a emissão de um juízo de valor acerca de como a Corte responde em sede de liminar nos casos em que se alega descumprimento à SV 08. Contudo, é possível traçar algumas balizas com base nos resultados obtidos, pois eles são capazes de traduzir o entendimento do STF até o momento em que foi realizada a coleta dos casos no site do STF¹²³.

Os números obtidos pela análise das decisões liminares apontam o seguinte resultado:

		Sim	Não
01	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?	6	1
02	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?	6	1
03	A tutela antecipada foi concedida?	6	1

¹²² Todas as decisões liminares em que o objeto impugnado foi a SV 08 foram proferidas em sede de juízo monocrático. Não foram objeto de estudo as decisões liminares das reclamações cuja decisão definitiva tivesse sido abarcada pela coleta de casos.

¹²³ O recorte de casos foi realizado no dia 04 de agosto de 2010.

Percebe-se, com base nos resultados indicados, que na maior parte das decisões liminares os ministros do STF entendem que a SV 08 foi descumprida. Isto se deve ao fato de que se constata que a SV é aplicável ao caso concreto e que a súmula vinculante foi violada. Sendo assim, conclui-se que a decisão judicial impugnada não observou a regra contida na SV 08, tal qual a da inconstitucionalidade de três dispositivos legais: artigo 5º do Decreto-Lei nº 1.569/1977 e os artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991. Para que a decisão judicial descumpra esta SV, portanto, é necessário que ela aplique os dispositivos considerados inconstitucionais pelo verbete ao caso concreto. E, tendo em vista os números obtidos com a análise destas decisões liminares, percebe-se que a Corte, neste juízo de mérito, embora precário, constata que as decisões judiciais impugnadas consideraram constitucionais os dispositivos aludidos no verbete.

4.8.2. Decisões definitivas

As decisões definitivas analisadas revelaram que a maior parte das reclamações cujo parâmetro é a SV 08 acaba por ser julgada extinta sem resolução do mérito. Ao todo foram 18 as decisões definitivas analisadas. Em 55,5% (10) delas o ministro relator proferiu uma sentença terminativa. Em 44,5% (8) dos casos a reclamação foi julgada improcedente e, por fim, em *nenhum* caso o ministro relator julgou procedente¹²⁴.

Analisando as decisões definitivas, chegou-se aos seguintes valores:

		Sim	Não
01	A reclamação foi extinta sem resolução do mérito?	10	8
02	A decisão entendeu ser a súmula vinculante aplicável ao caso concreto?	0	8
03	A decisão entendeu que a súmula vinculante foi violada (por ação ou omissão)?	0	8
04	A reclamação foi julgada procedente?	0	8
05	A decisão do juízo <i>a quo</i> reclamada foi cassada? Ou, tratando-se de ato administrativo, foi anulado?	0	8

Embora em alguns casos (10) a reclamação tenha sido extinta sem resolução do mérito, pela análise das decisões em que o STF realizou, efetivamente, um juízo de mérito, constata-se que a SV 08 é bastante eficaz, uma vez que o STF nunca entendeu que ela tenha sido descumprida.

¹²⁴ Até o momento da coleta de casos, duas reclamações com fundamento na SV 08 haviam sido julgadas pelo Plenário do STF.

Acredito que a eficácia deste verbete se deva a dois fatores. Um deles é o fato de que tanto o STF como os demais tribunais e tribunais superiores já possuía um vasto acervo de decisões que traduziam o conteúdo da SV 08, o que traz a idéia de que já se tratava de uma questão relativamente pacífica. Um segundo fator seria a edição da Lei Complementar nº 128, depois de já editada a SV 08, pois esta Lei revogou expressamente os artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991. Sendo assim, caso algum magistrado se sinta, eventualmente, tentado a aplicar, no caso concreto, o artigo 45 ou 46 da Lei nº 8.212/1991, isto não será possível, pois estes dispositivos não só tiveram a sua validade tolhida pela SV 08, como, também, retirados do texto da lei pela Lei Complementar nº 128 – os efeitos práticos são os mesmos, mas, a partir do momento em que o legislativo endossa a posição do STF, o entendimento se dota de uma visibilidade ainda maior¹²⁵.

O sentido da SV 08 remanesceria pertinente no tocante à declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único, do artigo 5º, do Decreto-Lei nº 1.569/1977. A SV 08, para este caso, é o único diploma normativo que traz a regra de que o referido dispositivo é inconstitucional, pois nenhuma lei foi editada, até o momento, para revogá-lo de forma expressa. O Ministro Gilmar Mendes, no julgamento do RE 556.664/RS, conclui que o art. 5º, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 1.569/77, é inconstitucional e explica:

na verdade, o vício situa-se no parágrafo, que *invade a seara reservada à lei complementar* ao prever hipótese de suspensão da prescrição e *cria situação de imprescritibilidade*, que também não encontra fundamento na Lei Maior¹²⁶. (Grifos meus).

Portanto, a inconstitucionalidade, neste caso, se deve tanto ao fato de o Decreto-Lei ter versado sobre matéria reservada à lei complementar, como ao de ter criado uma hipótese de imprescritibilidade para crédito de

¹²⁵ É preciso lembrar que o instituto da súmula vinculante tem por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas. A SV 08 tem por objetivo ditar norma acerca da validade de três dispositivos legais, no entanto, a súmula não tem o condão de excluir do texto da lei estes dispositivos, sendo esta uma atribuição do Poder Legislativo.

¹²⁶ O acórdão do julgamento do RE 556.664/RS, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 12/06/2008, encontra-se disponível no site:

<www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=561617&idDocumento=&codigoClasse=437&numero=556664&siglaRecurso=&classe=RE>. Acesso em 08 de nov. de 2010.

natureza tributária. A despeito da relevância da consolidação do entendimento de que se trata de uma norma inconstitucional, a análise dos resultados obtidos nos permite concluir que a SV 08, por si só, é o suficiente para que as demais instâncias do Poder Judiciário acatem e apliquem o conteúdo do verbete. Sendo assim, com base nas decisões julgadas até o momento da coleta dos casos, é possível dizer que a SV 08 é uma súmula eficaz.

4.9. Súmula vinculante nº 03: Direito ao contraditório e à ampla defesa nos processos perante o TCU

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. (Enunciado da SV 03).

A Súmula Vinculante nº 03 foi aprovada na décima quinta sessão ordinária do Plenário do STF, no dia 30 de maio de 2007. A iniciativa da proposta foi do Min. Gilmar Mendes, que entendeu ser necessário consolidar em súmula vinculante o entendimento da Corte no julgamento de quatro mandados de segurança que versavam sobre a imprescindibilidade do contraditório e da ampla defesa nos processos em trâmite no TCU¹²⁷. A Min. Ellen Gracie, ao presidir a sessão plenária na qual se discutiu a adoção do verbete, reconheceu que se tratava de "tema atual e capaz de acarretar,

¹²⁷ A Ministra Relatora Ellen Gracie apontou, na sessão plenária em que se discutiu a aprovação do verbete, quatro mandados de segurança como sendo os precedentes que lograram conduzir a Corte ao entendimento consolidado na SV 03: MS 24.268, rel. org. Min. Ellen Gracie, rel. para o acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 05/02/2004; MS 24.728, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/08/2005; MS 24.754, rel. Min. Marco Aurélio, j. 07/10/2004; MS 24.742, rel. Min. Marco Aurélio, j. 08/09/2004. Os debates para a aprovação do enunciado da SV 03 encontram-se disponíveis no site: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/dje_20070810_078.pdf>. Acesso em 09 de nov. de 2010.

inegavelmente, grave insegurança jurídica¹²⁸, sendo, deste modo, justificada a edição de súmula vinculante.

O Min. Walton Alencar Rodrigues, Presidente do Tribunal de Contas da União à época, sugeriu, com relação à proposta de súmula, a inclusão da possibilidade de o TCU apreciar inicialmente a legalidade dos *atos de admissão de pessoal e, inclusive, os atos de alteração de fundamento legal* das aposentadorias, pensões e reformas anteriormente concedidas sem o exercício necessário do contraditório e da ampla defesa. O Min. Cezar Peluso, no entanto, percebeu que se tratava de hipóteses não previstas nos precedentes, o que o levou a afastar a sugestão, sendo acompanhado pela maioria dos ministros do STF. Ao final, a Corte acabou por aprovar o verbete com o teor da proposta inicial, tendo restado vencido o Min. Marco Aurélio¹²⁹.

A tese da necessidade de exercício do contraditório e da ampla defesa até mesmo nos procedimentos administrativos se reflete nos precedentes da súmula vinculante nº 03. O MS 24.268/MG¹³⁰ foi destacado na ocasião dos debates, sendo, inclusive, considerado o principal precedente para a edição do verbete¹³¹. No julgamento deste Mandado de Segurança, todos os ministros do STF, com exceção da Min. Ellen Gracie¹³², entenderam que a

¹²⁸ Idem ibidem, p. 39.

¹²⁹ Ao Min. Marco Aurélio não pareceu ser adequado o enunciado da proposta. Um dos pontos passíveis de crítica, para o Ministro, foi a inclusão da expressão "ato administrativo que beneficie o interessado". Para ele, as hipóteses colocadas como exceção à necessidade de garantia ao contraditório e à ampla defesa poderiam configurar, inclusive, um ato administrativo que traga benefícios ao interessado. Nas palavras do Ministro: "a alusão a ato administrativo que beneficie o interessado, o ato originário do órgão beneficia o interessado, tanto assim que ele recebe do próprio órgão os valores após o afastamento, no caso de aposentadoria". Além disso, o Ministro considera que "há, também, a questão referente à menção, à concessão inicial – o vocábulo é da proposta inicial – de aposentadoria, reforma e pensão. Penso que há necessidade de se contemplar também o instituto da alteração, quer da aposentadoria, quer dos proventos, quer da pensão. Por isso, como está o verbete, não posso somar o meu voto ao dos Colegas". Idem ibidem, p. 41.

¹³⁰ MS 24.268, rel. org. Min. Ellen Gracie, rel. para o acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 05/02/2004

¹³¹ A Min. Ellen Gracie ao tratar do conteúdo da proposta, colocou que traduzia "o quanto decidido por esta Corte no julgamento do principal precedente indicado, o Mandado de Segurança 24.268, do qual fui a relatora originária, tendo sido designado relator para o acórdão o eminente Ministro Gilmar Mendes". Idem ibidem, p. 40.

¹³² No julgamento do MS 24.268/MG, a Min. Ellen Gracie, em seu voto, colocou: "penso ser dispensável o contraditório na fase administrativa, eis que a questão é exclusivamente de direito". Acórdão do MS 24.268/MG, rel. originária Min. Ellen Gracie, rel. para o acórdão Min. Gilmar Mendes. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=86111&idDocumento=&codigoClasse=376&numero=24268&siglaRecurso=&classe=MS>>. Acesso em 09 de nov. de 2010. p. 161.

Constituição Federal de 1988 ampliou o campo de incidência do direito de defesa e, com isto, deveria ser inerente a todos os processos – seja ele judicial ou administrativo.

O Min. Gilmar Mendes trata do direito ao contraditório e à ampla defesa em seu voto e, ao final, assenta que:

(...) as dúvidas porventura existentes na doutrina e na jurisprudência sobre a dimensão do *direito de defesa* foram afastadas de plano, sendo inequívoco que essa garantia *contempla*, no seu âmbito de proteção, *todos os processos judiciais ou administrativos*¹³³. (Grifos meus).

A SV 03, no entanto, não garante de forma ampla e irrestrita o direito de defesa, uma vez que o verbete contempla uma exceção para os casos em que a decisão tem por objetivo a apreciação da legalidade do ato de *concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão*.¹³⁴ O Min. Sepúlveda Pertence, no julgamento do MS 24.268/MG, endossou a posição do Min. Gilmar Mendes, todavia apontou a existência destas causas que excepcionam a regra da imprescindibilidade de garantia ao direito à defesa:

é preciso distinguir – como já ficou claro, aliás, da discussão, mas para mim é o ponto essencial, a que me restrinjo – *a atuação do Tribunal de Contas integrando e tornando definitiva, na órbita administrativa, a concessão de aposentadoria e pensões – ato que independe da audiência do interessado* (...) ¹³⁵.

O consenso de que o contraditório e a ampla defesa deveriam ser garantidos nos procedimentos administrativos perante o TCU e, inclusive, as

¹³³ Idem ibidem, p. 168.

¹³⁴ A meu ver o STF agiu com prudência ao excetuar a regra no tocante à apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão, porquanto se trata de uma análise em que a administração pública não age de forma discricionária, mas sim *vinculada*. Deste modo, ao analisar a legalidade destes atos, aprecia-se tão somente se o ato atende aos requisitos legais que a ele se impõe observar, ou seja, se obedece à *forma* e à *finalidade* para ele prevista em lei e se a autoridade que o editou possui *competência* legal para tanto ou não.

¹³⁵ O Min. Sepúlveda Pertence faz questão de inserir as causas excepcionais para contrastar com o caso *sub iudice*, situação em que a garantia ao direito ao contraditório e à ampla defesa se fazia necessária. Embora nesta assentada o Ministro não tenha considerado a situação da reforma – mas, tão somente, a concessão de aposentadoria e pensões – em outros precedentes da súmula a Corte a levou em consideração. Idem ibidem, p. 212.

exceções à regra foi o que motivou, portanto, a edição da súmula vinculante nº 03. Uma das funções desta SV era a de combater toda e qualquer insegurança jurídica que pudesse resultar da inobservância deste entendimento. Maria Olívia P. Junqueira, ao estudar os precedentes que deram origem ao verbete vinculante nº 03, concluiu que, com relação aos precedentes desta SV, “as decisões esparsas indicam uma estabilidade da jurisprudência” e que inclusive:

os vários precedentes revelam que o TCU não vinha garantindo o contraditório em determinados processos perante este órgão, o que também contrariava entendimento do STF¹³⁶.

Sendo assim, este contexto justificaria a edição do verbete. Cumpre averiguar se, depois de sumulado o entendimento do STF, os processos perante o TCU têm assegurado o exercício do direito de defesa em procedimentos administrativos que possam resultar em anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado. Até o momento da coleta de casos, foram 15 as reclamações julgadas pelo STF em que se alegava descumprimento à SV 03.

O número de reclamações estudadas, como é possível perceber, foi pequeno, de modo que se torna difícil tirar conclusões sólidas com base no desfecho final que cada uma delas obteve. Sendo assim, prefiro me abster de elaborar qualquer juízo de valor imperativo acerca da eficácia ou não da SV 03, contudo vale registrar algumas impressões que tive ao analisar os resultados obtidos com o estudo das decisões abarcadas pela coleta de casos¹³⁷.

É interessante observar que, embora a SV 03 seja claramente voltada aos procedimentos administrativos perante o TCU, em apenas 4 casos a

¹³⁶ JUNQUEIRA, Maria Olívia Pessoni. *A Construção da Súmula Vinculante pelo STF: Observação dos dezesseis primeiros enunciados de súmula vinculantes editados*. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/149_Monografia%20Maria%20Olivia.pdf>

¹³⁷ Devido ao baixo número de reclamações fundadas na SV 03, optei por não criar tópicos individuais para trazer os resultados obtidos pela pesquisa, diferentemente do que foi realizado neste trabalho para o caso das súmulas vinculantes: 10, 04, 11, 14, 13, 09, 05 e 08.

Corte de Contas era o reclamado na ação¹³⁸. Na maior parte das decisões analisadas, fundadas no descumprimento à SV 03, o objeto impugnado era *decisão judicial* – 9 casos¹³⁹. É possível que isso se deva ao fato de que a Lei nº 11.417/06 não permite a interposição direta de reclamação no STF por descumprimento à súmula vinculante cujo objeto impugnado seja algum ato administrativo em qualquer hipótese. O artigo 7º, § 1º, desta Lei, dispõe que: “contra omissão ou ato da administração pública, o uso da reclamação só será admitido após o esgotamento das vias administrativas”.

Embora haja grande divergência doutrinária e jurisprudencial acerca da natureza jurídica das decisões proferidas pelo TCU – se administrativa ou não –, é possível que o baixo número de reclamações em que o objeto impugnado seja decisão do TCU se deva ao fato de que é preciso que haja o esgotamento das vias administrativas. Trata-se de uma possibilidade plausível para explicar o fato de o STF não ter se manifestado muitas vezes nos casos de reclamações desta natureza.

Os resultados da pesquisa revelam que em nenhuma reclamação cuja decisão definitiva foi analisada o STF entendeu que houve descumprimento à SV 03. Ou seja, em todos estes casos, a reclamação foi julgada improcedente ou extinta sem resolução do mérito. Em certa medida, isto se deve ao fato de os reclamantes pretenderem fazer com que a garantia ao contraditório e à ampla defesa sejam asseguradas para hipóteses não previstas pela SV 03. O julgamento da Rcl 6.396/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, pelo Plenário do STF, em 21/10/2009, é emblemático neste sentido, a própria ementa do acórdão traduz com clareza as limitações da SV 03:

¹³⁸ Trata-se do caso da Rcl 7.411/DF, Min. Rel. Joaquim Barbosa, j. 31/03/2009, e da Rcl 8.226/DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13/05/2009, em que foram analisadas as respectivas decisões liminares; e do caso da Rcl 7.096/RJ, rel. Min. Celso de Mello, j. 19/12/2008, e da Rcl 6.396/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 03/09/2008, em que foram analisadas as respectivas decisões definitivas.

¹³⁹ Foi o que se constatou pela análise da decisão definitiva proferida pelo STF nas seguintes reclamações: Rcl 6.723/PR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 09/06/2010; Rcl 8947/AP, rel. Min. Ellen Gracie, j. 18/12/2009; Rcl 8.235/DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 22/06/2009; Rcl 7.000/DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 15/12/2008; Rcl 6.719/PR, rel. Min. Cezar Peluso, j. 10/11/2008; Rcl 6.420/DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 10/09/2008; Rcl 8.691/RS, rel. Min. Celso de Mello, j. 08/09/2009; Rcl 6.724/PR, rel. Min. Celso de Mello, j. 02/10/2008. E, inclusive, pela análise da decisão liminar da Rcl 6.224/SP, rel. Min. Cezar Peluso, j. 16/09/2008.

a súmula vinculante nº 03 se dirige, exclusivamente, às decisões do Tribunal de Contas da União que anulem ou revoguem atos administrativos que beneficiem algum interessado. Os precedentes que subsidiaram a elaboração da Súmula Vinculante nº 03 tratam tão somente de decisões da Corte de Contas que cancelaram aposentadorias ou pensões. Em nenhum deles há referência a procedimentos de tomadas de contas.

O procedimento de tomada de contas se destina à verificação, pelo Tribunal de Contas, da regularidade da utilização das verbas públicas pelos responsáveis. Ou seja, este procedimento não envolve a anulação ou a revogação de um ato administrativo que beneficia o administrador público [para concluir que a SV 03 não se aplica ao caso]¹⁴⁰. (Grifos meus).

Sendo assim, é evidente que o STF chegará à conclusão de que não houve descumprimento ao verbete.

Com relação à SV 03, há ainda outro aspecto que merece ser observado. O STF ao editá-la fixou uma regra que, a princípio, deve ser observada pelo Tribunal de Contas da União. No entanto, o artigo 103-A, da CF/88, coloca que a súmula “terá efeito vinculante relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta”. Sendo assim, cabe a seguinte indagação: a SV 03 que impõe um dever ao TCU (órgão vinculado ao Poder Legislativo) exerce força vinculante sobre este órgão?

O legislador constituinte limitou a força do instituto ao determinar que ele só será vinculante a órgãos do Poder Executivo e do Poder Judiciário. Há quem sustente que o TCU está *vinculado* ao Poder Legislativo e, inclusive, quem diga que aquele *pertença* a este. Independentemente da posição adotada, é preciso admitir que o órgão não está ligado ao Poder Executivo ou ao Poder Judiciário. A própria Constituição Federal, quando

¹⁴⁰ Acórdão da Rcl 6.396/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docIC=605590>>. Acesso em 09 de nov. de 2010. p. 111.

trata da Organização dos Poderes (título IV), traz junto ao capítulo que versa sobre o Poder Legislativo (capítulo I) as atribuições do TCU (seção IX). Tendo em mente estas balizas constitucionais, entendo que se a pretensão do STF, ao editar o verbete, era a de fazer com que a sua regra possuísse efeito vinculante ao TCU, os ministros extrapolaram a competência que lhes fora delegada pelo artigo 103-A, da CF/88.

Com base nestas premissas, concluo que a SV 03, para que esteja em conformidade com o texto constitucional, só poderá exercer sua força vinculante às instâncias inferiores do Poder Judiciário que tiverem que julgar causa que envolva decisão do TCU, em cujo procedimento não se tenha exercido o direito de defesa, e que tenha resultado na anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado.

4.10. Súmula vinculante nº 02: Normas estaduais e distritais sobre loterias e bingos¹⁴¹

É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias. (Enunciado da SV 02).

A Súmula Vinculante nº 02 foi aprovada na décima quinta sessão ordinária do Plenário do STF, no dia 30 de maio de 2007. A Min. Ellen Gracie, ao presidir a sessão plenária na qual se discutiu a adoção do verbete, elencou um extenso rol de precedentes do STF que refletiam o teor do enunciado¹⁴². Todos os casos citados eram fruto do *controle de*

¹⁴¹ O título empregado para sintetizar a essência da SV 02 foi retirado da monografia da aluna Maria Olívia, realizada no ano de 2009 na Escola de Formação da SBDP, sobre a construção dos enunciados de súmula vinculante.

¹⁴² Nos debates a Ministra Ellen Gracie cita como precedentes os seguintes casos: ADI 2.847/DF, rel. Min. Carlos Velloso, j. 05/08/2004; ADI 3.147/PI, rel. Min. Carlos Britto, j. 10/08/2006; ADI 2.996/SC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 10/06/2008; ADI 2.690/RN, Min. Gilmar Mendes, j. 07/06/2006; ADI 3.183/MS, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 10/08/2006; ADI 3.277/PB, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 02/04/2007. E, inclusive, ainda outros casos que não haviam sido publicados até o momento da sessão ordinária do Plenário na qual se discutia a adoção do verbete: ADI 2.995/PE, rel. Min. Celso de Mello, j. 13/12/2006; ADI 3.148/TO, rel. Min. Celso de Mello, j. 13/12/2006; ADI 3.293/MS, rel. Min. Celso de Mello, j. 13/12/2006; e ADI 3.060/GO, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 03/05/2007. Os debates para a aprovação do enunciado da SV 02 encontram-se disponíveis no site: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/dje_20070810_078.pdf>. Acesso em 11 de nov. de 2010.

constitucionalidade concentrado, exercido pelo STF, de leis e atos normativos emanados pelo Poder Público.

O conteúdo da súmula parte de uma interpretação do artigo 22, XX, da CF/88, que determina ser da *competência exclusiva da União* legislar sobre o sistema de *consórcios e sorteios*¹⁴³. A Min. Ellen Gracie, ao fazer menção aos precedentes, assentou que naqueles casos o entendimento da Corte foi unânime, com exceção de divergências pontuais, pois em todos se decidiu que:

*a competência para legislar sobre bingos e loterias – atividades abarcadas pelo conceito de sistemas de consórcios e sorteios – é privativa da União, incorrendo em inconstitucionalidade, por vício formal, todo complexo normativo estadual ou distrital – e esse acréscimo foi feito pelo Ministro Marco Aurélio, na referência aos normativos distritais – que trate do referido assunto*¹⁴⁴. (Grifos meus)

A súmula, portanto, acabou por interpretar o dispositivo constitucional na medida em que inseriu dentro do sistema de consórcio e sorteios, os bingos e loterias. Sendo assim, a eles também seria aplicável a regra de que cabe tão somente à União legislar sobre este tipo de atividade.

Ao final dos debates, todos os ministros do STF se manifestaram favoravelmente à edição do verbete, com exceção do Min. Marco Aurélio. Naquela ocasião, o Ministro chamou atenção para o fato de que os precedentes não tratavam de consórcios e sorteios, mas sim sobre loterias, englobando-se aqui os bingos. Para ele, portanto, não caberia à União “disciplinar serviço da unidade da Federação, sob pena de a Federação ser solapada”¹⁴⁵. O Min. Marco Aurélio se reportou ao seu voto no julgamento da ADI 2.847, rel. Min. Carlos Velloso, j. 05/08/2004, em que se discutia a constitucionalidade de leis distritais que versavam sobre loterias. Nesta ADI, ele colocou que é “premissa básica do federalismo que somente à

¹⁴³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XX. sistema de consórcio e sorteios.

¹⁴⁴ Idem ibidem, p. 36.

¹⁴⁵ Idem ibidem, p. 36.

Constituição Federal cabe restringir a autonomia dos Estados membros”¹⁴⁶.
A partir deste pressuposto, o Ministro conclui que:

A visão primeira do inciso XX do artigo 22 da Carta Federal, a *versar* sobre sistemas de consórcios e sorteios, reservando-os à disciplina pela União, conduz à conclusão sobre a abrangência a ponto de alcançar loterias. Afinal, estas submetem-se a sistemas de sorteio. Todavia, *os dois vocábulos – consórcio e sorteio* -, conforme ressaltado por Luís Roberto Barroso, *jamais englobaram o serviço lotérico*¹⁴⁷. (Grifos meus).

No entanto, o Ministro Marco Aurélio restou vencido na ocasião do julgamento da ADI 2.847 e, inclusive, na sessão plenária em que se discutiu a aprovação da SV 02. Os ministros do STF, em sua maioria, acataram a tese de que se trata de um desrespeito à repartição constitucional de competências que determina como sendo de competência da União a disciplina legal desta matéria e não dos Estados membros, Distrito Federal e municípios. Ademais, a vasta jurisprudência da Corte revela que se trata de um entendimento externado reiteradas vezes pelo STF, daí a possibilidade de edição de súmula vinculante.

A SV 02 foi uma das primeiras súmulas a ser editada pelo STF. Sendo assim, tendo em vista que se trata de um verbete que já foi editado há certo tempo, torna-se necessário saber ele é eficaz ou não. A análise dos casos que serviram de base para a pesquisa mostrou que não foram muitas as reclamações com base na SV 02 já julgadas até o momento da coleta de casos. Eram tão somente 15 decisões – sendo 2 decisões liminares e 13 decisões definitivas.

Maria Olívia Personi Junqueira, em sua monografia realizada na Escola de Formação da SBDP em 2009, estudou o processo de construção da súmula vinculante pelo STF e, com relação à SV 02, pôde perceber que em meio aos debates para a edição do verbete,

¹⁴⁶ Idem ibidem, p. 38.

¹⁴⁷ Idem ibidem, p. 38.

não houve menções a controvérsias, nem entendimentos divergentes dos órgãos judiciários de origem entre si ou em relação ao STF, nem constavam como partes órgãos da administração pública que criassem a controvérsia em relação ao Judiciário¹⁴⁸.

A autora concluiu que se tratava de um entendimento bastante uniforme em meio aos órgãos judiciários e, inclusive, aos órgãos da administração pública. Sendo assim, acredito que o baixo número de reclamações interpostas no STF se deva ao fato de que não se trate de uma norma corriqueiramente violada. Os resultados das reclamações cuja decisão definitiva foi abarcada pelo recorte da pesquisa revelam que em nenhum caso o STF julgou procedente a reclamação. Ou seja, os ministros do STF nunca apreciaram alguma reclamação em que entendessem que a SV 02 foi descumprida.

Das 13 reclamações em que a decisão definitiva já havia sido proferida, em 5 casos o STF julgou no sentido da improcedência (colocando que a SV 02 não havia sido violada e que nem era ao menos aplicável) e em 8 casos a Corte proferiu uma sentença terminativa.

Ao contrário do que ocorre na maior parte das reclamações fundadas em súmula vinculante, o número de reclamações, com base na SV 02, em que o objeto impugnado é alguma decisão judicial era relativamente pequeno (5 casos).

Quando o objeto impugnado era algum *ato administrativo* (10 casos), percebeu-se que na maior parte dos casos em que a reclamação é julgada extinta sem resolução do mérito, isto decorre do fato de que o ato impugnado é de momento anterior ao da edição da SV 02. Acredito que a dúvida, acerca do descumprimento ou não ao comando sumular, se deva ao fato de que, embora o ato administrativo tenha sido editado em momento anterior ao da edição da SV 02, em alguns casos, ele possui caráter genérico e abstrato. Sendo assim, o ato continua a produzir efeito após a edição da SV 02, mesmo tendo sido editado em momento anterior ao da

¹⁴⁸ JUNQUEIRA, Maria Olívia Pessoni. *A Construção da Súmula Vinculante pelo STF: Observação dos dezesseis primeiros enunciados de súmula vinculantes editados*. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/149_Monografia%20Maria%20Olivia.pdf>

publicação do verbete. Um caso emblemático neste sentido foi julgamento, pelo Plenário do STF, do Agravo Regimental interposto em face da Rcl 5.400/SP, rel. Min. Cármen Lúcia. Neste caso, a Corte negou provimento ao agravo, mantendo a decisão que havia julgado a causa extinta sem resolução do mérito. A Ministra relatora coloca, no relatório, o seguinte:

Os reclamantes, ora Agravantes, intentavam, por meio desta reclamação, impugnar o Decreto municipal n. 47.415/2006, ao argumento de que o Município de São Paulo não teria competência para disciplinar a atividade de bingo, conforme estabelecido pela Súmula Vinculante n. 2 do Supremo Tribunal Federal.

(...)

Em 24.7.2007, a Ministra Ellen Gracie negou seguimento ao pedido desta Reclamação em decisão assim fundamentada:

(...) 'No presente caso, verifico que o decreto impugnado foi editado em 28.6.2006 e publicado, segundo informação das próprias reclamantes, em 29.6.2006, datas anteriores à publicação da Súmula Vinculante nº 2 na imprensa oficial, ocorrida em 06.6.2007. Não ocorre, portanto, a hipótese que autoriza a propositura da reclamação por descumprimento de súmula vinculante'.¹⁴⁹

Nestes casos é compreensível a dúvida do reclamante acerca da possibilidade de obter uma tutela jurisdicional plena, em seu favor, por meio do uso da reclamação, pois, afinal, embora o ato tenha sido editado em momento anterior, ele produz efeitos mesmo sob a vigência da SV 02. Quando isto ocorrer, será necessário que o interessado recorra a outros meios processuais para que obtenha uma tutela jurisdicional favorável à sua pretensão, pois a reclamação constitucional não será um meio adequado para tanto.

¹⁴⁹ Rcl 5.400/SP, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 14/08/2007, p. 394 e 395.

Quando o STF responde desta maneira nas reclamações fundadas na SV 02, os ministros buscam fazer com que o requisito de admissibilidade do artigo 103-A, da CF/88, seja cumprido. Isto porque o caput deste dispositivo determina que a súmula somente será dotada de efeito vinculante a partir da sua publicação na imprensa oficial. Sendo assim, a Corte entende ser necessário atender a este requisito, de modo a negar seguimento para toda e qualquer reclamação cujo objeto impugnado seja de momento anterior ao da edição do verbete. A meu ver, embora seja necessário preservar o instituto processual da reclamação para que ela não seja utilizada de forma indevida, o filtro realizado com base no quesito temporal no caso das reclamações fundadas na SV 02 é bastante incoerente.

O texto original da CF/88 já previa a possibilidade de interposição de reclamação no STF para “a preservação de sua competência e *garantia da autoridade de suas decisões*” (art. 102, I, I, CF/88). O legislador constituinte derivado introduziu no texto constitucional, por meio da Emenda Constitucional nº 3, de 1993, uma regra que determina que as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo STF, em ações declaratórias de constitucionalidade possuem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante para os órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo. A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, acabou por ampliar o campo de incidência desta regra na medida em que determinou que as decisões definitivas proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade também serão dotadas daqueles mesmos atributos (eficácia contra todos e efeito vinculante).

Portanto, ao determinar que as decisões proferidas em ADI e ADC possuam eficácia *erga omnes*, o legislador constituinte derivado permitiu a interposição de reclamação para os casos em que decisão judicial ou atos emanados pelo Poder Executivo violassem a autoridade destas decisões.

Como já foi visto no início deste tópico (4.10.), todos os precedentes da SV 02 são decisões proferidas pelo STF em ações diretas de inconstitucionalidade¹⁵⁰. Sendo assim, havendo um ato do Poder Executivo

¹⁵⁰ Nos debates a Ministra Ellen Gracie cita como precedentes os seguintes casos: ADI 2.847/DF, rel. Min. Carlos Velloso, j. 05/08/2004; ADI 3.147/PI, rel. Min. Carlos Britto, j. 10/08/2006; ADI 2.996/SC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 10/06/2008; ADI 2.690/RN, Min. Gilmar Mendes, j. 07/06/2006; ADI 3.183/MS, rel. Min. Joaquim Barbosa, j.

ou uma decisão judicial que viole o que diz a SV 02 ele estará violando, também, as decisões da Corte nas diversas ações diretas de inconstitucionalidade que compõem o rol dos precedentes do verbete. Deste modo, tratando-se de descumprimento à autoridade de decisão do STF proferida em sede de controle concentrado, tem-se hipótese de cabimento de reclamação constitucional, fundada no artigo 102, I, I, da CF/88.

Tendo em vista as peculiaridades do processo de construção da SV 02, acredito que o julgamento do mérito nas reclamações em que o objeto impugnado seja de momento anterior ao da edição do verbete não desvirtuaria o instituto da reclamação e, inclusive, proporcionaria uma segurança jurídica em maior grau – pois capaz de assegurar a autoridade das decisões da Corte.

10/08/2006; ADI 3.277/PB, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 02/04/2007. E, inclusive, ainda outros casos que não haviam sido publicados até o momento da sessão ordinária do Plenário na qual de discutia a adoção do verbete: ADI 2.995/PE, rel. Min. Celso de Mello, j. 13/12/2006; ADI 3.148/TO, rel. Min. Celso de Mello, j. 13/12/2006; ADI 3.293/MS, rel. Min. Celso de Mello, j. 13/12/2006; e ADI 3.060/GO, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 03/05/2007.

5. Considerações finais

O propósito deste trabalho era entender se é possível dizer que a súmula vinculante é ou não eficaz. A pesquisa empírica realizada permitiu que eu obtivesse uma série de conclusões de suma relevância e que foram condensadas ao longo deste trabalho. Quanto à solução para a questão que motivou o desenvolvimento da pesquisa, percebi que uma resposta categórica para respondê-la pode ser bastante falaciosa. Afirmar que a súmula vinculante é eficaz implica em ignorar todos os verbetes vinculantes já editados que na prática se mostram deficientes em prol da defesa ao instituto. Não menos inapropriado seria dizer que a súmula vinculante é ineficaz, porquanto não são poucos os verbetes já editados que nos permitem considerá-los eficazes.

Sendo assim, neste trabalho, além de registrar conclusões baseadas na análise dos resultados das decisões como um todo (tópico 3), procedi a um estudo que levasse em consideração, inclusive, as peculiaridades inerentes a cada súmula vinculante invocada nas reclamações que serviram como objeto de estudo (tópico 4).

Foram analisadas todas as decisões definitivas e liminares¹⁵¹ das reclamações interpostas no STF em que se alegava descumprimento à súmula vinculante. A análise da soma dos resultados obtidos em todas as tabelas relativas às *decisões definitivas* revelou que em 37% dos casos o STF julga a reclamação *extinta sem resolução do mérito*, em 41% deles a lide é julgada *improcedente* e tão somente em 22% a reclamação é julgada *procedente*.

Pelo estudo de casos foi possível concluir que, de certo modo, o elevado número de reclamações que acabam por ser julgadas extintas sem resolução do mérito se deve ao fato de que os ministros do STF são bastante rígidos ao procederem ao juízo de admissibilidade. Há, no STF, uma grande preocupação em fazer com que o emprego da reclamação seja pontual, isto é, esteja limitado às hipóteses previstas em lei para o

¹⁵¹ Não foram analisadas as decisões liminares das reclamações cuja decisão definitiva pôde ser abarcada pela coleta de casos (realizada em 4 de agosto de 2010).

instituto. Os ministros, no âmbito deste juízo, acabam, inclusive, criando alguns outros requisitos para dificultar ainda mais a admissibilidade de reclamações, uma vez que uma dilatação nas hipóteses de cabimento faria com que houvesse um desvirtuamento do instituto – pois ele poderia acabar sendo utilizado como um sucedâneo inapropriado de meios recursais. No entanto, o caso específico das reclamações fundadas em descumprimento à súmula vinculante traz consigo algumas peculiaridades que puderam ser evidenciadas no estudo dos casos.

O artigo 103-A, § 1º, da CF/88, determina que a súmula vinculante terá como objetivo a *validade*, a *interpretação* e a *eficácia* de normas determinadas. Portanto, os verbetes editados refletem, em geral, normas já existentes. A pesquisa mostrou que em 62% dos casos em que a reclamação é julgada *extinta sem resolução do mérito* isto se deve a alguma questão de ordem temporal. Ou seja, na maior parte destes casos, o STF entende não ser cabível a reclamação por causa de dois motivos essenciais: (i) o objeto impugnado é de momento anterior ao da edição da súmula vinculante; ou (ii) sendo decisão judicial o objeto impugnado, ela já havia transitado em julgado. A meu ver, isto se explica pelo fato de a súmula vinculante não ter como objetivo inovar o ordenamento jurídico, isto é, criar novas normas, mas sim interpretá-las, dotá-las de validade ou de eficácia. Sendo assim, surge a dúvida nos jurisdicionados acerca do momento a partir do qual ela se tornaria verdadeiramente vinculante, uma vez que a própria norma que deu origem à SV é anterior ao momento da edição do verbe.

No caso das decisões definitivas em que o *mérito pôde ser apreciado* e julgado pelos ministros, os resultados da pesquisa revelam que em 65% dos casos a reclamação é *julgada improcedente*, enquanto que em 35% deles *julga-se procedente*. Estes resultados mostram que na maior parte das reclamações interpostas no STF em que se alega descumprimento à determinada SV, a Corte entende que *não houve descumprimento*. Sendo assim, conclui-se que os casos de violação efetiva ao verbe vinculante são poucos, tendo em vista os resultados acima apontados.

A pesquisa, no entanto, foi além da análise genérica destes resultados, pois buscou entender o que estas decisões são capazes de

revelar, tendo em vista a súmula vinculante invocada em cada caso. Como já foi colocado (tópico 4), o trabalho não analisou *todas* as súmulas vinculantes editadas, pois muitas delas nem ao menos haviam sido suscitadas nas reclamações analisadas. Além disso, nem todas as súmulas que efetivamente serviram de parâmetro foram estudadas pelo fato de que, em alguns casos, o material empírico obtido era insuficiente para a formulação de um juízo de valor acerca da eficácia ou não daquele verbete determinado.

Embora sejam interpostas muitas reclamações fundadas em determinadas súmulas vinculantes, isto não quer necessariamente dizer que ela seja ineficaz. Pela análise realizada, pode concluir que a súmula vinculante nº 10, por exemplo, é bastante eficaz, mesmo tendo sido o verbete mais invocado nas reclamações que foram objeto de estudo na pesquisa. Outras súmulas cuja análise me levou à conclusão de que são eficazes são as de número: 14, 13, 5, 8, 3 e 2¹⁵². Em geral, são verbetes em que se conclui que o objetivo do STF ao editá-los pôde ser atingido ao se analisar as reclamações já julgadas em que se discute a sua violação. Nestes casos, é comum que a Corte julgue improcedente, entendendo que não houve violação.

Há alguns outros verbetes em que a análise pormenorizada apontou alguns problemas. Como foi o caso das súmulas vinculantes de número: 4, 11 e 9.

Com relação à súmula vinculante nº 04, que veda o uso do salário mínimo como indexador de base de cálculo, foi possível perceber que se trata de um verbete que enseja a interposição de um grande número de reclamações no STF, que, em sua maioria, são julgadas procedentes, pois resta comprovado o descumprimento do verbete. Essa situação traz a idéia de que a SV 04 não é muito eficaz, tendo em vista que é corriqueiramente violada. É possível que isso ocorra porque, embora se tenha decidido que o salário-mínimo não possa ser utilizado como base de cálculo, não se saiba qual outro referencial usar. Sendo assim, acredito que talvez seja necessário que algum diploma normativo venha a existir para que se

¹⁵² Os números foram colocados em ordem decrescente de acordo com a súmula vinculante mais invocada nas decisões analisadas para a que foi menos utilizada como parâmetro.

esclareça qual deva ser o referencial adotado, para que a SV 04 possa ter sua eficácia potencializada.

A análise do resultado das decisões das reclamações em que a súmula vinculante nº 11, que coloca a regra da excepcionalidade do uso de algemas, é utilizada como parâmetro, por sua vez, pode ser bastante enganosa. Em nenhum destes casos o STF julgou procedente, o que traz a idéia de que a súmula vinculante é bastante eficaz. No entanto, uma análise mais detida destas reclamações revela que esta súmula não pôde atingir o seu objetivo nuclear: fazer com que o uso de algemas seja revestido de um caráter de *excepcionalidade*. A SV 11 ao permitir que as algemas sejam utilizadas desde que justificado por escrito o seu emprego, ela, na prática, apenas impôs um requisito formal para que o uso de algemas, há muito recorrente, pudesse se perpetuar de forma lícita. Manteve-se, deste modo, a “regra” da generalização do uso das algemas. Sendo assim, trata-se de uma súmula ineficaz tendo em vista que o seu objetivo primordial não pôde ser alcançado.

Por fim, com relação à súmula vinculante nº 09, que trata da perda dos dias remidos por falta grave, embora não tenham sido muitas as decisões definitivas nas reclamações interpostas no STF em que esta SV é utilizada como parâmetro, a análise da proporção de casos em que a Corte considera que a SV foi descumprida, perante os em que se considera que não houve violação, mostra que ela *não é tão eficaz* como se imaginava que seria. Esta colocação se deve ao fato de que nos debates para a edição desta súmula considerou-se que se tratava de uma matéria cujo entendimento já se encontrava muito bem sedimentado. No entanto, os resultados da pesquisa revelam que em 84% das decisões definitivas analisadas o STF julgou no sentido da procedência, pois entendeu que a súmula vinculante era aplicável e que o objeto impugnado a descumpriu.

O propósito deste trabalho foi o de buscar uma resposta para uma questão bastante ambiciosa. Com base nos estudos realizados, entendo que a súmula vinculante esteja tendo um bom desempenho¹⁵³. No entanto, isso

¹⁵³ É possível e, inclusive, desejável que os resultados obtidos por esta monografia se alterem com o tempo, uma vez que será a partir de uma alteração nas atuais falhas do instituto que a sua eficácia poderá ser potencializada. Isto, no entanto, não torna menos

não quer dizer que a sua aplicação seja desprovida de falhas e inconsistências. Sendo assim, é importante olhar os resultados obtidos de maneira crítica para que se encontrem meios que corrijam as deficiências existentes. Uma análise acerca do desempenho das súmulas vinculantes já editadas é, inclusive, essencial para a edição de novos verbetes, de modo a evitar a criação de súmulas vinculantes que acarretem os mesmos resultados evidenciados por aquelas já existentes que podem ser consideradas, na prática, ineficazes¹⁵⁴.

importante o registro realizado nesta pesquisa, pois capaz de demonstrar o desempenho das súmulas vinculantes já editadas até o momento em que realizada.

¹⁵⁴ A monografia de Maria Olívia Pessoni Junqueira, realizada ao longo do ano de 2009 na Escola de Formação da SBDP, teve por objetivo o estudo do processo de construção da súmula vinculante pelo STF. As conclusões obtidas pela autora em seu trabalho foram, a meu ver, de suma relevância para uma melhor compreensão acerca dos atuais paradigmas do instituto da súmula vinculante. Trata-se de uma pesquisa que vale a pena ser estudada devido a sua inegável relevância. A pesquisa se encontra disponível no site: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/149_Monografia%20Maria%20Olivia.pdf>.

Referências bibliográficas

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Debates e aprovação de enunciados de súmulas vinculantes proferidas na sessão plenária de 12 de junho de 2008, que integram a ata de julgamentos da vigésima segunda sessão extraordinária publicada no Diário de Justiça eletrônico nº 112, de 20 de junho de 2008.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Debates e aprovação de enunciados de súmulas vinculantes proferidas na sessão plenária de 13 de agosto de 2008, que integram a ata de julgamentos da vigésima sessão ordinária publicada no Diário de Justiça eletrônico nº 157, de 22 de agosto de 2008.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Debates e aprovação de enunciados de súmulas vinculantes proferidas na sessão plenária de 18 de junho de 2008, que integram a ata de julgamentos da décima sexta sessão ordinária publicada no Diário de Justiça eletrônico nº 117, de 27 de junho de 2008.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Debates e aprovação de enunciados de súmulas vinculantes proferidas na sessão plenária de 20 de agosto de 2008, que integram a ata de julgamentos da vigésima primeira sessão ordinária publicada no Diário de Justiça eletrônico nº 162, de 29 de agosto de 2008.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Debates e aprovação de enunciados de súmulas vinculantes proferidas na sessão plenária de 30 de abril de 2008, que integram a ata de julgamentos da décima sessão ordinária publicada no Diário de Justiça eletrônico nº 105, de 11 de junho de 2008.

JUNQUEIRA, Maria Olívia Pessoni. *A Construção da Súmula Vinculante pelo STF: Observação dos dezesseis primeiros enunciados de súmula vinculantes editados.* Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/149_Monografia%20Maria%20Olivia.pdf.

MENDES, Marcelo Barroso. *Súmula Vinculante 10 do STF: Novidade ou um pouco mais da mesma coisa?*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 59, 30/11/2008. Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5318>. Acesso em 02/11/2010.

MUSCARI, Marco Antônio Botto. *Súmula Vinculante*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

PESSÔA, Leonel Cesarino. *Súmula Vinculante e Segurança Jurídica*. 1ª Edição. São Paulo: Ltr, 2007.

PINTO, Henrique Motta Pinto e ROSILHO, André Janjácomo. *Súmulas vinculantes: quais são as novas questões?*. Disponível em:

<http://sbdp.org.br/observatorio_ver.php?idConteudo=2>. Acesso em 14 out. 2010.

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

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2010.

SILVA, José Anchieta. *A Súmula de Efeito Vinculante amplo no direito brasileiro: um problema e não uma solução*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

TAVARES, André Ramos. *Nova Lei da Súmula Vinculante, estudos e comentários à Lei 11.417, de 19.12.2006*. 3ª edição. Editora Método. São Paulo, 2009.

TAVARES, André Ramos. *Perplexidades do Novo Instituto da Súmula Vinculante no Direito Brasileiro*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Bahia, nº 11, jun./ago./set., 2007. Disponível em:

<<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-22-JUNHO-2010-ANDRE-RAMOS-TAVARES.pdf>>. Acesso em 17 out. 2010.

Acórdãos e decisões monocráticas analisadas

Decisões liminares: Rcl 5.460/SP; Rcl 5.508/SP; Rcl 8.226/DF; Rcl 7.411/DF; Rcl 6.224/SP; Rcl 8.858/SC; Rcl 9.888/RS; Rcl 9.455/SP; Rcl 9.399/PI; Rcl 9.330/SC; Rcl 8.954/SC; Rcl 8.975/SC; Rcl 8.559/SP; Rcl 8.976/SP; Rcl 8.949/SP; Rcl 8.489/SP; Rcl 7.992/SP; Rcl 7.945/SP; Rcl 8082/SP; Rcl

8091/SC; Rcl 7870/RS; Rcl 7.521/DF; Rcl 7.797/PR; Rcl 7.798/PR; Rcl 7.795/PR; Rcl 7.709/MA; Rcl 7.601/MG; Rcl 6.873/SP; Rcl 6830/PR; Rcl 6.513/RS; Rcl 7.802/PR; Rcl 6.513/RS; Rcl 9.888/RS; Rcl 8.362/RS; Rcl 6.725/SP; Rcl 6.277/DF; Rcl 6.266/DF; Rcl 9.337/SP; Rcl 9.228/SP; Rcl 9.119/SP; Rcl 9.141/SP; Rcl 9.142/SP; Rcl 9.107/SP; Rcl 9.339/SP; Rcl 9.120/SP; Rcl 8.827/SP; Rcl 8.939/MG; Rcl 8.895/RJ; Rcl 8.813/PA; Rcl 7.820/SP; Rcl 6.626/DF; Rcl 7.729/MA; Rcl 9.890/SP; Rcl 10.145/RS; Rcl 9.749/SP; Rcl 9.008/RS; Rcl 9.291/SP; Rcl 9.288/SP; Rcl 9.287/SP; Rcl 8.966/RS; Rcl 9.290/SP; Rcl 8.321/SP; Rcl 7.556/SP; Rcl 8.061/SP; Rcl 7.105/SP; Rcl 7.826/SP; Rcl 6.859/SP; Rcl 6.738/SP; Rcl 7.245/SP; Rcl 7.099/SP; Rcl 7.100/SP; Rcl 7.101/SP; Rcl 6.950/SP; Rcl 6.946/SP; Rcl 6.541/SP; Rcl 6.739/SP; Rcl 6.857/SP; Rcl 6.970/SP; Rcl 7.058/SP; Rcl 6.776/PE; Rcl 7.128/SP; Rcl 7.136/RJ; Rcl 7.248/SP; Rcl 7.322/DF; Rcl 7.243/ SP; Rcl 7.359/SP; Rcl 7.127/SP; Rcl 7.219/MG; Rcl 7.596/PE; Rcl 7.427/DF; Rcl 6.944/DF; Rcl 7.653/DF; Rcl 7.809/RO; Rcl 7.711/RO; Rcl 7.651/PE; Rcl 7.665/AM; Rcl 7.856/MG; Rcl 7.901/AM; Rcl 8.037/AL; Rcl 7.888/ES; Rcl 8.216/MG; Rcl 7.734/RJ; Rcl 6.650/PR; Rcl 8.205/AM; Rcl 8.187/AM; Rcl 8.273/RJ; Rcl 8.353/RJ; Rcl 8.412/CE; Rcl 8.282/SP; Rcl 8.630/MG; Rcl 9.172/PE; Rcl 9.472/CE; Rcl 9.195/SP; Rcl 8.913/RJ; Rcl 9.169/AM; Rcl 8.908/PE; Rcl 8.959/SC; Rcl 9.809/RJ; Rcl 9.192/SP Rcl 8.905/RJ; Rcl 7.046/SP; Rcl 6.962/ SP; Rcl 6.919/DF; Rcl 7.165/SP; Rcl 7.562/RJ; Rcl 7.116/PE; Rcl 7.814/RJ; Rcl 7.437/SP; Rcl 8.084/MS; Rcl 8.032/SP; Rcl 8.945/ GO; Rcl 9.880/PR; Rcl 8.409/MG; Rcl 7.831/PA; Rcl 8.295/RS; Rcl 8.596/CE; Rcl 6.702/ PR; Rcl 6.686/RN; Rcl 7.049/RS; Rcl 7.590/PR; Rcl 7.952/PI; Rcl 7.048/PI; Rcl 7.911/SP; Rcl 7.602/PR; Rcl 8.005/SC; Rcl 7.834/CE; Rcl 8.019/RO; Rcl 8.294/SC; Rcl 8.375/GO; Rcl 9.013/PI; Rcl 9.075/SP; Rcl 9.098/SP; Rcl 9.284/SP; Rcl 8.914/MG; Rcl 8.998/SP; Rcl 9.111/RS; Rcl 9.648/MG; Rcl 9.853/RJ; Rcl 7.821/RJ; Rcl 7.873/RJ; Rcl 7.893/BA; Rcl 7.813/RJ; Rcl 8.159/RS; Rcl 8.225/SC; Rcl 8.555/MG; Rcl 8.384/PR; Rcl 8.693/SP; Rcl 8.158/SP; Rcl 8.671/RS; Rcl 8.483/SP.

Decisões definitivas: Rcl 9.426/SP; Rcl 9.134/RJ; Rcl 5.707/SP; Rcl 5.652/MG; Rcl 5.315/PB; Rcl 5.601/SP; Rcl 5.422/SP; Rcl 5.423/SP; Rcl 5.600/SP; Rcl 5.421/SP; Rcl 5.401/SP; Rcl 5.343/SP; Rcl 6.723/PR; Rcl 9.778/RJ; Rcl 8.947/AP; Rcl 6.723/PR; Rcl 8.235/DF; Rcl 7.782/RS; Rcl 7.096/RJ; Rcl 7.000/DF; Rcl 6.420/DF; Rcl 8.663/RS; Rcl 8.111/SP; Rcl 9.653/RO; Rcl 8.974/SC; Rcl 6.760/RS; Rcl 9.445/RS; Rcl 9.409/RS; Rcl 8.381/SC; Rcl 6.931/SP; Rcl 8.643/SC; Rcl 9.163/RS; Rcl 7.724/SP; Rcl 10.039/SP; Rcl 6.923/SP; Rcl 8.250/SP; Rcl 9.451/RS; Rcl 9.444/RS; Rcl 6.871/SP; Rcl 9.452/SC; Rcl 8.682/RS; Rcl 8.426/SP; Rcl 7.579/DF; Rcl 8.287/MG; Rcl 8.871/SP; Rcl 6.368/SC; Rcl 6.417/RS; Rcl 6.833/PR; Rcl 7.724/SP; Rcl 7.519/CE; Rcl 7.803/PR; Rcl 8.317/SP; Rcl 8.979/SP; Rcl 9.638/RS; Rcl 8.658/SP; Rcl 9.400/PI; Rcl 8.896/SP; Rcl 9.444/RS; Rcl 9.425/RS; Rcl 9.452/SC; Rcl 8.682/RS; Rcl 8.426/SP; Rcl 8.871/SP; Rcl 8.579/SC; Rcl 7.723/SP; Rcl 6.831/PR; Rcl 8.164/SP; Rcl 7.799/PR; Rcl 7.801/PR; Rcl 7.796/PR; Rcl 6.174/RS; Rcl 7.833/GO; Rcl 7.440/MG; Rcl 6.832/PR; Rcl 6.514/RS; Rcl 6.786/CE; Rcl 9.122/SP; Rcl 9.225/SP; Rcl 9.198/SP; Rcl 9.229/SP; Rcl 9.338/SP; Rcl 9.202/SP; Rcl 9.739/SP; Rcl 9.636/SP; Rcl 8.824/SP; Rcl 10.037/SP; Rcl 9.635/SP; Rcl 9.140/SP; Rcl 8.828/SP; Rcl 8.830/SP; Rcl 8.359/SP; Rcl 9.227/SP; Rcl 9.167/SP; Rcl 8.360/SP; Rcl 9.283/SP; Rcl 9.199/SP; Rcl 6.232/SP; Rcl 6.192/CE; Rcl 9.138/SP; Rcl 8.944/GO; Rcl 7.350/RN; Rcl 7.551/SP; Rcl 9.246/MT; Rcl 8.341/PB; Rcl 7.793/PR; Rcl 6.636/DF; Rcl 7.791/PA; Rcl 7.313/SP; Rcl 6.916/GO; Rcl 7.940/PA; Rcl 7.981/PA; Rcl 7.979/PA; Rcl 7.253/DF; Rcl 7.170/PE; Rcl 9.110/RS; Rcl 8.961/SP; Rcl 9.322/MS; Rcl 6.752/SP; Rcl 6.854/SP; Rcl 6.852/SP; Rcl 6.780/SP; Rcl 6.737/SP; Rcl 6.791/SP; Rcl 6.947/SP; Rcl 7.680/SP; Rcl 7.712/RO; Rcl 8.602/AM; Rcl 7.962/AM; Rcl 8.597/AM; Rcl 10.068/GO; Rcl 10.114/MT; Rcl 6.525/PR; Rcl 6.665/SP; Rcl 8.179/RS; Rcl 8.233/TO; Rcl 8.389/PE; Rcl 5.393/PA; Rcl 8.417/RO; Rcl 8.144/PE; Rcl 9.016/RO; Rcl 8.889/PE; Rcl 9.752/PE; Rcl 7.859/SP; Rcl 9.909/AM; Rcl 9.894/RO; Rcl 8.605/MG; Rcl 9.740/SP; Rcl 9.459/RO; Rcl 6.763/SP; Rcl 9.293/SP; Rcl 9.353/DF; Rcl 9.321/RJ; Rcl 9.679/PI; Rcl 9.392/SP; Rcl 7.665/AM; Rcl 7.965/SP; Rcl 8.791/MG; Rcl 9.236/RS; Rcl 6.806/SE; Rcl 8.267/SP; Rcl 8.547/SE; Rcl 9.327/RJ; Rcl 8.847/ES; Rcl 7.006/RJ; Rcl 6.771/SP; Rcl 7.223/DF; Rcl 8.272/DF; Rcl 8.223/SP; Rcl 7.774/AL; Rcl 8.154/SE; Rcl 8.204/AM; Rcl 8.180/SP; Rcl 7.925/RJ; Rcl

8.134/AM; Rcl 7.371/SP; Rcl 7.847/RO; Rcl 6.396/DF; Rcl 6.449/RS; Rcl 7.971/PA; Rcl 7.993/RJ; Rcl 8.020/SP; Rcl 7.900/RJ; Rcl 7.298/SP; Rcl 6.863/BA; Rcl 6.875/RJ; Rcl 6.709/SP; Rcl 7.740/AM; Rcl 7.218/AM; Rcl 5.395/PA; Rcl 5.400/SP; Rcl 6.638/DF; Rcl 6.702/PR; Rcl 8.846/SP; Rcl 65.413/SP; Rcl 7.182/PE; Rcl 10.177/DF; Rcl 9.092/PA; Rcl 6.969/SP; Rcl 10248/SP; Rcl 9469/RJ; Rcl 9877/DF; Rcl 9743/SP; Rcl 9692/SP; Rcl 9470/RJ; Rcl 9613/SP; Rcl 9632/SP; Rcl 9420/RJ; Rcl 9276/PR; Rcl 6565/DF; Rcl 9086/PA; Rcl 7574/SP; Rcl 8148/RJ; Rcl 7926/MG; Rcl 7819/DF; Rcl 7570/PR; Rcl 6781/PA; Rcl 6540/DF; Rcl 6928/PR; Rcl 7943/SP; Rcl 7675/MT; Rcl 7046/SP; Rcl 7361/SP; Rcl 6564/DF; Rcl 6797/DF; Rcl 7268/DF; Rcl 6963/SP; Rcl 6870/GO; Rcl 6493/SP; Rcl 9419/RJ; Rcl 7961/MG; Rcl 8625/MG; Rcl 9686/SP; Rcl 7059/MS; Rcl 9800/MG; Rcl 6582/SP; Rcl 9316/SP; Rcl 6207/PR; Rcl 8452/MA; Rcl 6650/PR; Rcl 7014/PI; Rcl 8101/SP; Rcl 6838/DF; Rcl 6915/SP; Rcl 8006/SC; Rcl 7939/RJ; Rcl 7679/SC; Rcl 8224/SP; Rcl 8483/SP; Rcl 8529/MS; Rcl 8219/AM; Rcl 7825/SP; Rcl 8073/MS; Rcl 8319/SC; Rcl 8173/SP; Rcl 7983/PE; Rcl 7902/SP; Rcl 9731/SC; Rcl 9706/MS; Rcl 9629/SP; Rcl 9677/ES; Rcl 7756/PE; Rcl 9786/SP; Rcl 9857/DF; Rcl 9705/SP; Rcl 9054/DF; Rcl 8641/CE; Rcl 8568/PE; Rcl 8373/RS; Rcl 8529/MS; Rcl 8368/CE; Rcl 9688/SP; Rcl 10119/SP; Rcl 9708/SP; Rcl 10000/SP; Rcl 10038/SP; Rcl 10036/SP; Rcl 9997/SP; Rcl 10104/SP; Rcl 10057/MS.