

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
Departamento de Direito Processual
Disciplina: DPC 524 –O Poder Público em Juízo
Professora Doutora Susana Henriques da Costa
Seminário: “Reclamação Constitucional”

Desmistificando o Instituto: a súmula vinculante é eficaz?¹

O trabalho aqui resumido, elaborado no ano de 2010 (portanto, antes da vigência do CPC/2015), faz uma análise da eficácia do instituto da Súmula Vinculante, a partir do estudo das Reclamações julgadas até então no Supremo Tribunal Federal, nas quais se discutiu o descumprimento de SV por decisão judicial ou ato administrativo.

Em seu primeiro capítulo, o texto faz uma exposição acerca da natureza jurídica e fundamentação normativa da Súmula Vinculante.

Explica-se tratar-se de instrumento de uniformização de jurisprudência, por meio do qual se busca consolidar em um verbete o entendimento do STF acerca de determinada questão constitucional cujo mérito tenha sido julgado em várias ocasiões pela Corte.

Inicialmente proposta mediante a PEC nº 96/92 para, primordialmente, combater o excessivo número de demandas que chegavam ao Supremo, seus defensores elencam, dentre as vantagens que seriam obtidas, 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 cidadãos. Finalmente, com a edição da Emenda Constitucional nº 45, em 08 de dezembro de 2004, inseriu-se o art. 103-A na Constituição Federal, a qual introduziu a súmula vinculante no ordenamento jurídico.

O §3º do art. 103-A da CF/88 prevê que “*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*”. Ou seja, estabeleceu-se a reclamação como o

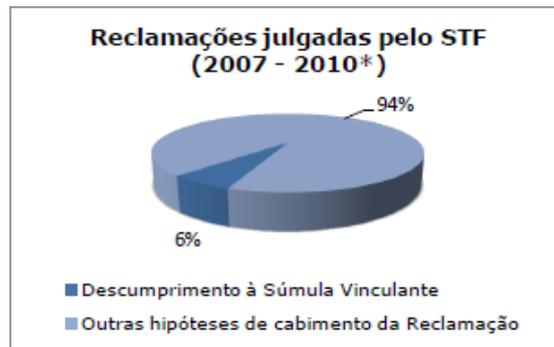
¹ ALENCAR, Letícia Oliveira Lins de. *Desmistificando o Instituto: a súmula vinculante é eficaz?*. 2010. Acesso em: 23/10/2019. Disponível em <<http://www.sbdp.org.br/publication/desmistificando-o-instituto-a-sumula-vinculante-e-eficaz/>>.

instrumento voltado a conferir efetividade à Súmula Vinculante. A Lei nº 11.417/06 acabou por complementar essa regra, prescrevendo que, além dos casos em que houvesse contrariedade ao enunciado de súmula vinculante ou aplicação indevida, caberia 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 seria possível após o esgotamento das vias administrativas (§ 1º, art. 7º). Por 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 houvesse se manifestado em sede de reclamação constitucional (art. 9º).

Desse modo, como a reclamação foi posta como o instrumento processual voltado à garantir, em última instância, a eficácia das súmulas vinculantes, a Autora elegeu o estudo das reclamações já julgadas pelo STF como parâmetro de análise da efetividade das súmulas vinculantes e, assim, verificar 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 súmulas vinculantes – magistrados ou agentes pertencentes à administração pública; quais as matérias que têm sido mais descumpridas pelas instâncias inferiores, dentre outras coisas.

O segundo capítulo se volta à exposição da metodologia de estudo.

O primeiro recorte estabelecido é o de que as decisões analisadas se circunscreveriam às proferidas pelo STF. Realizou-se pesquisa de jurisprudência com as palavras-chave “*reclamação e súmula adj2 vinculante*”. O levantamento, feito em 04/08/2010, obteve os seguintes resultados: decisões monocráticas - 693; decisões da presidência – 16; acórdãos – 16. No total, somavam-se 725 decisões. Após o estabelecimento de outros filtros, a Autora definiu sua amostra em 454 decisões monocráticas e 10 acórdãos. Abaixo, a tabela utilizada para análise objetiva das reclamações componentes da amostra:



Ademais, trata a autora dos requisitos de admissibilidade da reclamação. Em primeiro lugar, menciona requisitos previstos no art. 7º, §1º, da Lei 11.417/2006 – segundo o qual “contra omissão ou ato da administração pública, o uso da reclamação só será admitido após esgotamento das vias administrativas” – e Súmula 734 do STF – que veda a reclamação contra ato judicial transitado em julgado. Em seguida, fala de requisitos que foram formulados a partir de julgados do próprio STF, como:

- O de que são admissíveis reclamações apenas contra decisões judiciais ou atos administrativos impugnados cuja motivação principal tenha sido a súmula vinculante supostamente violada;
- O de 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;
- O de 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 autora conclui, a partir do levantamento desses casos, que o STF preza por um rigoroso juízo de admissibilidade, de modo a evitar que a reclamação seja empregada como meio processual em situações cujo cabimento não fora anteriormente para ela previsto em lei.

Observou-se, também, na maior parte das reclamações houve exame de mérito (63%). Contudo, os casos em que foi constatada a presença de um ou mais obstáculos processuais para que pudesse haver um exame de mérito da questão posta em juízo representavam 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.

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:



Dentre as decisões definitivas em que o mérito foi apreciado pelo STF, a autora constatou que a maior parte delas é julgada improcedente. 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 estudo dos casos evidenciou que nem todas as súmulas vinculantes que já haviam sido editadas eram utilizadas como parâmetro nas reclamações interpostas no STF. São elas: SV 01², SV 06³, SV 15⁴, SV 16⁵, SV 18⁶, SV 19⁷, SV 20⁸, SV 23⁹, SV 24¹⁰, SV 27¹¹, SV 29¹², SV 30, SV 31¹³.

² 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.

³ Não viola a Constituição o estabelecimento de remuneração inferior ao salário mínimo para as praças prestadoras de serviço militar inicial.

⁴ O cálculo de gratificações e outras vantagens do servidor público não incide sobre o abono utilizado para se atingir o salário mínimo.

⁵ Os artigos 7º, IV, e 39, § 3º (redação da EC 19/98), da Constituição, referem-se ao total da remuneração percebida pelo servidor público.

⁶ 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.

Por outro lado, dentre as súmulas vinculantes que servem de parâmetro quando se analisam as reclamações já julgadas, percebeu-se que algumas eram 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:

	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

Embora se tenha encontrado muitas reclamações fundadas em determinadas súmulas vinculantes, isto não quer necessariamente dizer que ela seja ineficaz. A autora concluiu, por

⁷ 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.

⁸ 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 nº 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.

⁹ 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.

¹⁰ Não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos I a IV, da Lei nº 8.137/90, antes do lançamento definitivo do tributo.

¹¹ 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 oponente.

¹² 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.

¹³ É inconstitucional a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS sobre operações de locação de bens móveis.

exemplo, que a súmula vinculante nº 10¹⁴ é bastante eficaz, mesmo tendo sido o verbete mais invocado nas reclamações que foram objeto de estudo na pesquisa.

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

Com relação à súmula vinculante nº 04¹⁵, que veda o uso do salário mínimo como indexador de base de cálculo, a autora inferiu tratar-se de um verbete que ensejava a interposição de um grande número de reclamações no STF, que, em sua maioria, foram julgadas procedentes, pois teria sido comprovado o descumprimento do verbete. Essa situação traz a ideia de que a SV 04 não é muito eficaz, tendo em vista que é corriqueiramente violada. A autora cogita que isso ocorre porque, embora se tenha decidido que o salário-mínimo não possa ser utilizado como base de cálculo, não se saiba qual outro referencial usar.

A autora concluiu que as reclamações com base na alegação de violação à SV nº 11¹⁶, que coloca a regra da excepcionalidade do uso de algemas, não pôde atingir o seu objetivo nuclear, por se ter entendido que, 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 pudesse se perpetuar de forma lícita.

Por fim, com relação à súmula vinculante nº 09¹⁷, que trata da perda dos dias remidos por falta grave, a autora concluiu que a 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, o que a autora inferiu do fato de que, nos debates para a edição de tal 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.

A conclusão final da autora é o de que a súmula vinculante apresentava bom desempenho, ainda que sua aplicação apresente falhas e inconsistências.

¹⁴ Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de Tribunal que embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.

¹⁵ alvo 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.

¹⁶ Só é lícito o uso de algemas em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ato processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado.

¹⁷ O disposto no artigo 127 da Lei nº 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.

