



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE DIREITO**

DANIELA PINA VON ADAMEK

**OS REFLEXOS DA EDIÇÃO DE SÚMULA VINCULANTE
COM FUNDAMENTO EM PRECEDENTE FIRMADO EM
SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL SOBRE A JURISDIÇÃO
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

BRASÍLIA – DF
JUNHO/2017

DANIELA PINA VON ADAMEK

**OS REFLEXOS DA EDIÇÃO DE SÚMULA VINCULANTE COM
FUNDAMENTO EM PRECEDENTE FIRMADO EM SEDE DE
REPERCUSSÃO GERAL SOBRE A JURISDIÇÃO DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Direito pela Universidade de Brasília- UnB.

Orientador: Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

BRASÍLIA – DF
JUNHO/2017

DANIELA PINA VON ADAMEK

**OS REFLEXOS DA EDIÇÃO DE SÚMULA VINCULANTE COM
FUNDAMENTO EM PRECEDENTE FIRMADO EM SEDE DE
REPERCUSSÃO GERAL SOBRE A JURISDIÇÃO DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Direito, aprovada pela seguinte banca examinadora:

BANCA EXAMINADORA:

Tarcísio Vieira de Carvalho Neto
Universidade de Brasília - UnB
Orientador

Luiz Carlos Starling Peixoto
Procurador do Estado do Amapá
Examinador

André Luiz Nogueira dos Santos
Assessor de Ministro do STF
Examinador

Brasília, ____ de junho de 2017.

*“Quando for estabelecer um sonho, mire na lua,
pois se errar estará entre as estrelas.” (Lair Ribeiro)*

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me presenteou com todas as pessoas queridas aqui mencionadas e continua me presenteando todos os dias com o dom da vida.

Devo profunda gratidão ao Prof. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto pela paciência e ajuda sem as quais este trabalho não seria possível.

Agradeço também aos meus pais, Patrícia Pina von Adamek e Carlos Vieira von Adamek, a quem devo os valores que me guiam e as vitórias alcançadas.

Agradeço imensamente também ao meu querido e amado namorado, por toda a colaboração e apoio necessários para a realização desta monografia, bem como pela paciência ao socorrer-me nos momentos mais difíceis.

Sou muito grata também à Dra. Carolina Franco Penna Caputti, quem muito me ajudou na escolha do tema, tendo colaborado pacientemente com as dúvidas que porventura surgiram no decorrer destes escritos.

Expresso, de coração, minha profunda gratidão a todos.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar, a partir de pesquisas doutrinárias e jurisprudenciais, a relação entre os institutos da reclamação constitucional e das súmulas vinculantes, mormente em relação àquelas editadas com fundamento em precedentes firmados em sede de repercussão geral, no atual ordenamento jurídico brasileiro. Pretende-se responder à questão do binômio necessidade-utilidade na edição de enunciados vinculantes com fundamento em julgados sob a sistemática da repercussão geral como forma de tornar o sistema jurídico hígido e como sua edição influencia na jurisdição do Supremo Tribunal Federal.

Palavras chave: reclamação constitucional; súmula vinculante; repercussão geral, Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyse, based on doctrinal and jurisprudential research, the relationship between the institutes of the constitutional complaint and the binding legal precedent, especially in relation to those published based on precedents established with general repercussion in the current Brazilian legal system. It is intended to answer the question of the need-utility binominal in the edition of binding legal statements based on judgments under the system of general repercussion as a way to make de legal system healthy and how its edition influences the jurisdiction of the Federal Supreme Court.

Keywords: constitutional complaint, binding legal precedent, general repercussion, Federal Supreme Court.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 DO ESTADO BRASILEIRO	13
1.1 A evolução do Estado	13
1.2 O Estado de Direito e o Estado democrático	15
1.3 Separação dos Poderes.....	19
1.4 Controle dos atos jurídicos.....	21
1.4.1 Controle dos atos administrativos.....	23
1.4.2 A segurança jurídica do controle exercido pelo Poder Judiciário	25
2 DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL	29
2.1 Breve histórico do instituto	29
2.2 Natureza jurídica – aspectos controvertidos	30
2.3 Eficácia <i>erga omnes</i> e efeitos vinculantes	33
2.4 Procedimentos: observações gerais	37
2.5 Hipóteses de cabimento.....	40
2.5.1 A reclamação constitucional para preservar competência da Suprema Corte	41
2.5.2 A reclamação constitucional com fundamento em descumprimento de precedente firmado em controle concentrado de constitucionalidade	42
2.5.3 A reclamação constitucional com fundamento em descumprimento de precedente firmado em sede de recurso extraordinário	45
2.5.3.1 Precedentes firmados sob a sistemática da repercussão geral	45
2.5.3.2 O caso do RE nº 567.985/MT e da Rcl nº 4.374/PE.....	51
3 DAS SÚMULAS VINCULANTES	54
3.1 A atual convergência entre o <i>civil law</i> e o <i>common law</i> e suas implicações dentro do ordenamento jurídico brasileiro.....	54
3.2 A súmula vinculante e seus desdobramentos	57
3.2.1 Constitucionalidade do instituto	58
3.2.2 Pressupostos necessários à edição, revisão e cancelamento de súmula vinculante	59

3.3	Previsão constitucional e força obrigatória dos precedentes e das súmulas vinculantes no contexto jurídico pátrio	61
3.4	Parâmetros para a edição e interpretação dos enunciados vinculantes	64
4	DO CABIMENTO DE RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL EM SALVAGUARDA DE VERBETE SUMULAR VINCULANTE.....	69
4.1	Cabimento da reclamação na hipótese vertente	69
4.2	Do ajuizamento de reclamação constitucional com fundamento em súmula vinculante perante o Supremo Tribunal Federal.....	71
4.3	Do ajuizamento de reclamação constitucional com fundamento em súmula vinculante editada com arrimo em precedente firmado sob a sistemática da repercussão geral	74
4.4	As súmulas vinculantes existentes fundamentadas em precedentes vinculantes e sua influência na duração do processo	75
4.4.1	Súmula vinculante nº 4	76
4.4.2	Súmula vinculante nº 6	76
4.4.3	Súmula vinculante nº 7	77
4.4.4	Súmula vinculante nº 8	77
4.4.5	Súmula vinculante nº 12	78
4.4.6	Súmula vinculante nº 13	79
4.4.7	Súmula vinculantes nº 15	79
4.4.8	Súmula vinculante nº 16	80
4.4.9	Súmula vinculante nº 17	80
4.4.10	Súmula vinculante nº 18	81
4.4.11	Súmula vinculante nº 19	81
4.4.12	Súmula vinculante nº 20	82
4.4.13	Súmula vinculante nº 21	82
4.4.14	Súmula vinculante nº 23	83
4.4.15	Súmula vinculante nº 25	84
4.4.16	Súmula vinculante nº 29	84
4.4.17	Súmula vinculante nº 32	85
4.4.18	Súmula vinculante nº 34	85
4.4.19	Súmula vinculante nº 35	86
4.4.20	Súmula vinculante nº 37	86
4.4.21	Súmula vinculante nº 41	86

4.4.22 Súmula vinculante nº 44	87
4.4.23 Súmula vinculante nº 47	87
4.4.24 Súmula vinculante nº 51	88
4.4.25 Súmula vinculante nº 53	89
4.4.26 Súmula vinculante nº 56	89
CONCLUSÕES	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende analisar a edição de súmulas vinculantes, instituto dotado de eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes, o qual, em tendo sua aplicação contrariada, sendo indevidamente aplicada ou, ainda, deixando a autoridade de aplicá-la, enseja o ajuizamento de reclamação constitucional perante a Suprema Corte de forma a resguardar sua correta aplicação em toda a esfera administrativa e judicial.

O instituto vinculante vem ganhando forças desde sua criação e regulamentação pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004 e Lei nº 11. 417/2008, respectivamente, e, mais recentemente, com a criação da sistemática da repercussão geral, também por meio da EC nº 45/04, quando a edição de alguns dos enunciados vinculantes editados pela Suprema Corte passaram a ter como fundamento teses fixadas sob a sistemática dos arts. 1.036 e seguintes do novel Código de Processo Civil.

Pretende-se demonstrar que a edição de súmulas vinculantes com fundamento em teses fixadas quando do julgamento de recursos extraordinários sob a sistemática da repercussão geral acaba por esvaziar a essência do instituto da repercussão geral, uma vez que as teses formuladas, assim como os enunciados vinculantes, detêm eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes: a súmula vinculante atinge tanto as esferas jurisdicionais, como a administrativa, enquanto as teses fixadas por meio da sistemática da repercussão geral alcançam apenas o âmbito judicial.

Dessa perspectiva, o presente trabalho busca entender os institutos da (i) reclamação constitucional, como meio de promoção da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana dentro de um sistema que vem absorvendo tendências da tradição jurídica da *common law*; (ii) da súmula vinculante, como um dos sucedâneos normativos ao *stare decisis* e, finalmente, (iii) da conjugação dos dois institutos, o que se dá com o ajuizamento da ação perante o Pretório Excelso

quando desrespeitadas ou não aplicadas as súmulas vinculantes por ele editadas, principalmente quando o enunciado vinculante tenha sido editado a partir de precedentes formados em julgamentos realizados sob a sistemática da repercussão geral.

Assim, no capítulo primeiro do trabalho, traçamos um panorama do Estado brasileiro que, de acordo com a Constituição Brasileira de 5 de outubro de 1988, configura-se como sendo um Estado democrático de direito, buscando salvaguardar os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil a partir da obrigatoriedade de observância das leis por parte dos três Poderes: Judiciário, Executivo e Legislativo.

Dessa forma, surge o Poder Judiciário como protagonista no controle dos atos dos outros Poderes, mormente no que tange aos atos administrativos eivados de ilegalidade ou em contrariedade à enunciado de súmula vinculante, hipótese essa que abre portas ao acesso originário ao STF por meio da reclamação constitucional.

No capítulo segundo desenhamos um geral, porém breve, panorama da reclamação constitucional, disciplinada atualmente pelo art. 102, inciso I, alínea “I”, da CF/88, assim como pelos artigos 988 e seguintes do Código de Processo Civil. Analisa-se brevemente o histórico, a controvérsia que gira em torno da natureza jurídica do instituto, a diferenciação entre a eficácia *erga omnes* e os efeitos vinculantes – características essenciais para legitimar o acesso originário ao Supremo Tribunal Federal por meio da reclamação constitucional -, seu procedimento e, por fim, uma análise crítica a respeito das hipóteses de cabimento da indigitada ação constitucional.

Posteriormente, pretende-se abordar, no capítulo terceiro, o instituto da súmula vinculante, criada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, com vistas a suprir mais uma lacuna do *stare decisis* no ordenamento jurídico brasileiro. Instrumento esse que promoveu, de certa forma, aproximação entre os sistemas de *civil law* e de *common law* cuja *ratio* se dá a partir da vinculação dos Tribunais inferiores às decisões da Suprema Corte, tal como ocorre com os enunciados vinculantes

atualmente. Assim, no sobredito capítulo, apresentamos um panorama geral a respeito da criação, edição, revisão e cancelamento das súmulas vinculantes e seus respectivos procedimentos. Ademais, demonstramos que, a despeito de posicionamentos contrários, os motivos pelos quais entendemos e nos filiamos à posição majoritária de que a súmula vinculante é um instrumento constitucional, na medida em que confere maior higidez ao sistema jurídico. Nesse capítulo, ainda, é importante destacar que fazemos algumas considerações acerca dos parâmetros para edição e interpretação desses enunciados, os quais, por óbvio, são objetos de análise hermenêutica.

Por fim, no capítulo quarto analisamos de forma crítica a hipótese de cabimento de reclamação constitucional em face de descumprimento de verbete sumular vinculante, cuja previsão encontra-se disciplinada pelo art. 103-A da CF/88, assim como pelo art. 988, § 4º, do CPC. A partir da minuciosa observação de que certas súmulas vinculantes foram editadas com fundamento em precedentes firmados sob a sistemática da repercussão geral, cuja tese encontra-se redigida nos mesmos termos do enunciado vinculante, procuramos entender os motivos, bem como as consequências da edição desses enunciados – dotados de efeitos vinculantes – baseados em precedentes que anteriormente detinham a mesma característica vinculante, apta a configurar o ajuizamento de reclamação constitucional.

Assim, busca-se, alfim, compreender a verdadeira intenção da Suprema Corte brasileira com a edição desses enunciados, haja vista que sua edição abre portas ao ajuizamento da retro mencionada ação constitucional perante o Pretório Excelso, sem que sejam previamente esgotadas as instâncias ordinárias, em detrimento da necessidade de prévio esgotamento das referidas instâncias de forma a legitimar o acesso originário perante o STF quando desrespeitada tese fixada em sede de repercussão geral.

Dessa perspectiva, por último, apresentamos nossas conclusões fundamentadas a partir dos estudos realizados no presente opúsculo, buscando demonstrar o perigo que a edição de súmulas vinculantes nos mesmos moldes de

teses fixadas em julgamentos realizados em sede de repercussão geral pode gerar sobre a jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal.

1 DO ESTADO BRASILEIRO

1.1 A evolução do Estado

Inicialmente, mister traçar um breve esboço do conceito, origem e evolução do Estado como forma de introduzir o que hoje conhecemos por Estado democrático de direito, cujo princípio norteador encontra-se na dignidade da pessoa humana.

Alexandre de Moraes¹, partindo da premissa de Jellinek de que o Estado deve compreender como fundamentais o poder/soberania, a população e o território, entende que o conceito de Estado pretende exprimir a ideia de que se trata de uma “forma histórica de organização jurídica limitado a um (...) território e com população definida e dotado de soberania, (...), configura[ndo]-se em um poder supremo no plano interno e (...) independente no plano internacional”.

Com efeito, tem-se que a origem do organismo estatal, para Pontes de Miranda² se deu apenas no século XV, quando finalmente o aparelho se estruturou, definindo-o como “o conjunto de todas as relações entre os poderes públicos e os indivíduos, ou daquelas entre si”.

A primeira manifestação estatal organizou-se por meio do Estado absolutista, cujas características podem ser rapidamente apontadas pela i) centralização do poder político; ii) ausência de constitucionalismo; iii) aglutinação dos Poderes na figura do monarca; iv) observância ao Direito natural ou jusnaturalismo; v) baixo índice de normatização.

Posteriormente, surge o Estado liberal, como forma de oposição ao modelo anterior, consequência da luta burguesa contras as estruturas absolutas. Esse modelo fundamentava-se, precipuamente, nas liberdades e garantias individuais e nos direitos políticos, de forma que passou a constitucionalmente reconhecer o que hoje chamamos de primeira geração de direitos fundamentais. Suas características

¹ MORAES, 2010, p. 3.

² MIRANDA apud MORAES, 2010, p. 2.

principais se concentram na i) garantia da liberdade e de direitos individuais inscritos em uma Constituição – o constitucionalismo surge “com a função de *racionalização* e *humanização*, trazendo consigo a necessidade da proclamação de declarações de direitos³; ii) despersonalização do Estado, iii) tripartição dos poderes; iv) modelo de representação por meio do voto censitário; v) Estado mínimo – esquema de contenção do Estado, vi) preponderância da ideia de liberdade do indivíduo e dos limites impostos ao Estado; vii) garantia dos direitos e liberdades fundamentais.

Fruto da superação do antigo liberalismo, surge o Estado social, que, nas palavras de Bonavides⁴ liga-se às ideias de intervencionismo, patronagem e paternalismo, corporificando os direitos fundamentais de segunda geração. Busca, por conseguinte, i) a promoção e o desenvolvimento do indivíduo; ii) da Justiça social; iii) de políticas públicas de igualdade material – lembrando que a igualdade material é a conjugação entre a igualdade formal do Estado liberal, em que os indivíduos são vistos de forma isonômica em seus direitos e deveres, com a entrega de condições mínimas semelhantes a todos, iv) Estado maximizado, intervencionista que busca favorecer o coletivo por meio da expansão de suas atividades, com a observância da v) tripartição dos poderes.

Sobre os direitos fundamentais que surgiram ao longo do processo de evolução da formação dos diferentes tipos de organização estatais, tragam-se os preciosos ensinamentos do Ministro Celso de Mello, no MS nº 22.164/SP, *in verbis*:

Enquanto os *direitos de primeira geração* (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os *direitos de segunda geração* (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os *direitos de terceira geração*, que materializam poderes de *titularidade coletiva* atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, *enquanto valores fundamentais indisponíveis*, pela nota de uma essencial *inexaurabilidade*, consoante proclama autorizado magistério doutrinário (CELSO LAFER, '*Desafios: ética e política*', p. 239, 1995, Siciliano).⁵

³ MORAES, 2010, p. 3.

⁴ BONAVIDES, 2011, p. 203.

⁵ STF – Pleno – MS nº 22.164/SP – Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 17/11/95, p. 39206.

Assim, tem-se que os direitos fundamentais de primeira geração, que surgem com o advento do Estado liberal são aqueles que promovem a garantia das liberdades individuais e políticas clássicas. No que tange aos direitos de segunda geração, destacam-se os direitos sociais, econômicos e culturais, que surgem com o Estado social e, por fim, os direitos fundamentais de terceira geração, intrinsecamente ligados às ideias de solidariedade e fraternidade que englobam “um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, o progresso, a paz, a autodeterminação dos povos e outros direitos difusos”⁶.

Em meio à evolução da organização política estatal, consagra-se pelo constitucionalismo liberal do século XIX a necessidade de observâncias às regras positivadas na Constituição, concretizando a ideia de Estado de direito, sobre o qual se trata na sequência.

1.2 O Estado de Direito e o Estado democrático

O Estado de Direito surge como negação ao Estado de Polícia, cujas características fundamentais vinculavam-se à concentração e afirmação dos poderes político e religioso na pessoa do monarca. Tratava-se, por conseguinte, de um tipo de Estado-providência, fortemente baseado no controle do povo por meio da desvinculação do direito tradicional dos estamentos e da lei superior (Constituição), isentando o soberano do controle jurisdicional⁷.

Nesse contexto, surge o Estado de Direito como uma resposta pautada na organização constitucional do Estado – cujo objetivo primordial cinge-se à necessidade de submissão do aparelho estatal às regras jurídicas, ao ordenamento jurídico, ao Direito. Canotilho⁸ assevera que o Estado de direito tem como fundamento a “domesticação do domínio político”, ou seja, busca-se alicerçar a juricidade estatal, certificando-se de que o Estado somente cumpre sua obrigação

⁶ MORAES, 2010, p. 32.

⁷ CANOTILHO, 2003, p. 91.

⁸ *id.*, pp. 93 e 95.

jurídico-constitucional como tal, quando e se observar as leis previamente estabelecidas, dotadas de “unidade, publicidade e durabilidade”.

Cria-se, portanto, um Estado baseado na hierarquia das normas, cujo fundamento e existência se dão pela Lei Maior do Estado: a Constituição. Nesse sentir, é possível chamar essa estrutura de Estado constitucional como sendo, também, um Estado democrático de direito – pois “procura estabelecer uma conexão interna entre democracia e Estado de direito⁹”.

A respeito da forma de organização do Estado em Estado de Direito, cumpre destacar valiosas lições de Carlos Ari Sunfeldt:

(...) definimos o Estado de Direito como o criado e regulado por uma Constituição (isto é, por norma jurídica superior às demais), onde o exercício do poder político seja dividido entre órgãos independentes e harmônicos, que controlem uns aos outros, de modo que a lei produzida por um deles tenha de ser necessariamente observada pelos demais e que os cidadãos, sendo titulares de direitos, possam opô-los ao próprio Estado¹⁰.

Dessa forma, são pilares do Estado de Direito: i) a supremacia da Constituição – carta elaborada pelo Poder Constituinte originário, que formata o Estado e constitui fundamento de validade de todas as outras normas de um ordenamento jurídico, determinando por quem e como devem ser editadas as normas, assim como os limites até onde podem alcançar as leis; ii) separação dos Poderes – divididos em Poder Legislativo, cuja função de *legislar* se edifica com a edição da lei; em Poder Executivo, cuja função de *administrar* se aperfeiçoa mediante a observância da lei para a edição do ato administrativo e, por fim, em Poder Judiciário, cuja função *jurisdicional* se forma com a prolação da sentença judicial; iii) a superioridade da lei – expressão da vontade do povo à qual se submete o Estado, condicionando os atos administrativos e as sentenças judiciais; e, por fim, iv) a garantia dos direitos individuais – os quais, uma vez estabelecidos na Constituição, jamais poderão ser objeto de supressão pelo Estado: são direitos que os indivíduos detêm independentemente da outorga estatal, podendo opô-los contra o próprio Estado,

⁹ *id.*, pp. 92 e 93.

¹⁰ SUNDFELD, 2013, pp. 38 e 39.

visando a máxima proteção do indivíduo contra as arbitrariedades que possam vir a ser praticadas pelo Estado em seu desfavor.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88, em seu artigo prefacial consagra a organização da estrutura do Estado brasileiro. O Poder Constituinte, cuja titularidade é do povo, adotou a forma de um Estado Democrático de Direito, isto é, organizado a partir de uma Constituição cujas normas são dotadas de observância obrigatória, pautada pela democracia, cuja titularidade é restrita ao povo, estruturado sob a forma de República.

A propósito, veja-se como a norma prefacial da Lei Maior determina a estruturação e organização do Estado brasileiro, *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Dizer que o Brasil se cuida de um Estado de Direito é indicar que a organização da estrutura estatal brasileira tem como finalidade precípua concretizar seus objetivos agasalhado pelo arcabouço jurídico, sujeitando-se às normas jurídicas e subordinando-se ao império do Direito de forma a legitimar seus atos¹¹.

Mas isso não é só: sendo também um Estado democrático, a ordem deverá, obrigatoriamente, legitimar-se por meio do povo, constituindo-se, portanto, em um Estado constitucional democrático em que, nas palavras do constitucionalista português,

o elemento democrático não foi apenas introduzido para ‘travar’ o poder (*to check the power*); foi também reclamado pela necessidade de *legitimação* do mesmo poder (*to legitimate State power*). Se quisermos um Estado constitucional assente em fundamentos não metafísicos, temos de distinguir claramente duas coisas: (1) uma é a da legitimidade do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legislação no sistema jurídico; (2) outra é a da *legitimidade de uma ordem de domínio* e da *legitimação do exercício do*

¹¹ SUNDFELD, 2013, pp. 36 e 37.

poder político. (...) Só o princípio da *soberania popular* segundo o qual 'todo o poder vem do povo' assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular.¹²

Em outras palavras, é dizer que o Estado democrático moderno não deve apenas pautar-se na obrigatoriedade das normas constitucionais para se legitimar, como um mero Estado de direito; deve, outrossim, buscar sua afirmação a partir do exercício do poder pelo povo, verdadeiro titular do poder do Estado, que o exerce por meio da soberania popular.

A possibilidade de o povo exercer o poder que por natureza lhe pertence se dá por meio dos instrumentos da República, forma de governo adotada pelo Brasil e que, como conceito jurídico essencial ao nosso Estado de Direito, une-se aos instrumentos democráticos a permitir uma ampla participação popular. Essa forma de organização do governo “implica fazer dos agentes públicos, que exercem diretamente o poder político, representantes diretos do povo, por ele escolhidos e renovados periodicamente¹³” por meio de eleições periódicas.

No Brasil, o Estado democrático de direito não se limita aos preceitos do republicanismo, em que o poder político, cuja titularidade, repete-se, é eminentemente do povo: é exercido indiretamente pelos representantes daquele por meio de eleições universais e periódicas. Foi além: criou instrumentos de participação popular direta, *vide* artigo 14 da CF/88, o qual prevê a realização do referendo, do plebiscito e a possibilidade de iniciativa popular das leis, exprimindo a fundo as bases teóricas do princípio democrático, o qual exige a participação de todos na vida política de forma a materializar a soberania popular.

Em síntese, a forma adotada pelo Poder constituinte originário brasileiro, qual seja um Estado democrático de direito, pauta-se, fundamentalmente, (i) na existência de uma Constituição Federal que legitima e fundamenta todo o funcionamento do Estado brasileiro; (ii) na eleição e na renovação dos agentes públicos de forma periódica pelo povo, bem como a responsabilização desses agentes pelo cumprimento de seus deveres; (iii) no exercício do poder político

¹² CANOTILHO, 2003, p. 100.

¹³ SUNDFELD, 2013, p. 50.

exercido por seu titular – o povo – e pelos Poderes constituídos, independentes e harmônicos entre si, controlando-os uns aos outros; (iv) na produção legislativa pelo Poder Legislativo, cuja observância é necessária pelos demais Poderes; e, por fim, (v) na possibilidade de que os cidadãos oponham direitos dos quais são titulares em face do Estado.

Ou seja, o Estado democrático de direito “é a soma e o entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direta, separação de Poderes, legalidade e direitos (individuais e políticos)”¹⁴, características essas que, nas palavras de Alexandre de Moraes¹⁵ são caracterizadoras do *Estado constitucional*.

1.3 Separação dos Poderes

Partindo-se do pressuposto de que um Estado de Direito é aquele que age dentro da lei, respeitando os limites entre suas ações e as liberdades individuais, imperioso consignar que o Estado somente será efetivamente “de direito” quando for capaz de delimitar, assim como limitar, os Poderes dessa estrutura, que impedirão o estabelecimento de uma autoridade demasiadamente poderosa, sem freios, nem contrapesos.

Nesse sentido, apoiando-se nas lições de John Locke, Montesquieu, por meio da obra *O Espírito das Leis*, buscou a formulação da divisão dos Poderes e funções do Estado, obrigando que as diferentes esferas atuassem de forma independente e harmônica, dentro de suas respectivas competências, concretizando o sistema de freios e contrapesos, princípio esse elevado ao nível de cláusula pétrea e consagrado no artigo 2º da Lei Maior. Criou, assim, a teoria tripartida dos poderes como princípio de organização de um Estado constitucional¹⁶. No respeitante, tragam-se as palavras do autor:

A democracia e a aristocracia não são Estados livres por natureza. A liberdade política só se encontra nos governos moderados. Mas ela nem sempre existe nos Estado moderados; só existe quando não se abusa do poder; mas trata-se de uma experiência eterna que todo homem que possui

¹⁴ SUNDFELD, 2013, p. 54.

¹⁵ MORAES, 2010, p. 6.

¹⁶ BONAVIDES, 2011, p. 44.

poder é levado a dele abusar; ele vai até o onde encontra limites. Quem diria! Até a virtude precisa de limites.

Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder. Uma constituição pode ser tal que ninguém seja obrigado a fazer as coisas a que a lei não obriga e a não fazer aquelas que a lei permite.

(...)

Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil.

Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado.

A liberdade política, em um cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança; e para que se tenha esta liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão.

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo e do executivo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares.¹⁷

O Poder Constituinte de 1988 com vistas a moldar a organização do Estado brasileiro, expressamente determinou, em seu artigo 2º, que, no âmbito da jurisdição constitucional brasileira vigem três Poderes, harmônicos e independentes entre si.

Isto posto, convém destacar que a cada um deles incumbe uma diferente função e à cada função corresponde uma espécie de ato. Veja-se: ao Poder Legislativo cabe a função de *legislar*, cujo ato se aperfeiçoa mediante a edição de leis (gerais ou abstratas); ao Poder Executivo cabe a função de *administrar* o aparelho estatal a partir da observância das leis anteriormente editadas, cujo ato se perfectibiliza por meio da edição do ato administrativo; e, por fim, ao Poder Judiciário cabe a função *jurisdicional*, que se concretiza mediante a publicação da sentença judicial.

¹⁷ MONTESQUIEU, 2000, pp. 166 a 168.

É importante destacar que a simples separação entre os poderes e funções estatais não é suficiente para impedir abusos e arbitrariedades. O Estado, como sendo um ente “de direito” deve ter como fundamento jurídico a Constituição Federal, localizada na ponta da pirâmide hierárquica de normas criada por H. Kelsen: norma fundamental, superior a todas as outras leis, que sustentará toda a atividade, estrutura, direitos e deveres dos indivíduos e do Estado e que, repisa-se, está largamente legitimada pelo poder do povo – “entendido como um sujeito constituído por pessoas – mulheres e homens – [que] pode[m] ‘decidir’ ou deliberar sobre a conformação de sua ordem político-social. Poder constituinte significa, assim, *poder constituinte do povo*”¹⁸. No mesmo sentido, assevera Paulo Gustavo Gonet Branco¹⁹ que “o povo, titular do poder constituinte originário, apresenta-se não apenas como o conjunto de pessoas vinculadas por sua origem étnica ou pela cultura comum, mas, além disso como ‘um grupo de homens que se delimita e se reúne politicamente, que é consciente de si mesmo como magnitude política e que entra na história atuando como tal’”.

A divisão dos poderes, desse modo, tem como máxima o acautelamento dos direitos individuais perante o organismo estatal, como técnica fundamental de proteção dos direitos individuais de liberdade²⁰ e, principalmente, como mecanismo necessário a assegurar o postulado basilar do ordenamento constitucional brasileiro: a dignidade da pessoa humana.

1.4 Controle dos atos jurídicos

O ato jurídico pode ser elucidativamente compreendido com a leitura do artigo 81 do Código Civil de 1916 – sem correspondência na atual codificação, *in litteris*: “Todo o ato lícito que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos, se denomina ato jurídico.”

¹⁸ CANOTILHO, 2003, p. 75.

¹⁹ MENDES, 2016, p. 102.

²⁰ BONAVIDES, 2011, p. 44.

Assim, pode-se dizer que o ato jurídico deve ser i) um ato de vontade, ii) lícito e iii) criar, modificar ou extinguir uma relação jurídica. Podem ser unilaterais; bilaterais ou sinalagmáticos – dependem do acordo de vontade de duas ou mais pessoas-, solenes – validade depende da observância do que prescreve a lei-, não solenes, *inter vivos*, *causa mortis* etc. Ademais, o ato jurídico pode ser uma prescrição, uma norma, ou seja, uma regra destinada a regular comportamentos, como *v. g.* leis, decretos, regulamentos, portarias, atos administrativos, sentenças judiciais, contratos etc.

Patente, pois, que as atividades estatais, subdivididas em três Poderes, são praticadas por meio de atos jurídicos, seja pela criação de normas jurídicas, seja pela prolação de sentenças judiciais, seja pela edição de atos administrativos, os quais devem se submeter ao controle de legalidade, de forma a concretizar os objetivos do sobredito Estado democrático de direito.

O Poder Judiciário – órgão independente e imparcial²¹ - é responsável pela manutenção da observância pelos outros Poderes dos preceitos constitucionais: tanto a lei, como os atos administrativos, devem observância aos princípios e dispositivos positivados na Lei Maior.

Com efeito, o Poder Judiciário, por força constitucional, é incumbido de retirar da ordem jurídica o ato (lei ou ato administrativo) que desrespeite a norma fundamental, negando efeito às leis inconstitucionais e anulando os atos administrativos ilegais. Assim, “o Estado se submete à lei, porque se submete à jurisdição²²”. Nesse mesmo sentido, destaca Geraldo Ataliba²³ que, para a existência de um Estado de Direito, é necessário reunir tanto a subordinação à lei, como a submissão à uma jurisdição imparcial que se compromete com a aplicação da lei preexistente.

²¹ SUNDFELD, 2013, p. 43.

²² SUNDFELD, 2013, p. 43.

²³ ATALIBA, 1998, p. 120.

Desse modo, a produção de atos de direito público²⁴ como concretização do exercício das funções estatais exige a observância das normas jurídicas previamente estabelecidas, seja no conteúdo material – mérito-, seja no conteúdo processual – procedimento. Pretende-se, com isso, impedir que o agente público atue de forma despótica, sob pena de que a validade do ato por ele praticado seja objeto de análise, de congruência e de coerência com as leis e com a própria Constituição Federal.

1.4.1 Controle dos atos administrativos

A separação dos Poderes, inerente ao Estado de Direito, tem como fundamento a harmonia e independência entre os três Poderes instituídos pela República: Legislativo, Judiciário e Executivo, cada qual com suas respectivas funções e atos jurídicos próprios.

Dessa perspectiva, tem-se que, quando o Poder Legislativo edita normas que violam a Constituição, o Poder Judiciário poderá exercer o controle da constitucionalidade desses atos normativos. No mesmo sentido, os atos administrativos emanados pelo Poder Executivo que violem as leis poderão perder a sua eficácia mediante anulação por sentença judicial – aí surge o controle dos atos administrativos.

Convém destacar que o controle dos atos administrativos poderá ser realizado tanto pela própria Administração – quem emanou o ato, como pelo Poder Judiciário, visto que a ambos cabem desfazer aqueles que se revelarem inadequados aos fins pretendidos ou contrários às normas legais.

Como anteriormente salientado, e de acordo com a melhor doutrina,

Nos Estados de Direito como o nosso, a Administração Pública deve obediência à lei em todas as suas manifestações. Até mesmo nas chamadas atividades discricionárias o administrador público fica sujeito às prescrições legais quanto a competência, finalidade e forma, só se movendo com liberdade na estreita faixa da conveniência e oportunidade administrativas.

²⁴ SUNDFELD, 2013, p. 91.

O poder administrativo concedido à autoridade pública tem limites certos e forma legal de utilização. Não é carta branca para arbítrios, violências, perseguições ou favoritismos governamentais. Qualquer ato de autoridade, para ser irrepreensível, deve conformar-se com a lei, com a moral da instituição e com o interesse público. Sem esses requisitos o ato administrativo expõe-se a nulidade.²⁵

O controle exercido sobre os atos administrativos pode se dar por dois motivos: por sua ilegalidade, ou seja, quando o ato emanado confronta e desrespeita o conteúdo da lei, hipótese em que o ato deverá ser obrigatoriamente anulado pela própria Administração – controle interno – ou, em se mantendo inerte, aquele que viu sua esfera jurídica lesionada com a produção de seus efeitos poderá buscar as vias judiciais cabíveis – controle externo do ato administrativo – para que se proceda à sua anulação.

Todavia, à Administração é ainda conferido o poder de revogar seus próprios atos, por considerações de mérito, sob aspectos de “oportunidade, conveniência, justiça, conteúdo, forma, finalidade, moralidade e legalidade”²⁶. Em síntese, a Administração poderá sempre revogar e anular seus próprios atos, porém o Poder Judiciário, quando provocado, apenas deterá competência para analisar a legalidade da atuação administrativa que, violando a força cogente das normas legais, será anulada.

Por conseguinte, tem-se que o controle judiciário ou judicial, exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos emanados por outros Poderes, e até mesmo pelo próprio Judiciário quando atuando em função administrativa, trata-se de controle *a posteriori*, ou seja, será realizado apenas após a efetiva realização do ato, cingindo-se apenas à análise de legalidade.

Nessa senda, por ora apenas saliente-se que o processo de controle pelo poder jurisdicional tornou-se mais rigoroso com a edição da Lei nº 11.17/2006, que regulamentou o artigo 103-A da CF/88, o qual disciplina a súmula vinculante, cuja observância tornou-se obrigatória a toda a esfera administrativa.

²⁵ MEIRELLES et alli, 2014, p. 117.

²⁶ MEIRELLES et alli, 2015, p. 219.

No mesmo sentido, destaca-se o § 2º, do artigo 102 da CF, cujo teor determina que a eficácia das decisões de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade será oponível *erga omnes*, com efeitos vinculantes a todas as esferas da Administração Pública e ao próprio Poder Judiciário, sob pena de revisão dos atos administrativos que os contrariarem, por meio do ajuizamento da reclamação constitucional dirigida à Corte Suprema.

Diante desses preceitos, indubitável que o administrador que agir em desconformidade com as leis, que viole enunciado de Súmula Vinculante ou desrespeite entendimento firmado em sede de controle concentrado de constitucionalidade, confrontará os princípios da moralidade e legalidade administrativas, cometendo, inclusive, de acordo com Hely Lopes Meirelles²⁷, ato de improbidade administrativa.

1.4.2 A segurança jurídica do controle exercido pelo Poder Judiciário

A norma-princípio²⁸ da segurança jurídica, indissociavelmente ligada ao Estado de direito, busca a estabilização das relações jurídicas, assegurando aos indivíduos um processo que garanta a observância dos direitos e garantias individuais e fundamentais. Está intrinsecamente atrelada à ideia de organização judiciária como valor fundamental de um sistema jurídico: “o Direito deve se preocupar em assegurar o bem comum (...) e deve garantir segurança²⁹” de modo que seja possível antever as consequências jurídicas de atos e fatos praticados dentro de uma ordem legal e num determinado momento.

A propósito, colaciona-se brilhante trecho de decisão proferida pelo Min. Celso de Mello que, com a clareza que lhe é peculiar, ensina que:

[n]a realidade, os *postulados* da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, *enquanto* expressões do Estado Democrático de Direito, *mostram-se impregnados* de elevado conteúdo ético, social e

²⁷ MEIRELLES et alii, 2014, p. 117.

²⁸ ÁVILA, 2011, p. 112. Examina a segurança jurídica como se norma jurídica fosse, cuja espécie seria “princípio”, ou seja, prescrição dirigida aos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, que determina a busca de um estado de confiabilidade e de calculabilidade do ordenamento jurídico com base na sua cognoscibilidade.

²⁹ MACÊDO, 2017, p. 94.

jurídico, *projetando-se* sobre a relações jurídicas, *mesmo* as de direito público (RTJ 191/922, Rel. p. o acórdão Min. GILMAR MENDES), *em ordem a viabilizar* a incidência desses *mesmos* princípios sobre comportamentos de *qualquer* dos Poderes ou órgãos do Estado (os Tribunais de Contas, *inclusive*), *para que se preservem*, desse modo, situações administrativas *já consolidadas* no passado.

É importante referir, neste ponto, *em face* de sua extrema pertinência, a *aguda observação* de J. J. GOMES CANOTILHO, (*'Direito Constitucional e Teoria da Constituição'*, p. 250, 1998, Almedina) :

*'Estes dois princípios – segurança jurídica e protecção da confiança – andam estreitamente associados a ponto de alguns autores considerarem o princípio da protecção de confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexcionada com elementos objectivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a protecção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos. A segurança e a protecção da confiança exigem, no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos actos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios actos. Deduz-se já que os postulados da segurança jurídica e da protecção da confiança são exigíveis perante 'qualquer acto' de 'qualquer poder' – legislativo, executivo e judicial.'*³⁰

O ordenamento jurídico pátrio, no artigo 5º, inciso XXXVI, da CF/88, confere especial protecção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Dessa forma, temos que a Carta Maior do Estado brasileiro protege os indigitados institutos, porquanto pretende concretamente conferir justiça e segurança jurídica ao ordenamento. Imperioso reconhecer, nesse sentir, que um sistema poderá ser seguro, porém injusto. Todavia, é impossível se falar em um sistema inseguro onde paire a justiça. Portanto, a segurança é alicerce da justiça que se busca dentro de um ordenamento jurídico que se denomina como sendo “de direito”.

A segurança jurídica pressupõe três facetas que devem necessariamente estar interligadas, quais sejam a *cognoscibilidade*, a *estabilidade* e a *previsibilidade*³¹.

No que tange à *cognoscibilidade*, aspecto estático³² da segurança jurídica, mister destacar a necessidade de acessibilidade e compreensão do ordenamento

³⁰ STF – MS nº 25.805/DF – Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 26/3/2010.

³¹ ÁVILA, 2011, p. 122 a 126.

jurídico por parte daqueles aos quais se destinam suas normas. A hermenêutica das normas deve ser tal que permita ao indivíduo orientar-se dentro do campo do direito, sendo facultado o alcance do sentido axiológico de seus atos perante o império jurídico³³. Desse modo, essa faceta da segurança jurídica vincula-se a dois atributos: à clareza, precisão e inteligibilidade dos textos normativos – os quais devem ser escritos de forma coerente e compreensível –, e à publicidade dos atos que constituem o direito como tal, na medida em que permite seu exercício de forma válida, com a real participação daqueles que possam por eles ser afetados.

A *estabilidade*, ligada à continuidade do direito³⁴, não quer dizer imutabilidade do arcabouço jurídico. Essa face do princípio da segurança jurídica, em verdade, pretende conferir planejamento aos jurisdicionados, na medida em que dificulta a alteração do direito, das normas e dos princípios que ordenam um determinado sistema. Rechaça mudanças desprovidas de critérios, as quais atentam contra à liberdade e à dignidade da pessoa humana, na medida em que os jurisdicionados confiam na continuidade da valoração jurídica dos atos da mesma forma pelo ordenamento. As mudanças devem ser racionalmente pensadas, de forma a causar o menor dano possível aos cidadãos, justificando-se de forma tão forte que seja boa o suficiente a explicar o rompimento da estabilidade³⁵.

Por fim, cabe tecer algumas considerações a respeito do último, porém não menos importante, aspecto da segurança jurídica: a *previsibilidade*. Essa característica, fundamental para a construção de um ordenamento jurídico hígido e organizado, tem relação com a expectativa futura de como se dará a aplicação do direito em tese na prática, permitindo, por conseguinte, o devido planejamento individual dos cidadãos. Trata-se de uma característica reforçada no sistema de precedentes, porquanto permite, com certo grau de certeza, antever o resultado de uma lide com base nas decisões pretéritas de um determinado órgão julgador, diminuindo as possibilidades de atuação arbitrária por parte do poder estatal, uma

³² MACÊDO, 2017, p. 100.

³³ “Como bem acentuou Benjamin Cardozo, o direito como guia de condutas é reduzido ao nível de mera futilidade se ele é desconhecido ou impossível de ser conhecido.” (CARDOZO apud MACÊDO, 2017, p. 101).

³⁴ MACÊDO, 2017, p. 101.

³⁵ Lucas Macêdo (2017, p. 103) argumenta que a principal forma de garantir a estabilidade de um sistema jurídico é por meio do *stare decisis*, especialmente por lidar com o direito na sua definição.

vez que torna as condutas mais previsíveis. Não se pode, entretanto, deixar de reconhecer que a previsibilidade possa falhar em certas ocasiões, porém permite que se “anteve[ja] razoavelmente as alternativas interpretativas, (...) conhece[ndo] como se vem aplicando as normas e a garantia de que qualquer desvio normativo terá que passar por um forte ônus argumentativo e tomará em conta (...) as expectativas legítimas geradas”.³⁶

Essa característica se reforça no âmbito do direito processual brasileiro quando observadas as mudanças jurisprudenciais que o ordenamento pátrio vem sofrendo, mormente no que diz respeito à aplicabilidade de soluções semelhantes a casos análogos, uniformizando o direito jurisprudencial e conferindo maior segurança e igualdade aos jurisdicionados, a teor dos artigos 926 e 927 do Código de Processo Civil. Pretende-se incluir no sistema jurídico brasileiro, fundamentalmente baseado na tradição romano-germânica, aspectos do sistema anglo-saxão, a construir um “sistema de formação de decisões judiciais com base em precedentes adaptado às características de um ordenamento *civil law*”³⁷.

³⁶ MACÊDO, 2017, p. 105.

³⁷ CÂMARA, 2016, p. 428.

2 DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL

2.1 Breve histórico do instituto

Fruto de criação jurisprudencial, a reclamação surgiu no âmbito do Supremo Tribunal Federal em 1957, com fundamento na teoria dos poderes implícitos³⁸. Aprovada sua incorporação ao Regimento Interno da Corte alcançou patamar legal por força da Constituição Federal de 1967, que “autorizou o STF a estabelecer a disciplina processual dos feitos sob sua competência, conferindo força de lei federal às disposições do Regimento Interno sobre seus processos”³⁹.

Gilmar Mendes, citando José da Silva Pacheco, organiza e evolução do instituto em quatro fases distintas, quais sejam:

1º) a primeira vai desde a criação do STF até 1957; 2º) a segunda começa em 1957, com a inserção da medida no RISTF, até 1967; 3º) a terceira, a partir do disposto na CF de 1967, art. 115, parágrafo único, c, autorizando que o RISTF estabelecesse ‘o processo e o julgamento dos feitos de sua competência originária ou recursal e da arguição de relevância da questão federal’; 4º) a quarta, com o advento da CF de 5.10.88, cujos arts. 102, I, I, e 105, I, f, preveem expressamente, a reclamação como da competência originária do STF e do STJ⁴⁰

Até o advento da EC nº 45/2004, conhecida como “Reforma do Judiciário”, a reclamação estava praticamente “limitada às decisões dotadas de efeito vinculante nos processos objetivos”⁴¹, excetuados os casos de flagrante usurpação de competência do STF e aqueles em que se verificasse o descumprimento das decisões proferidas pela Corte em processos de índole subjetiva.

Hodiernamente, o instituto encontra-se disciplinado pela Constituição Federal de 1988, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça pelo art. 105, inciso I, alínea “f”, e

³⁸ CUNHA, 2016, p. 665: “Os poderes implícitos dos tribunais são necessários ao exercício de seus poderes explícitos. Tendo os tribunais o poder explícito de julgar, têm o poder implícito de dar efetividade às próprias decisões e o de defender a própria competência. Para exercer esses poderes implícitos, concebeu-se a reclamação constitucional.”.

³⁹ MENDES, 2016, p. 1.386.

⁴⁰ MENDES, 2016, p. 1.386.

⁴¹ MENDES, 2016, p. 1.388.

no âmbito do Supremo Tribunal Federal, pelo art. 102, inciso I, alínea "I", cujo teor dispõe que:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
I - processar e julgar, originariamente:
(...)
I) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

Também está disciplinada pelo Código de Processo Civil, nos artigos 988 e seguintes, em que se reafirma o cabimento da ação para (a) preservar a competência do tribunal; (b) garantir a autoridade das decisões do tribunal; (c) garantir a observância de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; e (d) garantir a observância de enunciado de súmula vinculante⁴².

Por atribuição constitucional, portanto, a reclamação presta-se a preservar a competência do STF e garantir a autoridade de suas decisões e, mais recentemente, sofreu profunda alteração, ganhando mais uma hipótese de cabimento com a vinda da EC nº 45/2004, que incluiu o § 2º, ao artigo 102 e o artigo 103-A, de forma a resguardar a correta aplicação das súmulas vinculantes e decisões de mérito proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

2.2 Natureza jurídica – aspectos controvertidos

A natureza jurídica da reclamação constitucional ainda é um ponto de extrema controvérsia, porquanto não guarda consenso doutrinário, nem jurisprudencial, como sinaliza o Ministro Celso de Mello, no julgamento da Rcl nº 336/DF:

RECLAMAÇÃO - NATUREZA JURÍDICA - ALEGADO DESRESPEITO A AUTORIDADE DE DECISÃO EMANADA DO STF - INOCORRENCIA - IMPROCEDENCIA. - A reclamação, qualquer que SEJA a qualificação que se lhe DE - Ação (Pontes de Miranda, "Comentários ao Código de Processo Civil", tomo V/384, Forense), recurso ou sucedâneo recursal (Moacyr Amaral Santos, RTJ 56/546-548; Alcides de Mendonca Lima, "O Poder Judiciário e a Nova Constituição", p. 80, 1989, Aide), remédio incomum (Orozimbo Nonato, "apud" Cordeiro de Mello, "O processo no Supremo Tribunal Federal", vol. 1/280), incidente processual (Moniz de Aragão, "A

⁴² CUNHA, 2016, p. 666.

Correição Parcial", p. 110, 1969), medida de Direito Processual Constitucional (Jose Frederico Marques, " Manual de Direito Processual Civil", vol 3., 2. parte, p. 199, item n. 653, 9. ed., 1987, Saraiva) ou medida processual de caráter excepcional (Min. Djaci Falcao, RTJ 112/518-522) - configura, modernamente, instrumento de extração constitucional, inobstante a origem pretoriana de sua criação (RTJ 112/504), destinado a viabilizar, na concretização de sua dupla função de ordem político-jurídica, a preservação da competência e a garantia da autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, "I") e do Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 105, I, "f").⁴³

Nota-se, portanto, que a definição da natureza jurídica do instituto comporta árdua tarefa, motivo pelo qual não se irá adentrar na seara desse mérito. Limitar-se-á, por conseguinte, a apresentar, de forma rápida, os entendimentos existentes, salientando que o único ponto pacificado é de que a reclamação se trata de medida jurisdicional – porquanto, como o próprio E. Pretório entende, produz coisa julgada e tem o condão de produzir alterações em decisões jurisdicionais –, e não de medida administrativa – quando o instituto era identificado como correição parcial.

Inicialmente, o STF a enxergava como mero direito de petição, de acordo com o entendimento firmado na ADI nº 2.212, sob relatoria da Min. Ellen Gracie, DJ de 14/11/2003, em que se revelou que a reclamação constitucional

não é ação, nem incidente processual, revestindo-se de natureza de simples direito de petição previsto no art. 5º, inc. XXXIV, alínea a, da Constituição Federal, no afã de resguardar a 'segurança jurídica', posta em xeque por uma decisão judicial de grau inferior, mormente quando a matéria de fundo da reclamação revela injustificável agressão a um entendimento consolidado pelo Guardião da Constituição Federal.

Com efeito, não detém natureza de recurso, porquanto seu acolhimento não ocorre no mesmo processo em que praticado o ato reclamado, não provoca a anulação ou reforma da decisão reclamada, mas sim sua cassação ou avocação dos autos para preservar a competência do tribunal. Não existe, portanto, o efeito suspensivo, inerente aos recursos, a que alude o art. 1.008 do CPC. Por fim, deve-se ressaltar que, diferentemente dos recursos, a reclamação não se sujeita a prazos preclusivos⁴⁴.

⁴³ Rcl 336, rel. Min. Celso de Mello, julgada em 19-12-1990, publicada em 15-03-1991.

⁴⁴ CUNHA, 2016, p. 673.

A posição majoritária, entretanto, é aquela que primeiramente viu-se defendida por Pontes de Miranda, na obra *Comentários ao Código de Processo Civil, Tomo 5, p. 384, São Paulo, Editora Forense*, a despeito de outros posicionamentos doutrinários de elevado respeito que entendem se tratar de remédio processual, incidente processual ou recurso.

A defesa da natureza jurídica do instituto como dotada de características de uma ação repousa nos seguintes fundamentos, de acordo com Gilmar Mendes⁴⁵: i) possibilidade de provocar a jurisdição e formular pedido de tutela jurisdicional; ii) trata-se de uma lide decorrente do conflito entre aqueles que persistem na invasão de competência ou no desrespeito das decisões do Tribunal e, por outro lado, aqueles que pretendem ver preservada a competência e a eficácia das decisões proferidas pela Corte. Outrossim, justifica-se como sendo uma ação pelo fato de que, em sendo julgada procedente, não terá o condão de reformar o ato reclamado: o Tribunal poderá apenas cassar ou anular o ato impugnado⁴⁶.

No mesmo sentido ensina Leonardo Carneira da Cunha ao preceituar que na reclamação há procedimento predefinido com observância do contraditório, a depender da provocação da parte ou do Ministério Público, formando uma relação processual autônoma. Aponta, ainda, para a possibilidade de concessão de tutela provisória, com a possibilidade de interposição de recurso contra a decisão que a defere ou não. Lembra, também, que produz coisa julgada e deve ser proposta por procurador com poderes constituídos pela parte⁴⁷.

Por fim, ressalte-se a necessidade de se observar os requisitos da petição inicial quando do seu ajuizamento, elencados no artigo 319 do novel Código de Processo Civil – à exceção do inciso VII, porquanto não há, em seu procedimento, previsão de audiência de conciliação e mediação⁴⁸. Deve, inclusive, os elementos da ação, a saber: partes, causa de pedir e pedido⁴⁹. Tal afirmação se revela por meio da análise de inúmeros despachos exarados por diferentes Ministros da Suprema

⁴⁵ 2016, p. 1.387.

⁴⁶ CÂMARA, 2016, p. 490.

⁴⁷ CUNHA, 2016, p. 675.

⁴⁸ CUNHA, 2016, p. 675.

⁴⁹ CUNHA, 2016, p. 674.

Corte em se determina a emenda da inicial em reclamações por violação dos requisitos da petição inicial, como *v. g.* a ausência de atribuição de valor da causa ou a qualificação deficitária do reclamante.

2.3 Eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes

A compreensão da diferença entre eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes – institutos afins, porém distintos⁵⁰ – são essenciais para que se compreenda claramente as hipóteses de cabimento da reclamação constitucional.

Como bem pontua Gilmar Mendes⁵¹, há um silêncio doutrinário do que tange ao assunto, visto que, apesar de a própria jurisprudência utilizar-se do termo com frequência e de o art. 102, § 2º, da CF/88, *c/c* o art. 28 da Lei 9.868/99, preverem eficácia *erga omnes* às ações declaratórias de constitucionalidade e ações diretas de inconstitucionalidade, resta ausente densidade teórica e doutrinária ao termo.

Com efeito, Xavier⁵² conceitua a eficácia *erga omnes* como a “cassação (retirada da ordem jurídica) da norma declarada inconstitucional e vinculação dos demais órgãos do Poder Judiciário à decisão confirmatória de constitucionalidade ou à decisão interpretativa”.

A eficácia *erga omnes* de uma decisão significa nada mais do que o fato de ser oponível a todos, independentemente de participação na relação processual originária, dotada dessa característica. Dessa perspectiva, a eficácia contra todos torna a decisão imutável, ou seja, impassível de novos questionamentos por terceiros, visto que “confere ao conteúdo declaratório do dispositivo da ação direta o caráter de imutabilidade próprio à coisa julgada”⁵³, que se percebe em seus efeitos positivo e negativo⁵⁴.

⁵⁰ MENDES, 2016, p. 1.376.

⁵¹ 2016, p. 1.369.

⁵² 2016, p. 46.

⁵³ XAVIER, 2016, p. 45.

⁵⁴ XAVIER, 2016, p. 45, aponta como efeitos negativos inerentes à coisa julgada *erga omnes*: “a lei declarada constitucional pelo Supremo [que] não poderá ser declarada inconstitucional por outros juízos e tribunais; a possibilidade interpretativa excluída pela declaração de nulidade parcial [que] não poderá ser utilizada como causa de pedir em ação individual; e a interpretação conforme à Constituição [que] não poderá ser contrariada”. Como efeito positivo desse instituto, assinala a

O efeito vinculante apareceu, pela primeira vez, no RISTF, quando da disciplina da representação interventiva, introduzida pela EC nº 7/77 – art. 187 desse diploma⁵⁵. Posteriormente, o instituto ganhou notoriedade quando da promulgação da EC nº 3/1993, no que diz respeito à ação declaratória de constitucionalidade e, mais recentemente, a Lei nº 9.878/99 conferiu-lhe melhor tratamento ao consagrar às decisões de constitucionalidade ou inconstitucionalidade a indigitada característica que, posteriormente, viu-se consagrada pela CF/88, por meio do art. 102, § 2º, com o advento da EC nº 45/2004.

Saliente-se que o efeito vinculante, diferentemente da eficácia *erga omnes* – instituto insuficiente para garantir a autoridade das decisões proferidas pelo STF em sede de controle abstrato –, é o grande fundamento das hipóteses de cabimento da reclamação constitucional fundadas na inobservância da autoridade das decisões exaradas pelo Excelso Pretório em sede de controle concentrado de constitucionalidade. A mesma lógica se aplica ao conteúdo de súmula vinculante, cujos efeitos vinculantes obrigam à sua observância, sob pena de ajuizamento de reclamação constitucional como forma de garantir sua autoridade.

Xavier⁵⁶ conceitua o efeito vinculante, dentro do sistema jurídico brasileiro, como sendo:

a qualidade pela qual a inobservância, pelos demais órgãos do Poder Judiciário, do dispositivo da decisão do Supremo em controle abstrato fica sujeita ao ajuizamento de reclamação. (...) a observância obrigatória da mesma decisão é consequência da eficácia *erga omnes*. O efeito vinculante agrega apenas o instrumento para controle dessa obediência, a reclamação constitucional.

Imperioso, por fim, transcrever as valiosas lições do Ministro Moreira Alves, ao distinguir a eficácia *erga omnes* do efeito vinculante, quando do julgamento da Questão de Ordem na ADC nº 1⁵⁷:

possibilidade de que a “interpretação conforme à Constituição poderá ser utilizada como causa de pedir em ação individual”.

⁵⁵ MENDES, 2016, p. 1.375.

⁵⁶ 2016, p. 48.

⁵⁷ Ressalte-se que quando do julgamento da indigitada ação declaratória de constitucionalidade, a ação direta de inconstitucionalidade ainda não possuía eficácia vinculante como aquela.

(...) a eficácia da decisão dessa ação [direta de inconstitucionalidade], quer de procedência, quer de improcedência, apenas se estende a todos (eficácia erga omnes) no sentido de que, em face de todos, sua eficácia se exaure na declaração de que o ato normativo é inconstitucional (e, portanto, nulo desde a origem) ou constitucional (e, conseqüentemente, válido), o que implica a possibilidade de o Poder Judiciário, por suas instâncias inferiores, poderem continuar a julgar em contrário, hipótese em que, às partes prejudicadas nos casos concretos, só restará, em recurso extraordinário, ver respeitada, pelo Supremo Tribunal Federal, sua decisão na ação direta de inconstitucionalidade sobre o ato normativo que dela foi objeto; e mais: essa eficácia erga omnes da ação direta de inconstitucionalidade não impede que o Poder ou órgão de que emanou o ato normativo julgado inconstitucional volte a reincidir na inconstitucionalidade editando novo ato com o mesmo conteúdo do anterior, hipótese em que será necessária a propositura de nova ação direta de inconstitucionalidade, pois a declaração anterior não alcança esse segundo ato.

O mesmo não ocorre com a ação declaratória de constitucionalidade como foi instituída pela Emenda Constitucional n. 3, de 1993. Com efeito, sendo uma ação que visa diretamente à obtenção da declaração de que o ato normativo seu objeto é constitucional, é ela cabível exatamente para esse fim, embora, se julgada improcedente, essa decisão de improcedência implique declaração de inconstitucionalidade do ato normativo em causa. Por outro lado, estabelecendo a Emenda Constitucional n. 3, de 1993, que *'as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo'*, essas decisões, sejam de procedência (constitucionalidade) ou de improcedência (inconstitucionalidade), não apenas terão eficácia erga omnes, mas também força vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo. É um plus com relação à ação direta de inconstitucionalidade, graças ao qual se dá ao novo instrumento de controle de constitucionalidade a eficácia necessária para enfrentar o problema – como salientado anteriormente – que deu margem à sua criação. De feito, se a eficácia erga omnes que também possuem suas decisões de mérito lhe dá a mesma eficácia que têm as decisões de mérito das ações diretas de inconstitucionalidade (e – note-se – é em virtude dessa eficácia erga omnes que esta Corte, por ser alcançada igualmente por ela, não pode voltar atrás na declaração que nela fez anteriormente), do efeito vinculante que lhe é próprio resulta:

- a) – se os demais órgãos do Poder Judiciário, nos casos concretos sob seu julgamento, não respeitarem a decisão prolatada nessa ação, a parte prejudicada poderá valer-se do instituto da reclamação para o Supremo Tribunal Federal, a fim de que este garanta a autoridades dessa decisão; e
- b) – essa decisão (e isso se restringe ao dispositivo dela, não abrangendo – como sucede na Alemanha – os seus fundamentos determinantes, até porque a Emenda Constitucional n. 3 só atribui efeito vinculante à própria decisão definitiva de mérito), essa decisão, repito, alcança os atos normativos de igual conteúdo daquele que deu origem a ela mas que não foi objeto, para o fim de, independentemente de nova ação, serem tidos como constitucionais ou inconstitucionais, adstrita essa eficácia aos atos normativos emanados dos demais órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo, uma vez que ela não alcança os atos editados pelo Poder Legislativo.

Por conseguinte, evidente que o descumprimento por parte de autoridade judicial ou administrativa do conteúdo emanado em decisão proferida em controle abstrato pelo STF, faz nascer hipótese de ajuizamento de reclamação⁵⁸, porquanto estritamente ligada ao efeito vinculante que as decisões proferidas em ADI, ADC e ADPF detém.

Sobre o tema ensinam Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Mendes, em sua brilhante obra acerca do apontado instituto da reclamatória constitucional:

[s]e entendermos que o efeito vinculante da decisão está intimamente ligado à própria natureza da jurisdição constitucional em um dado Estado Democrático e à função de guardião da Constituição desempenhada pelo Tribunal, temos de admitir, igualmente, que o legislador ordinário e o próprio Tribunal não estão impedidos de reconhecer essa proteção processual especial a outras decisões de controvérsias constitucionais proferidas pela Corte. Assinale-se, nessa mesma linha, que essa Corte não estará exorbitando de suas funções ao reconhecer efeito vinculante a decisões paradigmáticas por ela proferidas na guarda e na defesa da Constituição. Em verdade, o efeito vinculante decorre do particular papel político-institucional desempenhado pela Corte ou pelo Tribunal Constitucional, que deve zelar pela observância estrita da Constituição nos processos especiais concebidos para solver determinadas e específicas controvérsias constitucionais.

Assim, tem-se que as decisões e consequentes teses fixadas sob a sistemática da repercussão geral, são dotadas de efeitos vinculantes sobre o aparelho judiciário, comportando o ajuizamento de reclamação constitucional em caso de descumprimento do precedentes após o esgotamento das instâncias judiciais ordinárias.

Em que pese o posicionamento adotado por Gilmar Mendes, no sentido de que o efeito vinculante não se limitaria à parte dispositiva da decisão⁵⁹, a assertiva não foi acolhida pela Suprema Corte. Nessa senda, a jurisprudência do STF é convergente no sentido da impossibilidade de aplicação da transcendência dos motivos determinantes em sede de decisões proferidas em controle abstrato de

⁵⁸ MENDES, 2016, p. 1.381.

⁵⁹ 2016, p. 1.380 – (...) resta evidente que o efeito vinculante da decisão não está restrito à parte dispositiva, mas abrange também os próprios fundamentos determinantes. Como se vê, com o *efeito vinculante* pretendeu-se conferir eficácia adicional à decisão do STF, outorgando-lhe amplitude transcendente ao caso concreto. Os órgãos estatais abrangidos pelo efeito vinculante devem observar, pois, não apenas o conteúdo da parte dispositiva da decisão, mas a norma abstrata que dela se extrai, isto é, que determinado tipo de situação, conduta ou regulação – e não apenas aquela objeto do pronunciamento jurisdicional – é constitucional ou inconstitucional e deve, por isso, ser preservado ou eliminado.

constitucionalidade, tendo consignado, no julgamento da Rcl nº 19.384⁶⁰ que “[a] eficácia vinculante dos acórdãos proferidos em processos de controle concentrado de constitucionalidade abrange apenas a norma objeto da ação. Inaplicabilidade da transcendência dos motivos determinantes.” Desse modo, tem-se que os efeitos vinculantes apenas abrangerão os fundamentos determinantes no caso da súmula vinculante, quando se faz mister analisar os precedentes que a sustentam e seus respectivos fundamentos. Caso a Corte entendesse no sentido da vinculação da fundamentação de ADI, ADC e ADPF, permitir-se-ia o ajuizamento de reclamação constitucional com fulcro na fundamentação do paradigma, todavia não é isso que ocorre.

2.4 Procedimentos: observações gerais

As regras que regem o procedimento a ser adotado quando do ajuizamento da reclamação constitucional encontram-se disciplinadas pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal – RISTF, nos artigos 156 *usque* 162, assim como pela novel legislação processual civil, que destinou o Capítulo IX, do Título I, do Livro III, ao tratamento do instituto e se estabelece nos artigos 988 a 993.

É importante anotar que anteriormente à publicação do Digesto Processual Civil de 2015, o procedimento observado encontrava-se disciplinado pela Lei nº 8.038/1990, porém a norma se viu revogada pelo artigo 1.072, inciso IV, daquele *Codex*.

Com efeito, o artigo 156 do RISTF determina que “[c]aberá reclamação do Procurador-Geral da República, ou do interessado na causa, para preservar a competência do Tribunal ou garantir a autoridade das suas decisões.”

Assim, a fim de conferir interpretação ao termo “interessado na causa” do art. 156 do RISTF, bem como ao termo “parte interessada” do art. 13, da Lei nº 8.038/90, com o fim de se determinar os legitimados para a propositura da ação, convém destacar o que decidido no bojo da Rcl nº 1.880:

⁶⁰ STF - Rcl nº 19.384/DF-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 22-6-16.

QUESTÃO DE ORDEM. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO DE MÉRITO. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 28 DA LEI 9868/99: CONSTITUCIONALIDADE. EFICÁCIA VINCULANTE DA DECISÃO. REFLEXOS. RECLAMAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. (...) 4. Reclamação. Reconhecimento de legitimidade ativa ad causam de todos que comprovem prejuízo oriundo de decisões dos órgãos do Poder Judiciário, bem como da Administração Pública de todos os níveis, contrárias ao julgado do Tribunal. Ampliação do conceito de parte interessada (Lei 8038/90, artigo 13). Reflexos processuais da eficácia vinculante do acórdão a ser preservado. 5. Apreciado o mérito da ADI 1662-SP (DJ de 30.08.01), está o Município legitimado para propor reclamação. Agravo regimental provido.⁶¹

Dessa forma, tem-se que qualquer cidadão que se veja afetado por decisão administrativa ou judicial que contrarie entendimento do STF com efeitos vinculantes poderá propor a reclamação constitucional perante aquela Suprema Corte.

A propositura da ação deve, nos termos do parágrafo único do art. 156 do RISTF c/c art. 988, § 2º, do CPC, conter os documentos e provas aptos a comprovar seus alegações, sob pena de abertura de prazo para emenda à inicial, por ausência de cumprimento dos requisitos do art. 319 do CPC – verifica-se, no ponto, mais um argumento porque a reclamação constitucional detém natureza jurídica de ação.

Quando necessárias informações para o deslinde da controvérsia, o Relator proferirá despacho solicitando que a autoridade reclamada preste-as no prazo de dez dias, conforme dispõe o art. 989, inciso I, do CPC, com a superveniente manifestação do Ministério Público Federal como *custos legis* (art. 160 do RISTF e 991 do CPC). Ademais, no mesmo ato decisório poderá determinar, em sede de liminar, a suspensão do ato reclamado evitando-se a ocorrência de danos irreparáveis, com a determinação de citação do beneficiário da decisão reclamada para, em quinze dias, apresentar sua contestação (art. 989, incs. II e III, do CPC, e art. 158 do RISTF).

Por fim, caso venha a ser julgada procedente a reclamação, a teor dos arts. 161 do RISTF, a Turma ou o Plenário, poderá, *in verbis*:

“I – avocar o conhecimento do processo em que se verifique usurpação de sua competência;

⁶¹ Rcl nº 1.880 – rel. Min. Maurício Corrêa, julgada em 07/11/2002, publicada em 19/03/2004.

- II – ordenar que lhe sejam remetidos, com urgência, os autos do recurso para ele interposto;
- III – cassar decisão exorbitante de seu julgado, ou determinar medida adequada à observância de sua jurisdição.”

O CPC, por sua vez, determina apenas que: “Art. 992. Julgando procedente a reclamação, o tribunal cassará a decisão exorbitante de seu julgado ou determinará medida adequada à solução da controvérsia.”

Já a Lei nº 11.417/2006, que regulamentou o art. 103-A da CF/88, em seu artigo 7º dispõe que as reclamações ajuizadas com fundamento em súmula vinculante somente serão admitidas quando esgotadas as vias administrativas cabíveis, e na hipótese de procedência do pleito vestibular, segue: “§ 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.”

Tem-se que a técnica decisória a ser adotada quando do conhecimento e da consequente procedência do pedido manifestado na peça inaugural da reclamação se dará da seguinte forma: quando o ato apontado como reclamado se tratar de decisão de cunho judicial, o Relator deverá determinar que seja cassada a decisão, estabelecendo que outra seja proferida com a observância do paradigma violado; já nos casos em que se vergastar ato administrativo, o Relator apenas poderá anulá-lo, sendo discricionariedade da Administração o refazimento do ato reclamado.

Por oportuno, mister salientar que o Relator poderá julgar monocraticamente a reclamação quando a matéria for objeto de jurisprudência consolidada no Tribunal, a teor do que determina o parágrafo único do art. 161 do RISTF, assim como poderá, da mesma forma, negar seguimento à ação quando o pedido for contrário à jurisprudência dominante ou a enunciado sumular do Tribunal, a teor do § 1º, do art. 21, do RISTF.

Destaque-se que a reclamação não será admissível quando impugnar decisão judicial transitada em julgado, a teor da Súmula nº 734/STF⁶² e do disposto no art. 988, § 5º, inciso I, do CPC.

O procedimento adotado quando do ajuizamento da referida ação constitucional, como se vê em breves linhas, deve ser célere e simplificado, de forma a garantir a ordem constitucional⁶³, a razoável duração do processo, a segurança jurídica, concretizando a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, insculpido no art. 1º, inc. III, da CF/88.

2.5 Hipóteses de cabimento

A reclamação constitucional tem cabimento excepcional, ou seja, sua utilização depende da expressa previsão legal. Ela presta-se a preservar a competência e assegurar a autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal, bem como resguardar a correta aplicação das súmulas vinculantes (arts. 102, inc. I, alínea “I”, e § 2º, e 103-A da CF/88).

Mister, portanto, apontar-se, de forma sucinta, as hipóteses ventiladas pelo texto constitucional.

A reclamação como instrumento apto a garantir a autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal (art. 988, II, CPC) ganhou maior relevância com a “Reforma do Judiciário” consagrada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que inovou na ordem jurídica ao criar o instituto da súmula vinculante, positivado no art. 103-A do texto maior, e conferir efeitos vinculantes às decisões proferidas em sede de ação declaratória de constitucionalidade e ação direta de inconstitucionalidade.

Antes da criação dos institutos acima alinhavados, a reclamação apenas se destinava a garantir a autoridade de decisões proferidas em processos de índole subjetiva, bem como, de decisões proferidas em sede de controle abstrato de

⁶² Não cabe reclamação quando já houver transitado em julgado o ato judicial que se alega tenha desrespeitado decisão do Supremo Tribunal Federal.

⁶³ MENDES, 2016, p. 1.397.

constitucionalidade pelas partes que integraram a lide, ou ainda, aqueles que detivessem legitimidade para propor a ação. A partir da EC nº 45/04, o ordenamento jurídico brasileiro passou a permitir o ajuizamento da ação constitucional prevista no art. 102, I, "I", contra atos que violem o enunciado dotado de efeitos vinculantes, bem como afrontem a autoridade de decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, em ADC, ADI, e ADPF, conforme dispõe o art. 102, § 2º, da Carta Magna, c/c o artigo art. 13 da Lei nº 9.882/1999⁶⁴.

Outra hipótese de cabimento da reclamatória está na possibilidade de ajuizamento em se verificando a ocorrência de usurpação de competência do STF, fixada pelo art. 102, da CF/88. Tal se dá, principalmente quando necessária a definição de competência para dirimir conflitos entre Estados-membros ou entre estes e a União⁶⁵. Da mesma forma, quando a propositura de ação popular ou de ação civil pública se dê nos mesmos moldes de uma ação proposta em sede de controle concentrado de constitucionalidade, poder-se-á falar no cabimento da reclamação para assegurar tanto sua competência constitucional, como sua competência em sede de controle jurisdicional de constitucionalidade⁶⁶. Recentemente, acrescentou-se a possibilidade de ajuizar a reclamação quando os Tribunais que atuam sob a jurisdição do STF deixem de enviar recurso de competência desse Tribunal, impedindo o regular trâmite do recurso extraordinário.

2.5.1 A reclamação constitucional para preservar competência da Suprema Corte

O ajuizamento na hipótese em comento tem como pressuposto a usurpação da competência do Tribunal por outra autoridade por meio de ato judicial concreto. Leonardo Cunha⁶⁷ defende o cabimento da reclamação nos cenários em que existirem atos omissivo por parte da autoridade judiciária: *v. g.*, demora na remessa de recurso de competência do Supremo Tribunal Federal.

⁶⁴ A Lei nº 9.882/99 "dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal" e possui o seguinte teor: Art. 13. Caberá reclamação contra o descumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, na forma do seu Regimento Interno.

⁶⁵ MEIRELLES et alii, 2016, p. 846.

⁶⁶ MEIRELLES et alii, 2016, p. 855.

⁶⁷ 2016, p. 632.

No mesmo sentido, dispõe Navarro Dantas⁶⁸ quando consigna que, nas hipóteses em que haja omissão, ou simples demora “substitui-se [...] o pressuposto do ‘ato processual usurpador de competência’ por relação processual em curso, perante juízo ou tribunal incompetente para julgar a causa”.

Todavia, não perfilhamos do mesmo entendimento, porquanto o ajuizamento da reclamação não permite a apreciação de demandas cujo caráter seja meramente preventivo, a teor de vasta jurisprudência do STF. É precípua a necessidade de existência de ato concreto por meio do qual a autoridade reclamada atue de forma a criar objeção ao cumprimento das normas processuais vigentes, de forma a concretizar a pretensão de usurpação da competência da Corte. A título de exemplo, cite-se a ementa da Rcl nº 4.058, de relatoria do Ministro Cezar Peluso⁶⁹:

RECLAMAÇÃO. Caráter preventivo. Pedido tendente a evitar futura decisão judicial. Inadmissibilidade. Inexistência de ato capaz de ofender a competência ou a autoridade de decisão do Supremo Tribunal Federal. Seguimento negado. Agravo improvido. Inteligência do art. 102, inc. I, alínea "I", da CF. A ação constitucional da reclamação não admite pedido de caráter preventivo.

2.5.2 A reclamação constitucional com fundamento em descumprimento de precedente firmado em controle concentrado de constitucionalidade

A força e espaço que vem ganhando o controle de constitucionalidade exercido pelo STF, denominado controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade, conferiu novos contornos ao instituto da reclamação constitucional, notadamente pelo que dispõe o § 2º, do art. 102, da CF/88, cujo teor segue destacado:

As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

No que tange à garantia da autoridade das decisões do STF, a reclamação surge como instrumento hábil a conferir a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante

⁶⁸ 2000, p. 482.

⁶⁹ Rcl nº 4.058 – rel. Min. Cezar Peluso, julgada em 17-02-2010, publicada em 09-04-2010.

que as decisões de mérito proferidas em sede de controle concentrado ganharam com o advento da Lei nº 9.868/99, mais precisamente em seu art. 28, parágrafo único⁷⁰, o que posteriormente restou acolhido pelo texto constitucional no § 2º, de seu art. 102.

Todavia nem sempre o panorama encontrou-se da forma atual, como bem salientam Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Mendes⁷¹, ao pontuar que “[o] STF considerava, inicialmente, inadmissível a reclamação em sede de controle abstrato de normas”⁷².

Posteriormente, passou a entender pela possibilidade de ajuizamento de reclamação constitucional pelas partes que figuraram na ação de controle concentrado, bem como por aqueles que detivessem a mesma legitimidade para figurar no polo ativo da ação apontada como paradigma⁷³.

Evoluindo em seu entendimento, a jurisprudência pretoriana, a partir de 1993, anotou que o ajuizamento da reclamação far-se-ia possível quando o “próprio órgão responsável pela edição da lei declarada inconstitucional persistisse em prática de

⁷⁰ Art. 28. Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão. Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

⁷¹ 2016, p. 856.

⁷² Vide a ementa da Rcl nº 354-AgR, rel. Min. Celso de Mello, julgada em 16-05-1991, publicada em 28-06-1991: Agravo regimental - Reclamação que busca garantir a autoridade de decisão tomada em processo de controle concentrado de constitucionalidade - Inadmissibilidade - Recurso improvido. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido do não cabimento de reclamação na hipótese de descumprimento de decisão tomada em sede de controle concentrado de constitucionalidade, dada a natureza eminentemente objetiva do processo de ação direta. Precedentes da corte.

⁷³ Sobre o tema, colhe-se o trecho do voto do Min. Maurício Corrêa, no julgamento da Rcl nº 1.880, julgada em 07-10-1993, publicada em 24-03-1995: “7. Essa Corte tem entendido que só se admite reclamação com fundamento no desrespeito à autoridade de decisão tomada em ação direta de inconstitucionalidade, no caso em que requerida por quem foi parte na respectiva ação e desde que tenha o mesmo objeto (RCL 399-PE, Pertence, DJ 24/03/95; RCLQO 385-MA, Celso de Mello, RTJ 146/416; RCL 447-PE, Sydney Sanches, DJ 31/03/95). 8. Reconhece, entretanto, que para ajuizar reclamação tem legitimidade quem, mesmo não tendo sido parte na ação direta de inconstitucionalidade cuja decisão funda o pedido reclamatório, seja titular de legitimidade concorrente para requerer idêntica ação (RCLQO 397-RJ, Celso de Mello, RTJ 147/31 e AGRRCL 707-SP, Pertence, redator para o acórdão, DJ 20/03/98).”.

atos concretos que pressuporiam a validade da norma declarada inconstitucional⁷⁴, vide julgamento da Rcl nº 399⁷⁵.

A controvérsia restou parcialmente dirimida com a Emenda Constitucional nº 3/1993, que introduziu a ação declaratória de constitucionalidade ao texto constitucional, admitindo-se, de forma expressa, o cabimento da reclamação para assegurar o cumprimento da decisão de mérito proferida no âmbito daquela espécie de ação constitucional. A dúvida ainda pairava sobre o cabimento da reclamatória com fundamento em ação direta de inconstitucionalidade, o que se viu resolvido pelo STF no julgamento da Rcl nº 1.880-AgR-QO⁷⁶. Finalmente, a chegada da EC nº 45/2004 conferiu solução ao panorama problemático, por meio do § 2º, do art. 102, da CF/88.

Vale salientar que o ajuizamento da reclamação com paradigma em ação declaratória de constitucionalidade ou ação direta de inconstitucionalidade apenas pode se dar quando houver estrita pertinência temática entre aquelas e o ato apontado como reclamado. Caso o ato reclamado tenha-se fundamentado em norma distinta daquela cuja apreciação tenha sido objeto de deliberação pelo STF, resta ausente o pressuposto de cabimento da reclamação. A jurisprudência do STF singra no sentido de que “a eficácia vinculante dos acórdãos proferidos em processos de controle concentrado de constitucionalidade abrange apenas a norma objeto da ação”⁷⁷, não se aplicando, na hipótese, a transcendência dos motivos determinantes.

Cabe, ainda, ressaltar que a mesma lógica se aplica à ação de descumprimento de preceito fundamental – ADPF, prevista no art. 102, § 1º, da

⁷⁴ MEIRELLES et alii, 2016, p. 858.

⁷⁵ Rcl nº 399 – rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgada em 07/10/1993, publicada em 24/03/1995.

⁷⁶ Anote-se o teor da ementa da referida ação, na parte que interessa: Questão de ordem – Ação direta de inconstitucionalidade – Julgamento de mérito – Parágrafo único do art. 28 da Lei n. 9.868/1999: constitucionalidade – Eficácia vinculante da decisão – Reflexos – Reclamação – Legitimidade ativa. (...). 4. Reclamação – Reconhecimento de legitimidade ativa *ad causam* de todos os que comprovem prejuízo oriundo de decisões dos órgãos do Poder Judiciário, bem como da Administração Pública de todos os níveis, contrárias ao julgado do Tribunal – Ampliação do conceito de ‘parte interessada’ (Lei n. 8.038/1990, art. 13) – Reflexos processuais da eficácia vinculante do acórdão a ser preservado. (...).

⁷⁷ STF - Rcl nº 19.384/DF-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 22-6-16.

CF/88, “instrumento cabível de forma subsidiária em relação aos demais meios de impugnação objetiva de atos normativos, admitindo, ainda, a impugnação a leis municipais e a atos anteriores à Constituição”⁷⁸, visto que a legislação infraconstitucional, notadamente o artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.882/1999, conferiu à ADPF efeitos vinculantes, criando mais uma hipótese de cabimento da reclamação constitucional.

Conclui-se, portanto, que as ações relativas ao controle abstrato de normas pelo STF – notavelmente, a ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade e a ação de descumprimento de preceito fundamental – têm sua autoridade resguardada por meio do ajuizamento da reclamação constitucional, com a ressalva de que o efeito vinculante que permite seu manejo está restrito ao dispositivo da decisão⁷⁹ – visto que já rechaçada a tese dos fundamentos determinantes.

2.5.3 A reclamação constitucional com fundamento em descumprimento de precedente firmado em sede de recurso extraordinário

2.5.3.1 Precedentes firmados sob a sistemática da repercussão geral

O recurso extraordinário, remédio excepcional baseado no *writ of error* do modelo americano, foi introduzido à ordem constitucional brasileira por meio da Constituição Federal de 1891, no art. 59, § 1º, *a*⁸⁰. Atualmente, encontra-se disciplinado por meio do art. 102, inc. III, *a a d* da CF/88, cujo teor segue transcrito, *in verbis*:

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

(...)

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar dispositivo desta Constituição;
- b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.
- d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

⁷⁸ XAVIER, 2016, p. 60.

⁷⁹ XAVIER, 2016, p. 61.

⁸⁰ MENDES, 2016, p. 1.019.

Presta-se, portanto, a “assegurar a verificação de eventual afronta à Constituição em decorrência de decisão judicial proferida em última ou única instância”⁸¹.

Com a crescente quantidade de apelos extremos dirigidos ao STF, a Corte viu-se diante da problemática da subjetivação dos recursos extraordinários: ilusoriamente os jurisdicionados passaram a enxergá-la como uma Corte de Revisão do caso concreto⁸², ideia absolutamente desgarrada da função precípua de Tribunal Constitucional que a Constituição lhe conferiu.

Posto isso, a EC nº 45/2004, pretendendo racionalizar o sistema, criou a necessidade de demonstração, pelo recorrente, da existência de repercussão geral da matéria controvertida como requisito de admissibilidade do recurso.

Tem-se, com a inovação jurídica, um processo de objetivação do recurso extraordinário, pois “possibilita ao Supremo Tribunal Federal a análise da *relevância constitucional* da matéria, bem como do *interesse público* em discuti-la, na tentativa de afastá-lo do julgamento de causas relevantes somente aos interesses particulares”⁸³. De igual sorte, assegura-se higidez e uniformidade à jurisprudência do STF, na medida em que determina a correta dicção de normas constitucionais, assim como barra sua rediscussão pela Corte Constitucional⁸⁴.

Bernardo Pimentel Souza conceitua o instituto da seguinte forma:

A repercussão geral é o *requisito de admissibilidade* consubstanciado na exigência de que o recorrente demonstre a *relevância da questão constitucional* veiculada no recurso extraordinário, *sob o prisma econômico, político, social ou jurídico*, a fim de ensejar o conhecimento do recurso pelo Supremo Tribunal Federal, em virtude do superior interesse da preservação do *direito objetivo*. Com efeito, não há razão para a Corte Suprema tomar conhecimento de recurso extraordinário fundado apenas em interesse pessoal do recorrente, sem relevância para a Federação ou para os respectivos jurisdicionados em geral.

⁸¹ MENDES, 2016, p.1.019.

⁸² MENDES, 2016, p. 1.021.

⁸³ MORAES, 2010, p. 596.

⁸⁴ OLIVEIRA JUNIOR, 2014, p. 664.

A reclamação constitucional surge, no contexto do recurso extraordinário, primeiramente como forma de resguardar a autoridade das decisões proferidas pelo STF em processos de índole subjetiva. Em outras palavras, é dizer que, caso a autoridade se negue a cumprir o provimento exarado pela Corte, poder-se-á falar no ajuizamento da reclamação, com paradigma fundado em precedente proferido pelo Excelso Pretório, cuja eficácia fora *inter partes*.

Desse modo, apenas caberá àquele que efetivamente integrou a relação processual no âmbito do Supremo Tribunal Federal propor a reclamação com fundamento em descumprimento de sua decisão – seja em recurso extraordinário, *habeas corpus*, ou mandado de segurança etc. Sobre o tema, interessante destacar os ensinamentos da Ministra Cármen Lúcia, na Rcl nº 22.252⁸⁵:

A análise da inicial da presente reclamação revela que a irrisignação da Reclamante estaria em pretensa divergência entre o que expendido na decisão reclamada eo teor de precedentes jurisprudenciais deste Supremo Tribunal Federal. Entretanto, divergência jurisprudencial não autoriza o ajuizamento da reclamação, que não se presta à uniformização da jurisprudência nacional.

A Reclamante não compôs a relação processual estabelecida nos precedentes mencionados na peça inicial desta reclamação, pelo que nem se poderia cogitar de sua utilização como paradigma de descumprimento. Diferente das decisões proferidas em processos de controle concentrado de constitucionalidade, a eficácia das decisões proferidas em processos subjetivos alcança apenas as partes da lide, não dispondo de efeitos *erga omnes*.

No que se refere à usurpação de competência para julgar recurso extraordinário ou agravo em recurso extraordinário, convém traçar um breve esboço da forma como o Código de Processo Civil de 1973 tratava o procedimento.

Até a EC nº 45/2004, que adicionou os arts. 543-A e 543-B ao Código de Processo Civil de 1973, a jurisprudência pretoriana era pacífica no sentido da impossibilidade de se obstar o processamento e encaminhamento de agravos interpostos contra decisões que inadmitissem recursos extraordinários⁸⁶.

⁸⁵ Rcl nº 22.252 – rel. Min. Cármen Lúcia, julgada em 31-10-2015, publicada em 05-11-2015.

⁸⁶ vide Súmula nº 727/STF: “Não pode o magistrado deixar de encaminhar ao Supremo Tribunal Federal o agravo de instrumento interposto da decisão que não admite recurso extraordinário, ainda que referente a causa instaurada no âmbito dos juizados especiais.”.

Portanto, criada a sistemática da repercussão geral por aquela Emenda Constitucional, cuja disciplina se deu por meio da Lei nº 11.418/2006, o Tribunal, quando do julgamento da Rcl nº 10.793 firmou o entendimento de que, embora detivessem efeitos vinculantes as decisões proferidas em sede de recurso extraordinário com repercussão geral, a reclamação não poderia ser admitida, sob o argumento de que o acesso à Corte via reclamationária não pode se dar *per saltum*⁸⁷. A propósito, no que interessa:

RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE INOBSERVÂNCIA POR MAGISTRADO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA DA DECISÃO PROFERIDA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO MÉRITO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 583.955-RG/RJ. INSTITUTO DA REPERCUSSÃO GERAL. COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE ORIGEM PARA SOLUCIONAR CASOS CONCRETOS. CORREÇÃO DA EVENTUAL DESOBEDIÊNCIA À ORIENTAÇÃO ESTABELECIDADA PELO STF PELA VIA RECURSAL PRÓPRIA, EM JULGADOS DE MÉRITO DE PROCESSOS COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. RECLAMAÇÃO NÃO CONHECIDA. 1. As decisões proferidas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento de recursos extraordinários com repercussão geral vinculam os demais órgãos do Poder Judiciário na solução, por estes, de outros feitos sobre idêntica controvérsia. 2. Cabe aos juízes e desembargadores respeitar a autoridade da decisão do Supremo Tribunal Federal tomada em sede de repercussão geral, assegurando racionalidade e eficiência ao Sistema Judiciário e concretizando a certeza jurídica sobre o tema. 3. O legislador não atribuiu ao Supremo Tribunal Federal o ônus de fazer aplicar diretamente a cada caso concreto seu entendimento. 4. A Lei 11.418/2006 evita que o Supremo Tribunal Federal seja sobrecarregado por recursos extraordinários fundados em idêntica controvérsia, pois atribuiu aos demais Tribunais a obrigação de os sobrestarem e a possibilidade de realizarem juízo de retratação para adequarem seus acórdãos à orientação de mérito firmada por esta Corte. 5. Apenas na rara hipótese de que algum Tribunal mantenha posição contrária à do Supremo Tribunal Federal, é que caberá a este se pronunciar, em sede de recurso extraordinário, sobre o caso particular idêntico para a cassação ou reforma do acórdão, nos termos do art. 543-B, § 4º, do Código de Processo Civil. 6. A competência é dos Tribunais de origem para a solução dos casos concretos, cabendo-lhes, no exercício deste mister, observar a orientação fixada em sede de repercussão geral. 7. A cassação ou revisão das decisões dos Juízes contrárias à orientação firmada em sede de repercussão geral há de ser feita pelo Tribunal a que estiverem vinculados, pela via recursal ordinária. 8. A atuação do Supremo Tribunal Federal, no ponto, deve ser subsidiária, só se manifesta quando o Tribunal a quo negasse observância ao *leading case* da repercussão geral, ensejando, então, a interposição e a subida de recurso extraordinário para cassação ou revisão do acórdão, conforme previsão legal específica constante do art. 543-B, § 4º, do Código de Processo Civil. 9. Nada autoriza ou aconselha que se substituam as vias recursais ordinária e extraordinária pela reclamação. 10. A novidade processual que corresponde à repercussão geral e seus efeitos não deve desfavorecer as partes, nem permitir a perpetuação de decisão frontalmente contrária ao entendimento vinculante adotado pelo Supremo Tribunal Federal. Nesses casos o questionamento deve ser remetido ao Tribunal

⁸⁷ XAVIER, 2016, p. 77.

competente para a revisão das decisões do Juízo de primeiro grau a fim de que aquela Corte o aprecie como o recurso cabível, independentemente de considerações sobre sua tempestividade. 11. No caso presente tal medida não se mostra necessária. 12. Não-conhecimento da presente reclamação.
88

Nota-se, assim, que, sob a égide do CPC/73, o instituto não se revelava adequado a suprir eventuais desobediências praticadas por outros juízos e Tribunais no que tange à obrigatoriedade da observância às decisões proferidas sob a sistemática da repercussão geral. O jurisdicionado deveria levar eventual inconformismo ao STF por meio de recurso extraordinário que, em sendo rejeitado por decisão do juízo de admissibilidade com a aplicação da novel sistemática, somente lhe caberia refutá-la por meio da interposição de agravo interno a fim de que o órgão colegiado analisasse o acerto ou desacerto da decisão denegatória⁸⁹.

Houve substancial alteração do tratamento do procedimento com o advento do novel Código de Processo Civil c/c as alterações introduzidas pela Lei nº 13.256/2016, visto que, a partir daí, passou-se a permitir o ajuizamento da reclamação com fundamento em desrespeito à decisão proferida sob a sistemática da repercussão geral quando esgotadas as instâncias ordinárias.

O artigo 1.042 do CPC dispõe que caberá agravo em recurso extraordinário “contra decisão (...) que inadmitir recurso extraordinário (...), salvo quando fundada na aplicação de entendimento firmado em regime de repercussão geral (...)”. Em outras palavras é dizer que não cabe o manejo de agravo em recurso extraordinário contra as decisões que apliquem entendimento do STF consolidado em sede de repercussão geral, nessas hipóteses o recorrente deve aviar agravo interno – conforme determina § 2º, do art. 1.030 do CPC⁹⁰ –, de forma a provocar o órgão

⁸⁸ Rcl nº 10.793, rel. Min. Ellen Gracie, julgada em 13-04-2011, publicada em 03-06-2011.

⁸⁹ Sobre o tema, ver Rcl nº 11.250-AgR e Rcl nº 22.881.

⁹⁰ “Art. 1.030. Recebida a petição do recurso pela secretaria do tribunal, o recorrido será intimado para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias, findo o qual os autos serão conclusos ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, que deverá: I – negar seguimento: a) a recurso extraordinário que discuta questão constitucional à qual o Supremo Tribunal Federal não tenha reconhecido a existência de repercussão geral ou a recurso extraordinário interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado no regime de repercussão geral; b) a recurso extraordinário ou a recurso especial interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, respectivamente, exarado no regime de julgamento de recursos repetitivos; (...) III – sobrestar

colegiado do Tribunal **a quo** para que se manifeste acerca da correção da subsunção do precedente vinculante ao caso concreto.

Esgotadas as instâncias ordinárias com a interposição de agravo interno contra a decisão de admissibilidade do recurso de competência do STF, permitir-se-á o uso do instituto para resguardar a autoridade das decisões com efeitos vinculantes proferidas em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida. Anote-se o teor do que dispõe o CPC, a respeito do tema:

Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

I - preservar a competência do tribunal;

II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;

(...)

§ 5º É inadmissível a reclamação:

(...)

II – proposta para garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida ou de acórdão proferido em julgamento de recursos extraordinário ou especial repetitivos, quando não esgotadas as instâncias ordinárias.

Destarte, a reclamação constitucional, ajuizada com fundamento em descumprimento de decisão proferida em sede de repercussão geral exsurge, por força do novo *Codex* processual, conforme pontua o Min. Dias Toffoli⁹¹,

como instrumento de promoção do diálogo, nesta Suprema Corte, entre o caso concreto e os precedentes obrigatórios, cuja admissibilidade está condicionada à efetiva demonstração de

a) Desrespeito à autoridade de decisão do STF, porquanto configurada erro na aplicação do entendimento vinculante a evidenciar teratologia da decisão reclamada;

b) usurpação da competência do STF, pois existente i) no caso concreto, peculiaridades que impossibilitam a aplicação adequada da norma de interpretação extraída do precedente (*distinguishing*) a demandar pronunciamento desta Suprema Corte acerca da matéria constitucional no caso concreto, acaso verificada repercussão geral, ou ii) em hipóteses excepcionais, a necessidade de revisitação dos fundamentos do precedente, tendo em vista a alteração do ordenamento jurídico vigente ao tempo do julgamento ou das circunstâncias fáticas históricas que impactaram a interpretação da norma, com possibilidade de sua superação (*overruling*).

o recurso que versar sobre controvérsia de caráter repetitivo ainda não decidida pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme se trate de matéria constitucional ou infraconstitucional; (...) § 2º Da decisão proferida com fundamento nos incisos I e III caberá agravo interno, nos termos do art. 1.021.”

⁹¹ Rcl nº 23.333, rel. Min. Dias Toffoli, julgada em 30-09-2016, publicada em 04-10-2016.

Respeitada a necessidade de racionalização e estabilização da prestação jurisdicional – com vistas à promoção do princípio da segurança jurídica -, porém com o cuidado de não gerar a petrificação da jurisprudência desta Corte, é lícito que se outorgue, em matéria constitucional, a esta Suprema Corte a última palavra também sobre a aplicação de seus precedentes, oportunizando-se sua preservação ou evolução, quando for o caso, ao mesmo tempo em que se respeita a competência recursal ordinária para fins de subsunção dos fatos e das provas do caso concreto à tese constitucional firmada pelo STF em repercussão geral.

Apesar da evolução no entendimento da Corte quanto ao cabimento da reclamação para questionar aplicação de precedente firmado em sede de repercussão geral, deve-se salientar que sua propositura apenas será permitida quando evidenciada teratologia na aplicação do precedente pela decisão reclamada, sob pena de causar uma explosão de reclamações perante o STF, com o fito de transformá-la em uma Corte revisional e subjetiva.

A reclamação deve ser vista como uma ação cujo objetivo cinja-se à manutenção de ordem constitucional protegida pelo Supremo Tribunal Federal, jamais como um instrumento para a consecução de interesses subjetivos e particulares.

2.5.3.2 O caso do RE nº 567.985/MT e da Rcl nº 4.374/PE

Interessante destacar os julgamentos dos RE nºs 567.985/MT e 580.963/PR, assim como da Rcl nº 4.374/PE. Explica-se.

Em 27/08/1998, o Plenário do STF julgou improcedente a ADI nº 1.232/DF, em que se questionava a constitucionalidade do § 3º, do artigo 20, da Lei nº 8.742/93, a qual trata do Benefício de Prestação Continuada, também denominado de Amparo Assistencial, Benefício Assistencial ou LOAS. O dispositivo impugnado define o critério de consideração de miserabilidade para fins de concessão do referido benefício, a saber, que a renda *per capita* da família à qual o requerente pertença seja inferior a ¼ do salário mínimo vigente.

Quando do julgamento da referida ação direta, o STF entendeu que o dispositivo era constitucional, porquanto o art. 203, V, da CF/88, dispõe que a

concessão do benefício se dará conforme dispuser a lei, não fazendo quaisquer maiores ressalvas.

Todavia, no ano de 2013, a Suprema Corte evoluiu no seu posicionamento, ao realizar nova interpretação do dispositivo quando do julgamento do RE nº 567.985/MT, sob a sistemática da repercussão geral, ao fixar a tese de que “é inconstitucional o § 3º do artigo 20 da Lei 8.742/1993, que estabelece a renda familiar mensal per capita inferior a um quarto do salário mínimo como requisito obrigatório para concessão do benefício assistencial de prestação continuada previsto no artigo 203, V, da Constituição”. O mesmo entendimento se deu quando do julgamento do RE nº 580.963/PR, também no regime da repercussão geral.

O mais interessante, todavia, deu-se por conta do julgamento da Rcl nº 4.374/PE, em que o STF, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, entendeu pela excepcionalidade de, em sede reclamationária, proceder à revisão da decisão da ADI nº 1.232/DF, exercendo novo juízo de constitucionalidade do § 3º, do art. 20, da Lei nº 8.742/93, para declarar sua inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, mantendo-se sua vigência até 31-12-2014.

Dessa perspectiva, tem-se que a ação, naquele caso em específico, adquiriu contornos objetivos, conferindo-lhe eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes, na medida em que, não apenas reinterpreto, mas também modificou decisão proferida em sede de controle abstrato de constitucionalidade, a qual detinha tais atributos⁹². Tem-se, portanto, a possibilidade do uso da reclamação como instrumento dedicado à revisão da coisa julgada⁹³, pois:

[o] instrumento serviria para trazer ao Supremo os casos nos quais ainda não interposto recurso extraordinário. Nessa hipótese, a técnica para a superação do entendimento firmado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.232/DF seria a da declaração incidental de invalidade do dispositivo. Na linha preconizada pelo ministro Gilmar Mendes, ter-se-ia a utilização da reclamação como meio de reinterpretação e eventual superação, na via difusa, de decisão declaratória de constitucionalidade prolatada em controle concentrado. Daí o ineditismo e a importância do julgado.⁹⁴

⁹² CAVALCANTE, 2017, p. 70.

⁹³ CUNHA, 2016, p. 692.

⁹⁴ PRADO, 2014, p. 319.

Assim, plenamente possível o ajuizamento de reclamações com fundamento em qualquer um dos referidos recursos, visto que julgados em sede de repercussão geral, assim como com supedâneo em outra reclamação, qual seja a de nº 4.374/PE, porquanto adquiriu efeitos objetivos, com eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes.

Veja-se a ementa da Rcl nº 18.636/PB⁹⁵, em que o reclamante suscitou afronta à autoridade do Supremo Tribunal Federal e da eficácia da decisão proferida no bojo da Rcl nº 4.374/PE:

Reclamação. Função constitucional desse instrumento processual (RTJ 134/1033 – RTJ 166/785). Alegado desrespeito à autoridade da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no exame da Rcl 4.374/PE. Julgamento plenário no qual esta Suprema Corte procedeu, expressamente, à reinterpretção dos comandos emergentes de decisão anteriormente proferida na análise da ADI 1.232/DF. A questão da parametricidade das decisões emanadas desta Suprema Corte no âmbito de ações reclamationárias, quando o Tribunal, em virtude de evolução hermenêutica, vem a redefinir, nelas, o conteúdo e o alcance de julgamentos revestidos de eficácia “*erga omnes*” e de efeito vinculante anteriormente proferidos em sede de fiscalização normativa abstrata. Idoneidade processual da reclamação “como instrumento de (re)interpretção da decisão proferida em controle de constitucionalidade abstrato” (Rcl 4.374/PE, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno). Pretendido acesso ao benefício assistencial de prestação continuada (CF, art. 203, V). Critério objetivo que, consagrado no § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93, revelou-se insuficiente e inadequado ao amparo efetivo das pessoas necessitadas, pois excluía do alcance tutelar do benefício constitucional pessoas em situação de comprovada miserabilidade. A ressignificação conferida pelo Supremo Tribunal Federal à regra legal em causa, fundada em modificações supervenientes do contexto fático e do quadro normativo em vigor, conduziu à superação da exegese dada no julgamento da ADI 1.232/DF, ensejando, mediante evolução interpretativa, nova compreensão hermenêutica, considerada mais adequada e fiel à vocação protetiva inerente ao art. 203, V, da Constituição. Declaração, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, da inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93 (Rcl 4.374/PE). Injustificada recusa do INSS em conceder ao reclamante, que é portador de grave doença neurológica de natureza degenerativa, incapacitante e crônica, o pretendido benefício assistencial. Inadmissibilidade dessa recusa administrativa, pois, caso acolhida, transgrediria, frontalmente, o postulado constitucional que, dirigido ao Estado, veda a proteção insuficiente de direitos fundamentais (como o direito à assistência social). A proibição da proteção insuficiente como uma das expressões derivadas do princípio da proporcionalidade. Reconhecimento da plena legitimidade do acesso do ora reclamante ao benefício constitucional em referência. Precedentes. Reclamação julgada procedente.”

⁹⁵ Rcl nº 18.636/PB, rel. Min. Celso de Mello, julgada em 12-11-2015, publicada em 16-11-2015.

3 DAS SÚMULAS VINCULANTES

3.1 A atual convergência entre o *civil law* e o *common law* e suas implicações dentro do ordenamento jurídico brasileiro

A segurança jurídica e a previsibilidade, valores almejados tanto pelo sistema jurídico de *civil law* como de *common law*, devem estar presentes em um sistema jurídico hígido e organizado, construído dentro de um Estado Democrático de Direito como o Brasil.

O Brasil fundamentalmente se assenta sobre as regras do *civil law*, proveniente de uma tradição romano-germânica que se apoia na razão escrita pela lei, ou seja, na codificação como forma de tratar científica e sistematicamente o Direito, extinguindo a fragmentação e a multiplicidade de regras jurídicas advindas dos costumes. Nesse sentido, busca-se, com a codificação “eliminar todo o direito anterior, criando uma aversão ao historicismo, a partir da ideia de que o código é o início e o fim dos estudos de determinada matéria”⁹⁶, na mesma medida em que o juiz é visto como *la bouche de la loi*, sendo-lhe conferida apenas a possibilidade de enunciar a vontade concreta do legislador quando da edição da lei. Portanto, deve-se ressaltar, aqui, a rigidez e a precisão que a escolha pela separação dos poderes e funções do Estado traz a esse sistema jurídico.

Em contrapartida, os sistemas edificados a partir do *common law*, caracterizados pela importância conferida à continuidade histórica das relações jurídicas, surgiram com o direito anglo-saxão. Como principais atributos desse modelo jurídico pode-se citar: **i)** a inexistência de um modelo rígido de tripartição dos poderes, na medida em que não se mostra necessário o estancamento de atividades atípicas por parte de cada um dos poderes, e sim a coordenação das funções mediante freios e contrapesos; **ii)** a configuração do direito como prática – em contraposição às bases teóricas do *civil law*; **iii)** a importância dos precedentes como

⁹⁶ MACÊDO, 2017, p. 33.

fonte de direito, os quais adquirem força obrigatória mediante o acolhimento da doutrina do *stare decisis*^{97 98} etc.

O ordenamento jurídico brasileiro tradicionalmente se inclina ao *civil law*, conferindo à lei essencial importância na atividade desempenhada pelo Poder Judiciário. Todavia, essa tradição vem sendo mitigada e abre portas a certas nuances do *common law* na rotina jurídica nacional.

Com efeito, citem-se alguns dos prováveis fatores que implicam na aproximação entre os dois sistemas: globalização, aproximações entre os Estados com a consequente troca de experiências entre os profissionais, criação de entidades que buscam a integração e aproximação entre juristas, o fenômeno do neoconstitucionalismo – que empreende uma leitura moral do direito, com fundamento no pós-positivismo, atribuindo normatividade aos princípios, o que, permite o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre a dignidade da pessoa humana⁹⁹ -, a construção de um Estado Democrático de Direito forte e enraizado, a importância crescente da utilização de ensinamentos doutrinários em sistemas jurídicos *common law*, bem como a emergência do ensino da prática no *civil law*.

Ademais, mais importante ainda é a força que a lei vem ganhando nas tradições de *common law*, em que a utilização da legislação codificada incrivelmente ganha prevalência sobre a jurisprudência¹⁰⁰. Ao contrário, nos sistemas de *civil law* a força dos precedentes ganha grande espaço, edificando-se como uma das principais fontes do direito, mormente no que diz respeito às questões constitucionais.

Desse modo, é imperativo que o sistema brasileiro, amplamente influenciado pelos precedentes, especialmente com a edição do novel Código de Processo Civil

⁹⁷ MACÊDO, 2017, p. 50 - “redução do brocardo *stare decisis et non quieta movere*, indica a obrigação do juiz, ao solucionar casos, de não se desviar da solução empregada em precedente ensejado por decisão um caso análogo, ainda que o próprio juiz do caso presente considere a solução inadequada ou injusta”.

⁹⁸ AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 134 - assenta que o *stare decisis* reveste-se de funcionalidade e coerência decisórias, cuja existência remonta-se à experiência do *common law* americano.

⁹⁹ LENZA, 2013, p. 68.

¹⁰⁰ MACÊDO, 2017, p. 62.

(Lei nº 13.105/2015), organize-se de forma que a jurisprudência seja uniforme, garantindo, por conseguinte, a concretização da consagrada segurança jurídica e previsibilidade, em respeito à dignidade da pessoa humana.

Embora o Digesto Processual Civil hodierno consagre a força dos precedentes de maneira explícita, interessante frisar que o CPC/73 já apontava nessa mesma direção (a teor dos arts. 285-A e 557), assim como a CF/88, por meio dos arts. 102, § 2º, e 103-A, ambos incluídos pela EC nº 45/2004.

A respeito da razão pela qual os precedentes ganharam autoridade na nossa prática jurídica cotidiana, anote-se a doutrina de Marinoni *et alii*¹⁰¹:

a resposta é de fácil compreensão: desde o momento em que se perceber que a *interpretação* do Direito não é simplesmente *declaratória* – *descritiva* – de uma *norma legal preexistente*, sendo *reconstrutiva* – *adscritiva* – de *sentidos possíveis* que podem ser reconduzidos aos textos jurídicos, tornou-se inescapável o reconhecimento de que as razões extraíveis de determinadas decisões judiciais constituem *precedentes obrigatórios*, na medida em que *incrementam a ordem jurídica*, oferecendo dados novos de concentração de significado normativo.

Sobre o tema, destaca-se, também, o magistério do Prof. José Levi, quem defende que a evolução do direito brasileiro em direção aos princípios que marcam os sistemas de *common law* busca, em verdade, corrigir erros consagrados pelo legislador desde a proclamação da República, quando “o direito brasileiro copiou diversos elementos da experiência americana, inclusive o controle de constitucionalidade difuso e concreto de normas”¹⁰². Portanto, defende que o modelo jurídico brasileiro detém, desde então, um drama institucional que pode ser descrito como:

a ausência do *stare decisis*. Elemento da prática do *common law* gestado ao longo de séculos, o *stare decisis* não permite cópia. Portanto, faltou ao direito brasileiro o elemento que confere – ao modelo americano – funcionalidade e coerência decisórias. Julgado um recurso extraordinário pelo STF, nada vinculava os demais juízos brasileiros ao entendimento firmado pelo Tribunal de cúpula. Então, buscou-se suprir a falta do *stare decisis* pela via normativa. Adotaram-se, sucessivamente, sucedâneos normativos ao *stare decisis*.

¹⁰¹ 2016, p. 149.

¹⁰² AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 140.

Não obstante, importante salientar que a ordem jurídica brasileira não está migrando para o *common law*. O que vem ocorrendo, em verdade, é uma aproximação e conseqüente adoção de ideias que antes pareciam impossíveis de serem aplicadas pelo julgador brasileiro. As afinidades entre as duas tradições vêm ganhando espaço, com vistas à construção de um sistema cuja máxima seja a preservação da dignidade da pessoa humana, sempre amparada pela segurança jurídica inerente ao Estado Democrático de Direito.

A sobredita aproximação entre os dois sistemas, também denominada como sucedâneos normativos em busca da concretização do *stare decisis* no âmbito do direito brasileiro, pode, portanto, ser observada a partir da criação do instituto chamado súmula vinculante, pela “Reforma do Judiciário”, consagrada pela EC nº 45/2004, como bem pontua Didier, “[n]o Brasil, embora a importância da opinião dos doutrinadores ainda seja bem significativa (característica do *civil law*), o destaque atribuído à jurisprudência (marca do *common law*) é notável, e de que serve de exemplo a súmula vinculante do STF”¹⁰³.

Nas palavras de Alexandre de Moraes, trata-se de uma “tentativa de adaptação do modelo da *common law* (*stare decisis*) para o nosso sistema romano-germânico (*civil law*)”¹⁰⁴. Em outras palavras, é dizer que a súmula vinculante veio ao ordenamento jurídico brasileiro como uma forma suprir e corrigir a ausência da positivação da doutrina do *stare decisis* na origem do Estado brasileiro, com a Constituição Federal de 1891¹⁰⁵.

3.2 A súmula vinculante e seus desdobramentos

“Súmula não é precedente”, pois precedente “é um caso anteriormente apreciado e julgado por um juiz ou Tribunal”, ou seja, “tem nome, sobrenome e individualidade”¹⁰⁶. A súmula vinculante também não é lei, pois apenas se trata da consolidação de decisões judiciais que registram um aspecto interpretativo de

¹⁰³ DIDIER JR., 2013, p. 40-44.

¹⁰⁴ MORAES, 2010, p.795.

¹⁰⁵ AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 145.

¹⁰⁶ STRECK apud REIS, 2013, pp. 208-209.

determinada matéria constitucional¹⁰⁷, surgindo, portanto, como tentativa de assegurar uma interpretação uniforme para certas matérias constitucionais controvertidas tanto no âmbito jurisdicional como no administrativo.

Na tentativa de conceituar o instituto, reproduz-se a instrução de Palhares Moreira Reis¹⁰⁸, que a explica como

(...) um dos aspectos de jurisprudência predominante decorrente de reiterados julgados, decisão sumulada e que recebeu a possibilidade de gerar efeito vinculante. Por isso, ao menos se deve deixar claro que ela não é fonte imediata do direito. Trata-se de jurisprudência sumulada à qual se acresceu o efeito vinculante, que a torna obrigatória para a Administração, no sentido amplo, e para o Poder Judiciário.

3.2.1 Constitucionalidade do instituto

Prefacialmente, impede destacar alguns dos argumentos utilizados para apontar, quando da criação das súmulas vinculantes em 2004, pela EC nº 45, como sendo elas inconstitucionais.

Muitos doutrinadores e juristas, inicialmente, defendiam que o instituto violaria o princípio da legalidade e o princípio da separação dos poderes, alçado ao status de cláusula pétrea (art. 2º c/c 60, § 4º, inc. III, da CF/88), porquanto confere ao Poder Judiciário, notadamente ao Supremo Tribunal Federal, a competência de “legislar”, invadindo a seara do Poder Legislativo e mitigando a divisão das funções estatais.

Todavia, as afirmações não se sustentam. Primeiramente, porque a súmula vinculante não se dirige diretamente ao cidadão, ou seja, não o vincula. Dirige-se aos órgãos jurisdicionais e à administração pública. Daí se conclui que o instituto não detém característica precípua das leis: a generalidade. Em verdade, pretende apenas uniformizar o entendimento de determinado preceito constitucional, conferindo segurança jurídica na medida em que vincula os órgãos decisórios das esferas administrativas e judiciais.

¹⁰⁷ REIS, 2010, p. 312.

¹⁰⁸ 2010, p. 312.

Em segundo lugar, sua adição ao texto constitucional se deu pelo Parlamento, seguindo o rito constitucional destinado às Emendas Constitucionais, com a devida aprovação. Não há como falar que o próprio Parlamento fosse permitir que outro Poder adentrasse dentro de sua esfera de competências legislativas.

Por último, apesar de em muito se assemelhar à estrutura das normas legais, a súmula vinculante possui estreita conexão entre o preceito fundamental e os precedentes que a originaram. Ou seja, sua existência está condicionada ao enunciado constitucional que lhe fez surgir: desaparecendo a norma constitucional, por força de eventual reforma ou revogação, também deve desaparecer o enunciado vinculante, sob pena de, aí sim, violar a separação de poderes, visto que “a última palavra quanto à edição de novas normas, inovadoras da ordem jurídica, é do Poder Legislativo, não devendo os dispositivos produzidos por outros Poderes prevalecerem quando confrontados com egressos do Parlamento”¹⁰⁹.

3.2.2 Pressupostos necessários à edição, revisão e cancelamento de súmula vinculante

Para a devida compreensão do instituto deve-se ser realizada uma análise conjunta do texto constitucional, notadamente do artigo 103-A, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, e do teor normativo da Lei nº 11.417/2006 que “regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal”¹¹⁰.

Ab initio, cumpre destacar que na atribuição da criação das súmulas se destaca o saudoso Ministro Victor Nunes Leal – o qual, mediante anotações tomadas em seu caderno pessoal sobre os principais julgamentos do Pleno do Supremo Tribunal Federal, conferiu-lhes feições de racionalização e otimização dos trabalhos das Cortes Judiciais que posteriormente seriam o embrião das chamadas súmulas. Sua inclusão em norma regimental se deu apenas em 1963¹¹¹ e se destaca pelo papel

¹⁰⁹ DANTAS, 2015, p. 38.

¹¹⁰ BRASIL. Lei nº 11.417/2006.

¹¹¹ RABELO e HOLLIDAY, 2015, p. 38.

fundamental na consecução de um sistema jurídico hígido onde impera a segurança jurídica, impedindo, assim, a existência de decisões conflitantes e possibilitando soluções jurisdicionais mais céleres¹¹².

O pressuposto da criação do enunciado vinculante se dá pela observância da necessária conjugação dos requisitos constitucionais – i) a matéria objeto do enunciado obrigatoriamente deverá ser de cunho constitucional; ii) existência de reiteradas decisões sobre o tema; iii) controvérsia existente entre órgãos do Judiciário ou entre esses e a Administração Pública; iv) risco de grave insegurança jurídica e, concomitantemente, relevante multiplicação de processos sobre a mesma questão; e, v) aprovação por decisão de dois terços dos membros do STF com a consequente publicação na Imprensa Oficial –, pelos quais somente o STF poderá editar enunciados que vinculam toda a esfera jurisdicional, assim como a administração pública direta e indireta, em todas as suas esferas, cuja observância se torna obrigatória, sob pena de ensejar o ajuizamento de reclamação constitucional dirigida àquela Corte (art. 102, inciso I, alínea “I”), de forma a preservar a autoridade da súmula vinculante.

A súmula vinculante encontra-se disciplinada no art. 103-A da Lei da República Federativa Brasileira, cujo teor segue, *in litteris*:

[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.

Assim, como as decisões de mérito proferidas em sede de controle concentrado em ações diretas de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade (§ 2º, do art. 102, da CF/88), as súmulas vinculantes terão eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes, ou seja, são oponíveis a todas as esferas administrativas e jurisdicionais.

¹¹² Não se desconhece, todavia, a existência de correntes doutrinárias contrárias à súmula vinculante. Referidas teses sustentam que o instituto afronta a separação dos poderes, na medida em que confere função legiferante ao Poder Judiciário.

Denota-se que a súmula vinculante, cuja edição é de competência, repita-se, exclusiva da Suprema Corte, tem por objetivo, conforme dispõe o § 1º do indigitado dispositivo, “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”.

O § 3º dessa norma determina que decisões judiciais ou atos administrativos que contrariem o teor dos enunciados vinculantes poderão ser objeto de reclamação constitucional ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal, cuja nulidade – do ato administrativo – ou cassação – da decisão judicial – poderá ser declarada pela Corte.

Cumpra assinalar que, não obstante a competência para a edição da súmula vinculante seja exclusiva do STF, certos agentes detêm legitimidade para propor a sua criação, revisão ou cancelamento, os quais encontram-se elencados, no art. 3º da Lei 11.417/06.

Assim, admitir-se a revisão ou o cancelamento de súmula vinculante demanda a superação da jurisprudência da Suprema Corte no trato da matéria, a alteração legislativa quanto ao tema ou ainda, a modificação substantiva de contexto político, econômico ou social, como salientado pelo Min. Ricardo Lewandowski, quando do julgamento do pedido de cancelamento da SV nº 5¹¹³.

3.3 Previsão constitucional e força obrigatória dos precedentes e das súmulas vinculantes no contexto jurídico pátrio

A fim de concretizar o que há muito vinha sendo praticado pelos aplicadores do Direito, o novel CPC finalmente consagrou a existência de um sistema de precedentes (vinculantes e não vinculantes – esses também chamados de persuasivos ou argumentativos) no ordenamento jurídico brasileiro. Sobre o tema, forçoso destacar os dispositivos que lhe conferem tratamento:

¹¹³ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=330862>>.

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

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

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

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

§ 1º Os juízes e os tribunais observarão o disposto no art. 10 e no art. 489, § 1o, quando decidirem com fundamento neste artigo.

§ 2º A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese.

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

§ 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

§ 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

O artigo 926 determina que a jurisprudência deverá ser mantida *estável, íntegra e coerente*¹¹⁴, enquanto seus parágrafos dispõem que, construída jurisprudência dominante sobre certa matéria, os Tribunais, respeitando a forma prevista em seus respectivos regimentos internos, editarão súmulas – desprovidas de caráter vinculante – observando-se as razões e circunstâncias exprimidas nos precedentes colacionados que levaram os julgadores a determinada solução.

¹¹⁴ CÂMARA, 2016, pp. 429 a 434. Por estabilidade, entende-se a necessidade de observância da linha decisória adotada pela Corte de Justiça, promovendo uma convergência entre os entendimentos anteriores – precedentes – para a construção da jurisprudência. A integralidade remete-se à necessidade de se respeitar a história institucional da decisões a respeito de determinado tema. Por fim, a coerência determina que os Tribunais não se contradigam com decisões divergentes em casos semelhantes, aplicando-se a máxima inglesa de *“treat like cases alike”*.

O artigo 927 do CPC, por sua vez, indica (incisos I, II e III) quais os institutos possuem eficácia vinculante, e quais são meramente argumentativos (incisos IV e V). A súmula vinculante, como instrumento para a concretização da segurança jurídica e proteção da dignidade da pessoa humana, encontra-se inculpada no inciso II do indigitado dispositivo, enquanto as súmulas persuasivas, uniformizadoras da jurisprudência, não aprovadas nos moldes do artigo 103-A, da CF/88, não são dotadas da obrigatoriedade de acatamento vertical pelos Tribunais e juízos. A propósito, vale destacar:

“AGRAVO REGIMENTAL. DECISÃO QUE NEGOU SEGUIMENTO A RECLAMAÇÃO EM QUE SE ALEGAVA DESCUMPRIMENTO A SÚMULA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DESPIDA DE EFEITO VINCULANTE. 1. Eventual descumprimento de súmula do Supremo Tribunal Federal, mas desprovida de efeito vinculante, não autoriza o manejo da reclamação. 2. Agravo a que se nega provimento.”¹¹⁵

Ainda sobre precedentes cuja eficácia é vinculante ao ordenamento jurídico, aponta-se para o artigo 1.040 do Código Processual, o qual confere força obrigatória à observância do entendimento firmado quando do julgamento de recursos extraordinários afetados à sistemática da repercussão geral ou especiais repetitivos pelo STF e STJ, respectivamente¹¹⁶.

Como ensina Alexandre Câmara¹¹⁷, a eficácia vinculante dos precedentes editados na forma de súmula vinculante ou sob a sistemática da repercussão geral não se encontra no dispositivo decisório, mas em seus *fundamentos determinantes*, ou seja, na *ratio decidendi* do pronunciamento e não nos parâmetros *obiter dicta*, que são apenas acessórios, excluídos da vinculação obrigatória. Registre-se que a técnica se aplica às súmulas vinculantes, todavia, a tese já foi rechaçada pelo STF quando se apontar afronta à autoridade da Corte em acórdãos proferidos em sede de controle concentrado de constitucionalidade, por meio da reclamação – cujo cabimento pressupõe a estrita pertinência entre o ato reclamado e o parâmetro de controle. Sobre o tema:

¹¹⁵ STF – Rcl nº 5.063/PR-AgR, Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 25-5-09.

¹¹⁶ CÂMARA, 2016, p. 437.

¹¹⁷ CÂMARA, 2016, p. 442.

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. REGIME DA LEI 8.038/90. CASSAÇÃO DE PREFEITO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE ESTRITA ENTRE O OBJETO E O PARADIGMA. INAPLICABILIDADE DA TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. 1. A eficácia vinculante dos acórdãos proferidos em processos de controle concentrado de constitucionalidade abrange apenas a norma objeto da ação. Inaplicabilidade da transcendência dos motivos determinantes. Precedentes. 2. Não cabe reclamação por eventual afronta a direito objetivo, a jurisprudência ou a Súmula desprovida de efeitos vinculantes, o que deve ser objeto de ação judicial própria. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.”¹¹⁸

Logo, a criação da força obrigatória de precedentes vinculantes demonstra uma certa aproximação com a tradição dos costumes. Não obstante, deve-se ressaltar que é possível defender, a partir de sua existência, mais uma diferenciação entre os dois sistemas jurídicos: aqui se cria uma lei que determina com antecedência quais serão os considerados precedentes e súmulas cuja observância se tornará obrigatória, no mesmo sentido esses atos jurídicos serão criados dentro do ordenamento com o fito precípua de “ser vinculante”, o que destoava da ideia tradicional do *common law*, em que o precedente apenas se tornará precedente quando o julgador subsequente, analisando o caso concreto, entender pela analogia entre os casos. Nesse sistema não se cria previamente um precedente que se revestirá da obrigatoriedade observacional, mas as decisões apenas fluem de forma a obedecer àquilo que já fora proferido em situações semelhantes (*to treat like cases alike*).

3.4 Parâmetros para a edição e interpretação dos enunciados vinculantes

As súmulas vinculantes, como resultado da conglomeração de precedentes sobre uma mesma matéria, assim como as leis, são dotadas de autoridade geral, abstração e generalidade indireta¹¹⁹. Malgrado serem objeto de interpretação por parte de toda a comunidade jurídica e pela Administração pública (direta e indireta), assumem um viés anti-hermenêutico, “já que, ao confeccionar o verbete, o intérprete

¹¹⁸ STF - Rcl nº 19.384/DF-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 22-6-16.

¹¹⁹ De acordo com DANTAS (2015, p. 37), a súmula vinculante se reveste de caráter de generalidade indireta, porquanto não atinge o cidadão em sua esfera particular direta, apenas quando do trato com os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo. Todavia, ensina Leonardo José Carneiro da Cunha que “a súmula vinculante dirige-se aos Poderes Executivo e Judiciário, e não ao Poder Legislativo, não cabendo reclamação, se editada lei em sentido contrário ao da súmula; cabe contra lei uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, mas não reclamação”. (grifei).

parte de sua interpretação da lei, buscando limitar a exegese dos demais magistrados e membros da administração pública”¹²⁰. No mesmo sentido, critica Lênio Streck ao sustentar que “as súmulas são textos que buscam a morte da hermenêutica”¹²¹.

Assim, sujeitam-se, como as normas legais, aos fenômenos interpretativos, de forma que poderá ser interpretada de maneira destoante, juntando-se à falta de representatividade¹²². Ainda sobre o tema, anote-se as lições de Carreira, acerca da necessidade de interpretação do verbete vinculante¹²³:

é importante ter em mente que a súmula vinculante, assim como a lei, é texto, ou seja, suporta fático, razão pela qual se deve buscar a sua norma jurídica, que é o resultado/produto da interpretação. Nesse sentido, não há como enxergar a súmula vinculante como uma norma pronta, pois sua aplicação depende da interpretação do jurista, que, no caso concreto, é que irá extrair, ou melhor, construir a norma jurídica, sempre atento às especificidades de cada caso concreto. Assim, qualquer que seja a situação, a sua aplicação dependerá de um processo interpretativo, de verificação do caso concreto, de análise das especificidades, pois do contrário a súmula deixa de ter qualquer utilidade no nosso sistema, já que tornaria o juiz um mero carimbador.

Na mesma linha, sustenta Bahia¹²⁴ que:

quando se aprova uma súmula, aprova-se mais texto, o que apenas torna a questão mais complexa e não o contrário. O que resta, ao fim e ao cabo, mantida ao longo de todos os anos, desde a exegese, é a ‘discricionariedade do julgador’. E isto porque a discricionariedade (decisionismo) será a marca para o uso da Súmula Vinculante: o julgador para aplicá-la deverá se abstrair das particularidades do caso (das provas e das discussões do caso) e, ao tratá-lo como tema, aplicá-la. Não se julga, então, um caso, mas um tema, uma tese, o que, entendemos, viola aqueles citados princípios constitucionais e está aquém de uma compreensão constitucionalmente adequada do Estado Democrático de Direito e das exigências da atual sociedade. Não é possível pretender-se que uma súmula resolva – no sentido de evitar – o *problema* da interpretação judicial da lei. As súmulas podem ser uma boa ferramenta na resolução de litígios, mas jamais conseguirão evitar a necessidade de interpretação e, logo, de variabilidade hermenêutica.

¹²⁰ DANTAS, 2015, p.19.

¹²¹ STRECK apud MÁCEDO, 2016, p. 533.

¹²² DANTAS, 2015, p. 20.

¹²³ CARREIRA, 2011, p. 221 apud ADORNO JÚNIOR, 2016, p. 196.

¹²⁴ BAHIA, 2012, p. 376-377 apud ADORNO JÚNIOR, 2016, p. 197.

Importa registrar, ainda, o entendimento de Gilberto Schäfer¹²⁵, no sentido de que:

[p]ara a interpretação das Súmulas, ao contrário do Direito Legislado, é particularmente importante a reconstrução histórica da norma não apenas com os debates no PSV [Projeto de Súmula Vinculante] mas também através da série de casos que lhe deram origem – uma exigência de um sistema de precedentes vinculantes.

Portanto, resta configurada a necessidade de, por parte do órgão editor da súmula vinculante – STF – a observância do preenchimento dos requisitos constitucionais¹²⁶, enunciados no art. 103-A da CF/88 – reiteração de decisões sobre a matéria constitucional, existência de controvérsia entre os órgãos judiciários ou entre esses e a Administração pública, ocorrência de potencial insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica – para suprir eventuais lacunas interpretativas, o que, diga-se de passagem, nem sempre ocorre, a teor do da súmula vinculante nº 13¹²⁷, por exemplo, que trata do nepotismo.

A súmula, na tentativa de abranger a maior quantidade de situações hipotéticas, foi escrita de tal forma que dificulta seu entendimento e compreensão, sem se dar ao trabalho de indicar suas possíveis formas de aplicação e fiscalização. Veja-se o teor do enunciado publicado pelo STF em 29-08-2008:

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.

¹²⁵ SCHÄFER apud REIS, 2013, p. 209.

¹²⁶ Tem-se, nas lições de Konrad Hesse, 1991, p. 21, que “b) um ótimo desenvolvimento da força normativa da Constituição depende não apenas de seu conteúdo, mas também de sua práxis. De todos os partícipes da vida constitucional, exige-se partilhar aquela concepção anteriormente por mim denominada ‘vontade de Constituição’ (Wille zur Verfassung). Ela é fundamental, considerada global ou singularmente. Todos os interessados momentâneos – ainda quando realizados – não logram compensar o incalculável ganho resultante do comprovado respeito à Constituição, sobretudo naquelas situações em que sua observância revela-se incômoda.

¹²⁷ REIS, 2013, p. 213.

O verbete cuidou de proibir, inclusive, a prática do nepotismo cruzado – com o termo “compreendido o ajuste mediante designações recíprocas”.

O STF, em contrapartida, tratou de enunciar o entendimento, quando do julgamento do RE nº 579.951, de que a súmula não se aplicaria aos cargos de natureza política. Na assentada de 16-10-2008, ao julgar a Rcl nº 6.650-MC-AgR, o Pleno do STF entendeu que a SV nº 13 não se aplicaria a agentes detentores de cargos de natureza política, como Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais.

Tem-se, então, um paradigmático caso em que o enunciado restou redigido de forma incoerente, incompatível com os fins aos quais deveria prestar-se.

A interpretação de uma súmula vinculante se dá, essencial e fundamentalmente, com a exegese dos precedentes que abraçaram sua edição, de modo que devem ser levados em consideração os fundamentos determinantes que a ensejaram, desconsiderando-se os fundamentos *obiter dicta*, que são apenas acessórios e complementares. Deve-se procurar a *ratio decidendi* dos precedentes colacionados e que fundamentam a sua criação: por isso o requisito da reiteração das decisões sobre a matéria constitucional é primordial para a melhor aplicação do instituto dentro do ordenamento, facilitando seu estudo, compreensão e interpretação¹²⁸.

Nesse sentido, vale destacar a pesquisa realizada por Patrícia Perrone Mello¹²⁹ que analisou as súmulas vinculantes nºs 1, 2 e 3, concluindo que as duas primeiras guardam pertinência temática com os acórdãos paradigmas, porém a terceira, não. Percebeu que três, dos quatro precedentes sobre os quais se sustentam o enunciado, tratam da matéria apenas como *obiter dictum*. Destarte, a jurista carioca demonstra a existência de uma certa autonomia entre o conteúdo da súmula vinculante e a *ratio decidendi* dos julgados que a fundamentaram, assim como a inexistência de preocupação com a dissociação.

¹²⁸ DANTAS, 2015, pp. 20 e 21.

¹²⁹ MELLO apud MÁCEDO, 2016, p. 532.

O Supremo Tribunal Federal, desse modo, quando da edição de novas súmulas vinculantes, deve ser extremamente cauteloso e conferir estreita atenção à forma como irá enunciar a condensação de sua jurisprudência. Deve buscar a transmissão perfeita do sentido e da extensão da matéria controvertida, à qual será conferida eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes, na medida em comporta diferentes interpretações, as quais poderão transformar o instituto – que inicialmente visava conferir segurança jurídica, atestando o princípio da dignidade da pessoa humana – em um motivo de balburdia jurídica com a explosão de reclamações ajuizadas diretamente no STF, sem o prévio esgotamento das instâncias judiciais ordinárias.

Portanto, é imprescindível que, conforme pontua Lucas Buriel de Mâcedo¹³⁰, “o instituto da súmula, para que seja utilizado adequadamente, e mantenha um mínimo de contato com a experiência concreta que lhe deu ensejo, como a própria norma que lhe autoriza exige, precisa ser coordenado com métodos adequados de interpretação do precedente.”

Finalmente, sobreleva assinalar que o novel Código de Processo Civil, no § 2º, do art. 926, inova ao exigir que as súmulas editadas se atenham às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação, ou seja, requer que a interpretação do enunciado se dê em conformidade com seus precedentes. Ausente a perfeita aderência entre o caso concreto e a *ratio* da súmula, não há que se falar na sua aplicabilidade, visto se tratar de questão de validade da edição da súmula¹³¹.

Daniel Amorim Assumpção Neves¹³², em seu *Novo Código de Processo Civil Comentado* repisa, o argumento ao exarar o entendimento de que

[a] exigência prevista no art. 926, § 2º, do Novo CPC, consagra o respeito à *ratio decidendi* na edição de súmulas de forma que o tribunal deverá considerar os fundamentos principais dos precedentes aplicáveis aos fatos sobre os quais recaíram a aplicação do Direito, só podendo se valer de julgados na edição da súmula que respeitem esse binômio.

¹³⁰ 2016, p. 532.

¹³¹ MÂCEDO, 2016, p. 535.

¹³² 2016, p. 1.487.

4 DO CABIMENTO DE RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL EM SALVAGUARDA DE VERBETE SUMULAR VINCULANTE

4.1 Cabimento da reclamação na hipótese vertente

O art. 103-A, da Carta da República, como reiteradamente repisado ao longo do presente trabalho, consagrou o instituto da súmula vinculante no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, prevendo que sua autoridade, assim como a obrigatoriedade em sua observância fossem asseguradas por meio do remédio constitucional adequado, a saber, a reclamação constitucional. A respeito, destaca-se o teor do § 3º, do supracitado artigo:

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

A lei de regência (de nº 11.417/2008) que disciplina a norma constitucional, em seu artigo 7º reproduz, com outros termos, a hipótese de cabimento da reclamação constitucional, salientando que a ação também poderá ser proposta para atacar ato administrativo. Confira-se, *in verbis*:

Art. 7º 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.

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

§ 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.

Por conseguinte, tem-se que a reclamação constitucional se configura, outrossim, como sendo uma medida judicial cabível para assegurar a eficácia das súmulas vinculantes, editadas pelo STF, a teor do art. 103-A, da CF/88, combinado com o art. 7º, § 1º, da Lei nº 11.417/06, esse determinando que o ajuizamento da ação, na hipótese, sujeita-se ao prévio esgotamento das instâncias administrativas.

Trata-se de condição de procedibilidade que torna o controle dos atos administrativos mais célere, porém com o rigor que lhe é necessário.

Convém destacar que a reclamação com fundamento em súmula vinculante não se limita aos atos que deixam de aplicá-la, mas alcança também aquelas que a apliquem de forma indevida¹³³, conforme o artigo 988, § 4º, do CPC.

Ressalte-se, ainda, que a jurisprudência do STF se firmou no sentido da impossibilidade de ajuizamento de reclamação constitucional fundada em enunciado de súmula vinculante quando o ato reclamado seja anterior à publicação do verbete. Nesse sentido, o seguinte precedente:

AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. O CABIMENTO DE RECLAMAÇÃO, NOS TERMOS DO ART. 103-A, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, PRESSUPÕE A EXISTÊNCIA DE SÚMULA VINCULANTE ANTERIOR À DECISÃO IMPUGNADA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.¹³⁴

Não obstante, interessante anotar que a própria Suprema Corte mitiga o entendimento quando, não apenas conhece a reclamação, mas ainda a julga procedente sob o argumento de que “a aprovação superveniente da Súmula Vinculante 26 seria um *fato novo* (...) que permitira o conhecimento da reclamação e o seu julgamento de procedência”¹³⁵. O precedente ficou assim ementado:

Reclamação. 2. Progressão de regime. Crimes hediondos. 3. Decisão reclamada aplicou o art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.072/90, declarado inconstitucional pelo Plenário do STF no HC 82.959/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 1.9.2006. 4. Superveniência da Súmula Vinculante n. 26. 5. Efeito ultra partes da declaração de inconstitucionalidade em controle difuso. Caráter expansivo da decisão. 6. Reclamação julgada procedente.¹³⁶

¹³³ MÃCEDO, 2016, p. 521.

¹³⁴ Rcl nº 22.268/SP-AgR, rel. Min. Cármen Lúcia, julgada em 15-12-2015, publicada em 01-02-2016.

¹³⁵ XAVIER, 2016, p. 74 e 75.

¹³⁶ Rcl nº 4.335/AC, rel. Min. Gilmar Mendes, julgada em 20-03-2014, publicada em 22-10-2014.

4.2 Do ajuizamento de reclamação constitucional com fundamento em súmula vinculante perante o Supremo Tribunal Federal

Conforme escreve Reis¹³⁷, o primeiro acórdão em reclamação com fundamento em súmula vinculante foi julgado pela Segunda Turma da Corte Máxima em 18-11-2008¹³⁸ e tratou da insatisfação do jurisdicionado com a demora na cognição de recurso em processo que invocava ofensa à súmula vinculante. O STF entendeu inadmissível a reclamatória, visto que ausente usurpação de competência da Corte quando da mora em cognição recursal em que se invoque ofensa a enunciado vinculante. Desde então o número de reclamações com fundamento em enunciado vinculante cresce a cada ano.

Sobre o ponto, destacam-se, na tabela subsequente, os dados quantitativos do universo de reclamações distribuídas desde 1990 até a presente data, contidos no sítio eletrônico da Excelsa Corte¹³⁹.

Interesse observar que após a regulamentação do instituto da súmula vinculante, por meio da Lei nº 11.417/06, a primeira súmula vinculante veio a ser editada em 2007. Verifica-se, ademais, que entre 30/5/2007 (data de aprovação do primeiro enunciado) e 4/2/2010 (data da aprovação da SV nº 31) foram ajuizadas na Corte 5.202 reclamações. Indubitável, portanto, que um percentual significativo desse número impressionante deve ser atribuído às reclamações com o escopo na não observância dos enunciados vinculantes.

Ano	Nº de processos	Ano	Nº de processos
1990	20	1997	62
1991	30	1998	275
1992	44	1999	200
1993	36	2000	522
1994	45	2001	228
1995	49	2002	202
1996	49	2003	275

¹³⁷ 2010, pp. 319-321.

¹³⁸ Rcl nº 6.838-AgR, rel. Cezar Peluso, julgada em 18-11-2008, publicada em 05-12-2008.

¹³⁹ Dados disponíveis em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaClasse>. Acesso em 22-04-2017.

2004	491	2011	1.801
2005	933	2012	1.886
2006	837	2013	1.862
2007	464	2014	2.353
2008	1.625	2015	3.234
2009	2.214	2016	3.248
2010	1.259	2017 (até 20/06)	1.342

A súmula vinculante nasceu no ordenamento jurídico em 2004, com a EC nº 45, todavia a lei de regência apenas foi promulgada no final 2006 (mais precisamente em 19 de dezembro). Destarte, apenas após a regulamentação pela legislação infraconstitucional passou-se a permitir o ajuizamento da reclamatória nesses casos.

Nota-se, a partir da tabela, que a quantidade de reclamações propostas perante o Pretório Excelso vem crescendo exponencialmente, mormente a partir de 2008, quando esse número ultrapassou mil processos distribuídos no interregno de doze meses. Daí se concluir que a criação do instituto vinculante possivelmente ensejou uma enxurrada de ações reclamatórias perante a Suprema Corte.

É notória a preocupação com a crescente busca da salvaguarda jurisdicional do Supremo pelos jurisdicionados que, cada vez mais, seja em sede recursal, seja em sede originária, procuram a Corte para sanar interesses particulares, abarrotando os escaninhos e prejudicando a prestação jurisdicional célere e eficaz que o Guardião da Constituição deve ser capaz de distribuir.

A instituição da súmula vinculante com a possibilidade de ajuizamento de reclamação para assegurar sua eficácia e autoridade corrobora com o crescimento dos números, especialmente pelo fato de não se pressupor, nessa hipótese de cabimento, o prévio esgotamento das instâncias judiciais. Assim, as partes podem provocar o STF a partir de qualquer instância judicial, sobrecarregando os onze Ministros da Corte com questões que deveriam ser objeto de insurgência apenas no momento processual oportuno, quando esgotadas as possibilidades jurídicas recursais – assim como ocorre com a reclamação constitucional fundada em precedente formulado em sede de repercussão geral.

Todavia, a propositura de reclamação com fundamento em súmula vinculante pode ser renovada a cada instância jurídica por quem entender pela violação do enunciado, independentemente de qual seja a instância prolatora do ato judicial ou assim que esgotada a via administrativa – sem que sequer tenham-se socorrido do Judiciário. Existe aí, um grande perigo de, mais uma vez, pretender-se tornar o Pretório Excelso uma instância revisora, potencialmente solucionadora de lides que nem mesmo foram alvo de análise pelo juízo de primeiro grau.

Diferentemente do pressuposto de cabimento da reclamação com fundamento em precedente firmado sob a sistemática da repercussão geral, na hipótese em comento, o jurisdicionado poderá diretamente acionar o STF, objurgando, *v. g.*, decisão interlocutória de juízo de primeiro grau, sem prejuízo dos recursos ordinários cabíveis.

A previsão é perigosa e inadequada aos fins aos quais se prestam o Supremo Tribunal Federal como Guardião da Constituição, o qual deve lutar por um sistema hígido, onde opera a segurança jurídica e se tutela a dignidade da pessoa humana, salvaguardando e resguardando--se a força normativa da Constituição.

Permitir que o indivíduo provoque o STF imediatamente após decisões de primeiro grau afronta o bom funcionamento da ordem jurídico-constitucional e não se relaciona com o princípio da obrigatoriedade dos precedentes¹⁴⁰ – caso assim o fosse, dever-se-ia permitir, da mesma forma, o ajuizamento de reclamação com fundamento em precedente julgado sob a sistemática da repercussão geral sem se exigir o prévio esgotamento das instâncias ordinárias, como fez o inciso II, do § 5º, do art. 988, do CPC.

Da mesma forma, abrir o caminho para que se alce a Suprema Corte sem que devidamente se esgotem as instâncias judiciais causa uma explosão de reclamações ajuizadas naquela Corte, congestionando a pauta e,

¹⁴⁰ MÂCEDO, 2016, p. 526.

consequentemente, atrapalhando os trabalhos que devem ser preferencialmente focalizados por ela.

4.3 Do ajuizamento de reclamação constitucional com fundamento em súmula vinculante editada com arrimo em precedente firmado sob a sistemática da repercussão geral

Pretende-se, na sequência, analisar se há razão na edição de súmulas vinculantes editadas a partir da existência de teses já fixadas em julgamentos de recursos sob a sistemática da repercussão geral, os quais já detêm eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes. Teses às quais devem as autoridades judiciais obrigatória observância, sob pena de afrontar a autoridade do STF e ensejar o ajuizamento de reclamação constitucional.

Com efeito, as súmulas vinculantes editadas com fundamento em precedente firmado sob a sistemática da repercussão geral demandam a compreensão da utilidade de sua criação e edição, visto que ambos os institutos – súmulas vinculantes e teses firmadas sob a sistemática da repercussão geral – foram criados para a redução da demanda de processos que chegavam ao STF, dando maior celeridade ao processamento das lides existentes¹⁴¹, acabam ensejando o aumento no ajuizamento de reclamações constitucionais perante a Suprema Corte, assoberbando o Tribunal com questões que poderiam ser resolvidas por meios ordinários.

No que tange ao enunciado vinculante tem-se que seus efeitos obrigam tanto o Judiciário, como a Administração pública direta e indireta em todos os seus níveis – federal, estadual e municipal. Constatada a contrariedade, inobservância ou má aplicação da súmula vinculante, o jurisdicionado poderá se valer do remédio constitucional, a saber, a reclamação, apenas observando o prévio esgotamento das instâncias administrativas. Em outras palavras, poderá atacar ato de qualquer instância jurisdicional – buscando o Supremo Tribunal Federal sempre que entender pela existência de violação, má-aplicação ou não aplicação da súmula dotada de

¹⁴¹ STF, 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=168514>>.

efeitos vinculantes – ou, ainda, objurgar diretamente o ato administrativo que exaure a instância extrajudicial.

Todavia, no que tange à busca da Suprema Corte por meio da reclamação constitucional com fundamento em precedente firmado sob a sistemática da repercussão geral, seu uso pressupõe o esgotamento das instâncias judiciais ordinárias, conforme preceitua o art. 988, § 5º, inciso II, do novel Código de Processo Civil. Nessas hipóteses, o jurisdicionado deve aguardar o completo processamento dos autos onde houver a indigitada violação ao entendimento do STF, para somente após poder buscar a proteção dessa Corte.

Na segunda hipótese o uso da reclamação mostra-se revestido de maior racionalidade, porquanto determina que o uso do instrumento apenas poderá se dar após utilizados todos os meios jurisdicionais disponíveis, conferindo maior autoridade às decisões dos Tribunais *ad quem*, enquanto na hipótese em que ajuizada com fundamento em enunciado vinculante, o instituto da reclamação perde seu caráter excepcional, porquanto permite que o jurisdicionado provoque o Supremo Tribunal Federal por reiteradas vezes dentro do processamento dos autos de origem, muitas vezes buscando a Corte *per saltum*, como sucedâneo de recurso ordinário, buscando decisões revisionais da Suprema Corte, mitigando sua função constitucional e excepcional.

4.4 As súmulas vinculantes existentes fundamentadas em precedentes vinculantes e sua influência na duração do processo

Desde sua criação até a presente data, ou seja, mais de uma década após a sua regulamentação pela Lei nº 11.417/06, foram editadas 56 (cinquenta e seis) súmulas vinculantes, algumas, diga-se de passagem, com baixa relevância para com os fins aos quais foram propostas.

Da totalidade de súmulas vinculantes editadas, 26 (vinte e seis), ou seja, quase metade do universo de enunciados vinculantes existentes, têm como supedâneo precedentes firmados em sede de repercussão geral – ou seja, precedentes que já detinham a característica vinculativa, bem como a eficácia *erga omnes*.

Na sequência, analisar-se-á esses enunciados vinculantes que de forma a buscar a compreensão dos motivos que levaram a Corte Máxima a editá-los, com base em precedentes que, por si só, já detinham a eficácia *erga omnes* e os efeitos vinculantes necessários para solidificar o *stare decisis* no âmbito jurídico brasileiro.

4.4.1 Súmula vinculante nº 4

A súmula vinculante nº 4 foi publicada pela Suprema Corte em 09/05/2008, com fulcro em sete precedentes (REs nºs 565.714-RG – tema nº 25, 439.035, 338.760, 221.234, 217.700, 208.684 e 236.396). Está editada nos seguintes termos: “Salvos 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”.

Para a edição do enunciado vinculante, o STF se fundamentou no julgamento do RE nº 565.714-RG, em que firmada a tese de que: “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”.

Verifica-se, desse modo, que o teor da súmula vinculante, assim como o teor da tese fixada por conta do julgamento do recurso extraordinário sob a sistemática da repercussão geral possuem a mesma redação. Em outras palavras, restou esvaziada a necessidade de edição da súmula vinculante, visto que a tese fixada quando do julgamento do RE nº 565.714-RG confere os mesmos efeitos jurídicos que a edição do enunciado vinculante, com a ressalva de que, para o ajuizamento da reclamação constitucional, quando violado o entendimento, o reclamante deva ter esgotado os meios judiciais ordinários.

4.4.2 Súmula vinculante nº 6

O enunciado vinculante nº 6, publicado em 16/05/2008, apoia-se em doze precedentes (REs nºs 570.177-RG – tema nº 15, 551.453, 551.608, 558.279, 557.717, 557.606, 556.233, 556.235, 555.897, 551.713, 551.778, 557.542). Sua

redação possui o seguinte teor: “Não viola a Constituição o estabelecimento de remuneração inferior ao salário mínimo para as praças prestadoras de serviço militar inicial”.

Não obstante, a tese no RE nº 570.177-RG, restou assim fixada: “Não viola a Constituição o estabelecimento de remuneração inferior ao salário mínimo para as praças prestadoras de serviço militar inicial”.

Tem-se, portanto, que os enunciados foram editados nos mesmos moldes.

4.4.3 Súmula vinculante nº 7

A súmula vinculante nº 7 foi publicada em 20/06/2008 valendo-se da existência de oito precedentes (REs nºs 582.650-RG-QO – tema nº 98, 237.952, 237.472, 186.594, 184.837, 157.897, AI nº 187.925-AgR e ADI nº 4). Restou editada de forma a instituir que: “[a] norma do §3º do artigo 192 da Constituição, revogada pela Emenda Constitucional nº 40/2003, que limitava a taxa de juros reais a 12% ao ano, tinha sua aplicação condicionada à edição de lei complementar”.

No que tange ao julgamento do RE nº 582.650-QO, o mesmo enunciado redacional restou publicizado pelo STF para sintetizar a tese firmada, a saber: “A norma do § 3º do artigo 192 da Constituição, revogada pela Emenda Constitucional nº 40/2003, que limitava a taxa de juros reais a 12% ao ano, tinha sua aplicação condicionada à edição de lei complementar”.

4.4.4 Súmula vinculante nº 8

A SV nº 8, publicada na mesma data do enunciado anterior, foi editada com arrimo em seis precedentes (REs nºs 560.626-RG – tema nº 2, 559.943-RG – tema nº 3, 559.882, 556.664, 138.284 e 106.217) e encontra-se assim fixada: “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”.

Amparou-se em dois julgamentos realizados sob a sistemática da repercussão geral, a saber: no RE nº 560.626 cuja tese restou fixada nos seguintes termos:

I - Normas relativas à prescrição e decadência em matéria tributária são reservadas à lei complementar; II - São inconstitucionais o parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei 1.569/1977 e os artigos 45 e 46 da Lei 8.212/1991; e no RE nº 559.943 em que o entendimento sufragado restou assim sintetizado: São inconstitucionais o parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei 1.569/1977 e os artigos 45 e 46 da Lei 8.212/1991, que tratam de prescrição e decadência de crédito tributário”.

Tem-se, nesse caso, que ambos os entendimentos firmados quando do julgamento dos recursos extraordinários sob a sistemática da repercussão geral detém a mesma *ratio decidendi* e, no mesmo sentido, encontra-se editada a súmula vinculante nº 8 que, nos dizeres de Cavalcanti¹⁴² “motivou o Congresso Nacional a aprovar a Lei Complementar nº 128, de 19/12/2008, revogando os arts. 45 e 46 da Lei nº 8.212/91”.

Nesse caso, pode-se dizer que a súmula vinculante se revestiu, também, de caráter didático, dirigindo-se indiretamente ao legislador para que aprovasse lei complementar para tratar da matéria relativa à prescrição e decadência de crédito tributário.

4.4.5 Súmula vinculante nº 12

Em 22/08/2008, o Pretório Excelso publicou o enunciado vinculante nº 20 fundado em doze precedentes (REs nºs 500.171-RG – tema nº 40, 562.779, 542.422, 536.744, 536.754, 526.512, 543.163, 510.378, 542.594, 510.735, 511.222, 542.646), e cuja redação dispõe que: “A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal”.

Nos mesmos termos restou fixada a tese no julgamento do RE nº 500.171-RG, cuja redação, portanto, prescinde de transcrição.

¹⁴² CAVALCANTE, 2017, p. 229.

A edição da referida súmula tem importância porque se dirige precipuamente à Administração Pública, especialmente às universidades públicas que pretendiam cobrar taxa de matrícula. Dessa forma, sua criação atingiu diretamente essas esferas, sem que os lesados necessitassem do Judiciário para efetivar seus direitos constitucionalmente previstos.

4.4.6 Súmula vinculante nº 13

A famosa SV nº 13 que trata da vedação ao nepotismo, publicada em 29/08/2008, veio à tona albergada por cinco precedentes (RE nº 579.951-RG – tema nº 66), MS nº 23.780, ADC nº 12-MC, ADC nº 12 e ADI nº 1.521-MC) e determina que: “

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.

Entretanto, no que diz respeito ao precedente firmado em sede de repercussão geral, no bojo do RE nº 579.951 – tema 66, o entendimento que restou formulado pela Corte determina apenas que: “A vedação ao nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, dado que essa proibição decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal”.

Por conseguinte, a SV nº 13, dentre as súmulas vinculantes editadas com arrimo em precedentes firmados sob a sistemática da repercussão geral, inaugura um entendimento com maior detalhamento do que aquilo que restou delineado no bojo do recurso extraordinário.

4.4.7 Súmulas vinculantes nº 15

Em 1º de julho do ano de 2009, o STF publicou a súmula vinculante nº 15, com amparo em oito precedentes do Pretório Excelso (REs nºs 572.921-RG-QO – tema nº 141, 439.360-AgR, 518.760-AgR, 548.983-AgR, 512.845-AgR, 490.879-AgR,

474.381-AgR e 436.368-AgR), cujo teor dispõe que: “O cálculo de gratificações e outras vantagens do servidor público não incide sobre o abono utilizado para se atingir o salário mínimo”.

O precedente firmado em sede de repercussão geral que fundamenta a edição da referida súmula vinculante, qual seja o RE nº 572.921-RG-QO¹⁴³, trata absolutamente do mesmo tema que o enunciado pretendeu conferir efeitos vinculativos também à Administração pública. A propósito, anote-se a tese fixada em seu julgamento: “O cálculo de gratificações e outras vantagens do servidor público não incide sobre o abono utilizado para se atingir o salário mínimo”.

Verifica-se, nessa senda, que o fundamento utilizado para consolidar o julgamento sob a sistemática da repercussão geral é exatamente o mesmo consubstanciado na súmula vinculante.

4.4.8 Súmula vinculante nº 16

Conjuntamente ao enunciado anterior foi publicada a SV nº 16, a qual está agasalhada por seis precedentes (REs nºs 582.019-RG-QO – tema nº 142, 199.098, 197.072, e 265.129, Als nºs 492.967-AgR e 601.522-AgR) e detém o seguinte enunciado: “Os arts. 7º, IV, e 39, § 3º (redação da EC 19/1998), da Constituição referem-se ao total da remuneração percebida pelo servidor público”.

O julgamento do RE nº 582.019-RG-QO, que amparou a edição do verbete, teve sua fixada nos exatos termos do enunciado vinculante.

4.4.9 Súmula vinculante nº 17

A SV nº 17, publicada em conjunto com as SVs nºs 18, 19, 20 e 21, em 10/11/2009, restou editada com suporte em oito precedentes (REs nºs 591.085-RG-QO – tema nº 147, 298.616, 305.186, 372.190-AgR, 393.737-AgR, 589.345, 571.222-AgR e 583.871) e sua dicção conta com o seguinte teor: “Durante o período

¹⁴³ RE nº 572.921-RG-QO, rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 13-11-2008, publicado em 06-02-2009.

previsto no parágrafo 1º do art. 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos”.

Em idêntico sentido, restou finalizado o julgado do apelo extremo afetado à sistemática da repercussão geral, cuja tese restou redigida nos mesmos moldes da súmula vinculante. Portanto, desnecessário repetir que ambos expressam a mesma **ratio**, qual seja, de que não há que se falar na incidência de juros de mora sobre precatórios durante o prazo previsto no atual § 5º, do art. 100 da CF/88 (antes § 1º) para o seu pagamento.

4.4.10 Súmula vinculante nº 18

O enunciado vinculante de nº 18 dimanou de apenas três precedentes (REs nºs 568.596-RG – tema nº 61, 433.460 e 446.999) e tem como dicção a seguinte redação: “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”.

Com efeito, a tese adotada pela Suprema Corta quando do julgamento do RE nº 568.596-RG resta redigida nos mesmos moldes que o enunciado supratranscrito.

4.4.11 Súmula vinculante nº 19

O verbete sumular nº 19 – publicado junto à súmula anterior, em 10-11-2009 – alicerça-se em dezessete precedentes (REs nºs 576.321-RG-QO – tema nº 146, 256.588-ED-EDv, 440.992-AgR, 273.074-AgR, 532.940-AgR, 411.251-AgR, 481.713-AgR, 473.816-AgR, 393.331-AgR, 362.578-AgR e 206.777, Als nºs 476.9450-AgR, 460.195-AgR, 481.619-AgR, 684.607-AgR, 457.972-AgR e 459.051-AgR) e restou consagrada como se segue: “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 art. 145, II, da CF”.

No entanto, o precedente obrigatório formado no bojo do RE nº 576.321-RG tornou obrigatória a observância da seguinte asserção:

I - 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;

II - A taxa cobrada em razão dos serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos ofende o art. 145, II, da Constituição Federal;

III - 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.

No caso vertente, o julgamento do RE nº 576.321-RG teve o condão de exarar um entendimento mais abrangente, enquanto a SV nº 19 apenas se ateve ao inciso II da referida tese.

4.4.12 Súmula vinculante nº 20

Já a SV nº 20 fundamentou-se em três precedentes (REs nºs 597.154-RG-QO – tema nº 153, 476.279 e 476.390) e restou editada nos seguintes termos:

A Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa – GDATA, instituída pela Lei 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 art. 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 art. 1º da MedProv 198/2004, a partir da qual passa a ser de 60 (sessenta) pontos.”

Todavia, no que tange à temática abrangida pelo julgamento do RE nº 597.154-RG, essa restou delineada nos seguintes termos: “A fixação da GDATA e da GDASST em relação aos servidores inativos deve obedecer aos critérios a que estão submetidos os servidores em atividade de acordo com a sucessão de leis de regência”.

Resta demonstrado o terceiro exemplo de súmula vinculante cujo teor é mais abrangente que a tese fixada por conta da sistemática da repercussão geral.

4.4.13 Súmula vinculante nº 21

No que tange à SV nº 21, que se sustenta a partir de quinze precedentes (Als nºs 698.626-RG-QO – tema nº 126, 398.933-AgR, 408.914-AgR, 431.017-AgR,

351.042-AgR-ED, 649.432 e 687.411; REs nºs 388.359, 389.383, 390.513, 370.927-AgR, 504.288-AgR e 563.844; ADI nº 1.976 e AC nº 1.887-MC), citamos seu inteiro teor que assim dispõe: “É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo”.

O AI nº 698.626-RG-QO foi substituído pelo RE nº 601.235-RG – tema nº 314, em virtude de reautuação dos autos e a tese formulada após seu julgamento pela Suprema Corte restou delineada nos exatos termos do que dispõe o verbete sumular vinculante nº 21.

4.4.14 Súmula vinculante nº 23

A súmula vinculante nº 23, publicada em 11/12/2009, foi definida com esteio em sete precedentes (REs nºs 579.648-RG – tema 74, 550-075, 576.803, 238.737, Als nºs 611.670, 598.457, e CJ nº 6.959), e sua redação encontra-se nos seguintes moldes: “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”.

No que tange ao entendimento consubstanciado pelo STF, em decorrência do julgamento do recurso extraordinário afetado à sistemática criada pela EC nº 45/04, restou assim fixado: “Compete à Justiça do Trabalho o julgamento das ações de interdito proibitório em que se busca garantir o livre acesso de funcionários e de clientes às agências bancárias interditadas em decorrência de movimento grevista”.

Com efeito, tem-se o quarto enunciado cujos termos se diferenciam do precedente firmado em sede de repercussão geral que lhe conferiu respaldo criativo. Não obstante, o entendimento formulado no bojo da súmula vinculante abrange toda a categoria de trabalhadores privada, enquanto a tese na repercussão geral se restringe à ocorrência de interdição, por movimento paredista, de estabelecimentos bancários. Eis, portanto, justificada a edição da súmula vinculante que dispõe sobre competência da Justiça Laboral.

4.4.15 Súmula vinculante nº 25

O enunciado vinculante nº 25, publicado na data de 23/12/2009, tem como supedâneo onde precedentes (REs nºs 562.051-RG, substituído pelo RE nº 466.343-RG – tema nº 60, e 349.703; HCs nºs 87.585, 95.967, 91.950, 93.435, 96.687-MC, 96.582, 90.172 e 95.170-MC) e restou delineada nos seguintes termos: “É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito”.

A tese preponderante no julgamento do RE nº 466.343-RG, como em tantas outras ocasiões, restou redigida igualmente à redação da súmula vinculante nº 25.

4.4.16 Súmula vinculante nº 29

No início do ano de 2010, precisamente em 17/02, o Supremo Tribunal Federal aprovou e publicou a SV nº 29, valendo-se da existência de nove precedentes (REs nºs 576.321-RG-QO – tema nº 146, 232.393, 177.835, 346.695-AgR, 241.790, 220.316, 491.216-AgR, AI nº 441.038-AgR e ADI nº 1.926-MC) e seu comando determina que: “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”.

O precedente obrigatório formado no bojo do RE nº 576.321-RG tornou obrigatória a observância da seguinte asserção:

“I - 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;
II - A taxa cobrada em razão dos serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos ofende o art. 145, II, da Constituição Federal;
III - 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.

A tese fixada no bojo da SV nº 29 replica apenas o inciso III da tese fixada em sede de repercussão geral, complementada pela SV nº 19, que reproduz o inciso I.

4.4.17 Súmula vinculante nº 32

A súmula vinculante nº 32, publicada em 24/02/2011, foi publicada com base em conclusões retiradas de quatro precedentes (RE nº 588.149-RG - tema 216 e ADIs nºs 1.648, 1.332-MC e 1.390-MC) e dispõe que: “O ICMS não incide sobre alienação de salvados de sinistro pelas seguradoras.”.

Igualmente determina o comando fixado por conta do julgamento do RE nº 588.149-RG, prescindindo, portanto, de sua transcrição na sequência.

4.4.18 Súmula vinculante nº 34

Quanto ao enunciado de efeitos vinculantes, editado pela Suprema Corte, de nº 34, sua edição amparou-se em vinte e três precedentes (REs nºs 597.154-RG – tema nº 157, 572.052-RG – tema nº 67, 703.209, 695.446, 634.742, 626.723, AREs nºs 637.514, 680.791, 703.382, 700.898, 707.872, 701.006, 742.684, Als nºs 804.478-AgR, 819.320, 710.317, 803.164, 668.446, 819.286, 836.772, 803.170, 803.162, e 800.834) e sua redação determina que:

A Gratificação de Desempenho de Atividade de Seguridade Social e do Trabalho – GDASST, instituída pela Lei 10.483/2002, deve ser estendida aos inativos no valor correspondente a 60 (sessenta) pontos, desde o advento da Medida Provisória 198/2004, convertida na Lei 10.971/2004, quando tais inativos façam jus à paridade constitucional (EC 20/1998, 41/2003 e 47/2005).

Com relação ao RE nº 597.154-RG, a tese fixada pelo tema de nº 153, encontra-se redigida de forma mais genérica que o enunciado vinculante, veja-se: “A fixação da GDATA e da GDASST em relação aos servidores inativos deve obedecer aos critérios a que estão submetidos os servidores em atividade de acordo com a sucessão de leis de regência”.

Já no que se refere ao RE nº 572.052-RG, a asserção alicerçada pela Suprema Corte restou assim redigida:

A Gratificação de Desempenho de Atividade de Seguridade Social e do Trabalho -GDASST deve ser estendida aos inativos nas mesmas condições em que concedida aos servidores em atividade, ou seja, no valor de 60

(sessenta) pontos, a partir do advento da Medida Provisória 198/2004, convertida na Lei 10.971/2004, que alterou a sua base de cálculo. Isso porque, embora de natureza *pro labore faciendo*, a falta de regulamentação das avaliações de desempenho transmudou a GDASST em uma gratificação de natureza genérica, extensível aos servidores inativos.

4.4.19 Súmula vinculante nº 35

A SV nº 35, publicada em 24/10/2014, fundada em treze precedentes (REs nºs 602.072-RG – tema nº 238, 619.224, 581.201-AgR, 268.320, ARE nº 676.341, Als nºs 723.622, 746.484, 754.933 e HCs nºs 86.694, 84.976, 88.785, 79.572 e 80.802) estipula que:

A homologação da transação penal prevista no artigo 76 da Lei 9.099/1995 não faz coisa julgada material e, descumpridas suas cláusulas, retoma-se a situação anterior, possibilitando-se ao Ministério Público a continuidade da persecução penal mediante oferecimento de denúncia ou requisição de inquérito policial.”

Com efeito, o tema nº 238 da repercussão geral encontra-se enunciado nos mesmos termos da referida súmula vinculante, motivo pelo qual se torna desnecessária sua transcrição.

4.4.20 Súmula vinculante nº 37

O verbete sumular vinculante nº 37, publicada em 24/10/2014, ancora-se em oito precedentes (REs nºs 592.317-RG – tema nº 315, 402.467-AgR, 711.344-AgR, 637.136-AgR, 223.452-AgR, 173.252, ARE nº 762.806-AgR, e RMS nº 21.662) e preceitua que: “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.”

Do mesmo modo encontra-se a conclusão e teor da tese fixada por conta do julgamento do apelo extremo sob a sistemática da repercussão geral.

4.4.21 Súmula vinculante nº 41

A SV nº 41 sustenta-se em cinquenta e seis precedentes (REs nºs 573.675-RG – tema nº 44, 410.954-AgR, 510.336-AgR, 458.933-AgR, 489.428-AgR, 403.613-AgR, 345.416-AgR, 385.955-AgR, 234.605 e 233.332, e Als nºs 588.248-AgR, 644.088-AgR, 595.728-AgR, 630.498-AgR, 479.587-AgR, 502.557-AgR, 635.933-AgR,

598.021-AgR, 634.030-AgR, 623.838-AgR, 560.359-AgR, 481.619-AgR, 438.366-AgR-AgR, 470.575-AgR, 612.075-AgR, 527.854-AgR, 566.965-AgR, 618.121-AgR, 486.301-AgR, 346.772-AgR, 513.465-AgR, 542.380-AgR, 457.657-AgR, 592.861-AgR, 470.434-AgR, 582.280-AgR, 476.262-ED, 463.910-AgR, 542.122-AgR, 417.958-AgR, 579.884-AgR, 583.057-AgR, 516.410-ED, 512.729-AgR, 501.679-AgR, 501.706-AgR, 518.827-AgR, 474.335-AgR, 470.599-AgR, 477.132-AgR, 478.398-AgR, 487.088-AgR, 456.186-AgR, 400.658-AgR, 408.014-AgR e 231.132-AgR). Sua redação, publicada em 20/03/2015, dispõe, *in litteris*, que: “O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa.”

A tese consubstanciada no tema nº 44 encontra-se redigida da mesma forma que a súmula vinculante.

4.4.22 Súmula vinculante nº 44

O enunciado vinculante nº 44, publicado em 17/04/2015, repousa-se em vinte e dois precedentes (Als nºs 758.533-RG – tema nº 338, 677.718-AgR, 746.537-AgR, 784.485-AgR, 746.763-AgR, 746.742-AgR, 529.219-AgR, 595.541-AgR, 745.942-AgR, 660.815-AgR, 636.384-AgR e 182.487-AgR, AREs nºs 736.416-AgR, 760.248-AgR, 734.234-AgR, REs nºs 537.795, 567.859-AgR, 389.879-AgR, 340.413-AgR, 342.405-AgR, 330.546-AgR, e MS nº 30.822) e seu comando determina que: “Só por lei se pode sujeitar a exame psicotécnico a habilitação de candidato a cargo público”.

No que tange ao precedente julgado sob a sistemática da repercussão geral que lhe deu ensejo, a tese encontra-se fixada nos seguintes termos: “A exigência do exame psicotécnico em concurso depende de previsão em lei e no edital, e deve seguir critérios objetivos”.

4.4.23 Súmula vinculante nº 47

A SV nº 47, publicada em 02/06/2015, com arrimo em seis precedentes (REs nºs 564.132-RG – tema nº 18, 415.950-AgR, 470.407, 146.318 e 141.639 e AI nº 732.358-AgR) preconiza que:

Os honorários advocatícios incluídos na condenação ou destacados do montante principal devido ao credor consubstanciam verba de natureza alimentar cuja satisfação ocorrerá com a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor, observada ordem especial restrita aos créditos dessa natureza.

Como se não bastasse, o tema nº 18, fixado com o julgado do RE nº 564.132-RG, detém o mesmo teor do verbete cujos efeitos também são vinculantes e a eficácia é *erga omnes*.

4.4.24 Súmula vinculante nº 51

A súmula vinculante nº 51 foi publicada em 18/06/2015 com fulcro em quarenta e nove precedentes (REs nºs 584.313-RG – tema nº 340, 433.818-AgR, 479.456-AgR, 436.427-AgR, 419.075, 445.961-AgR, 432.362-AgR, 424.577-AgR, 419.680-AgR, 436.210-AgR, 448.905-AgR, 445.018-AgR, 437.219-AgR, 440.074-AgR, 435.607-AgR, 436.200-AgR, 436.221-AgR, 444.950-AgR, 247.271-AgR, 445.636-AgR, 443.058-AgR, 440.779-AgR, 442.863-AgR, 439.340-AgR, 438.644-AgR, 427.010-AgR, 405.081-AgR, 233.711-AgR, 291.701-AgR, 234.742, 246.606-AgR, 219.711-AgR, 211.352, 201.331-AgR, 236.968, 229.162, 217.785, 226.086, Als nºs 573.962-AgR, 446.829-AgR, 249.297-AgR, 314.497-AgR, 263.772-AgR, 288.025-AgR, 235.549-AgR, 232.233-AgR, 228.523-AgR, e RMSs nº 23.742 e 22.307-ED) e sua dicção determina que:

O reajuste de 28,86%, concedido aos servidores militares pelas Leis 8622/1993 e 8627/1993, estende-se aos servidores civis do poder executivo, observadas as eventuais compensações decorrentes dos reajustes diferenciados concedidos pelos mesmos diplomas legais.

O julgamento do RE nº 584.313-RG ensejou a edição da seguinte tese, diferindo substancialmente do que preconizado pela súmula vinculante:

Estende-se o reajuste de 28,86% aos servidores militares contemplados com índices inferiores pelas Leis 8.622/1993 e 8.627/1993, já que se trata de revisão geral dos servidores públicos, observadas, entretanto, as compensações dos reajustes concedidos e a limitação temporal da Medida Provisória 2.131/2000, atual Medida Provisória 2.215-10/2001.

4.4.25 Súmula vinculante nº 53

A SV nº 53, fundada em apenas um precedente, qual seja o RE nº 569.056-RG – tema nº 36, foi publicada em 18/06/2015 e foi encontra-se escrita da seguinte maneira:

A competência da Justiça do Trabalho prevista no art. 114, VIII, da Constituição Federal alcança a execução de ofício das contribuições previdenciárias relativas ao objeto da condenação constante das sentenças que proferir e acordos por ela homologados.

A tese fixada por conta de seu julgamento formalizou a redação um tanto mais abrangente, *in verbis*:

A competência da Justiça do Trabalho prevista no art. 114, VIII, da Constituição Federal alcança somente a execução das contribuições previdenciárias relativas ao objeto da condenação constante das sentenças que proferir, não abrangida a execução de contribuições previdenciárias atinentes ao vínculo de trabalho reconhecido na decisão, mas sem condenação ou acordo quanto ao pagamento das verbas salariais que lhe possam servir como base de cálculo.

4.4.26 Súmula vinculante nº 56

Por fim, a súmula vinculante nº 56, última editada pelo Supremo Tribunal Federal até a presente data, encontra-se solidificada com fundamento em sete precedentes (RE nº 641.320-RG – tema nº 423, e HCs nºs 123.267, 110.892, 110.772, 93.596, 94.829 e 77.399) e dispõe que:

A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS.

Não obstante, a tese fixada após o julgamento do apelo extremo determina que:

- I - A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso;
- II - Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como “colônia agrícola, industrial” (regime semiaberto) ou “casa de albergado ou estabelecimento adequado” (regime aberto) (art. 33, §1º, alíneas “b” e “c”);

III - Havendo déficit de vagas, deverá determinar-se: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado.

A súmula vinculante nº 56 reproduz o inciso I da tese fixada e ainda determina que se observe os parâmetros fixados por conta do julgamento do RE nº 641.320/RS, ou seja, com relação ao recurso extraordinário julgado sob sistemática que lhe confere os mesmos efeitos que aquele enunciado, ela não inova em absolutamente nenhum aspecto.

CONCLUSÕES

O instituto da reclamação constitucional, fruto de criação jurisprudencial, tem sua importância definida na medida em que consagra um sistema jurídico que prima pelos princípios da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana, conferindo, em última instância, salvaguarda aos direitos fundamentais outorgados pela Constituição Federal de 1988.

A respeito da dignidade da pessoa humana, destaca Ingo Wolfgang Sarlet¹⁴⁴ que:

em decisão paradigmática proferida em 8 de janeiro de 1959, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha sublinhou, em síntese apertada, que constitui exigência da dignidade da pessoa humana que o poder público não disponha de forma arbitrária dos direitos da pessoa, ou seja, de que o indivíduo, no âmbito do processo, não pode ser tratado como mero objeto da decisão judicial, mas sim, deve ter assegurada a possibilidade de, como sujeito, se manifestar e exercer influência na esfera do processo decisório.

Assim, a reclamação reveste-se da garantia que as decisões e entendimentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal com eficácia sobre todos e efeitos vinculantes sejam obrigatoriamente observados pelas autoridades judiciárias e administrativas, de forma que, em sendo descumpridos, permita-se que o jurisdicionado faça valer seus direitos.

¹⁴⁴ 2015, p. 146.

Evidente, pois, que caminhamos na direção de um sistema de precedentes, cuja origem remonta-se ao *common law*. Estamos diante de mudanças normativas, jurisprudenciais e dogmáticas no que tange à aplicação da máxima do *stare decisis*, uma vez que, desde sua origem, sua tentativa de incorporação ao sistema jurídico pátrio carece de funcionalidade e coerência decisórias, como elucidativamente aponta o Prof. José Levi¹⁴⁵.

A súmula vinculante, introduzida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, também chamada de “Reforma do Judiciário”, surgiu, por conseguinte, como sucedâneo normativo ao *stare decisis*, conforme o magistério de José Levi Mello do Amaral Júnior:

o oitavo sucedâneo, voltado a mecanismos que funcionam como sucedâneos normativos ao *stare decisis* no próprio controle difuso e concreto de normas, a mais recente reforma do Poder Judiciário adotou a “súmula vinculante”, na tentativa mais recente de suprir a falta daquele mecanismos próprio ao *common law*. Trata-se de aperfeiçoamento de súmula existente desde 1960, que agora foi dotada de ‘efeito vinculante’ quando aprovada por maioria de dois terços dos membros do STF.¹⁴⁶

Indo além do oitavo sucedâneo normativo que aponta José Levi, pedimos vênia para indicar, na sequência, o mais recente sucedâneo normativo ao *stare decisis*, consubstanciado no novo Código de Processo Civil, vigente desde 18 de março de 2015. Tem-se em seu artigo 927 a determinação da necessidade e da obrigatoriedade de observância, por parte de juízes e Tribunais, das decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, dos enunciados de súmula vinculante e dos julgamentos de recursos extraordinários – e especiais – repetitivos. Observe-se o teor do artigo, no que interessa:

Art. 927. Os juízes e os tribunais **observarão**:
I - **as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade**;
II - **os enunciados de súmula vinculante**;
III - **os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos**;

¹⁴⁵ 2012, pp. 140 e 141.

¹⁴⁶ 2012, pp. 140 e 141.

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. (grifei)

Desse modo, deparamo-nos, dia após dia, com o surgimento de novos institutos que viabilizam a superação do drama ao qual nosso ordenamento vem enfrentando, dentro de um Judiciário sobrecarregado e ainda desorganizado, na tentativa de superar a máxima “cada cabeça uma sentença” que protagoniza nosso ordenamento jurídico, até então despido da segurança jurídica que agora pretende-se lhe imprimir com a instituição do sistema de precedentes.

A súmula vinculante, por sua vez, como instituto criado a fim de conferir maior segurança jurídica e alcance às decisões do Supremo Tribunal Federal, não encontra plausibilidade, nem coerência, tampouco razão, quando editada em moldes idênticos a teses já fixadas em sede de repercussão geral, as quais detêm o mesmo efeito vinculante, cuja observância deve se dar por todos, sob pena de ajuizamento de reclamação constitucional.

A propósito, Rodolfo de Camargo Mancuso, ao tratar das súmulas vinculativas dispõe, no mesmo sentido:

A formulação de uma súmula vinculativa, justamente por seu efeito *erga omnes*, em face do Estado e dos jurisdicionados, exige do Tribunal um cuidado extremo, seja no que concerne à própria *deliberação* quanto à sua emissão, seja quanto à sua redação, tudo para prevenir que ela, ao invés de concorrer para a melhoria da resposta judiciária, não venha a se constituir em mais um óbice. (...) Dada essa particular *condição legitimante* que está à base da súmula vinculativa, a sua emissão deve ocorrer nos casos absolutamente necessários, ou mesmo inadiáveis, e com o máximo de atenção, técnica e sensibilidade jurídica em sua formulação.¹⁴⁷

A edição de enunciados vinculantes deve, portanto, ser objeto de reflexão por parte da Corte máxima, porquanto sua função vem sendo esvaziada, abrindo portas para que o jurisdicionado recorra ao STF como se Corte revisora fosse. Ressalte-se que 32% das súmulas vinculantes existentes, ou seja, 18 das 56, reproduzem o

¹⁴⁷ 2001, p. 339 e 340.

mesmo teor da tese fixada pelo julgamento de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida.

Nesse sentido, já se posicionava o E. Ministro Teori Zavascki que, nos debates realizados pela Segunda Turma da Corte quando do julgamento da Rcl nº 18.564/SP assentou que¹⁴⁸ “[e]ssa é a razão para limitar-se a aprovação exagerada de súmulas vinculantes, porque isso poderá transformar o Tribunal numa espécie de juiz universal de todas as questões”.

Especial diferença existe no fato de que a reclamação com fundamento em súmula vinculante pode ser proposta a partir de qualquer instância judicial, sem prejuízo dos recursos cabíveis¹⁴⁹, enquanto que na hipótese de ajuizamento de reclamatória com fundamento em precedente firmado sob a sistemática da repercussão geral demanda-se o esgotamento das instâncias ordinárias, preservando a competência de Tribunal Constitucional outorgada pela Constituição Federal de 1988 ao Supremo Tribunal Federal.

Não se desconhece que as súmulas vinculantes são instrumentos imprescindíveis à concretização de uma Justiça na qual impera o postulado da celeridade, eficácia, efetividade e eficiência, sob o manto dos princípios constitucionais e direitos fundamentais da Carta Maior. Nesse sentir, os enunciados vinculantes devem buscar a concretização dessas máximas e não o oposto – quando o Tribunal formula súmulas com fundamento em entendimentos já fixados, dotados de eficácia *erga omnes* e efeito vinculante sobre o Poder Judiciário.

¹⁴⁸ A Rcl nº 18.564/SP, ajuizada pelo MP/SP, trata de suposto descumprimento da Súmula Vinculante nº 13 pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo diante da nomeação para o exercício de cargo em comissão de parente de 3º (terceiro) grau colateral de servidor que já ocupava cargo em comissão perante aquele Tribunal. No caso concreto, a Turma entendeu pela inexistência de afronta ao enunciado vinculante, em razão da inexistência ascendência hierárquica ou funcional entre os servidores, assentando que a reclamação constitucional assume feições objetivas, não comportado uma análise caso a caso, como pretendeu o MP/SP. Consignou-se, outrossim, que o ajuizamento de reclamação com fundamento da SV nº 13 pressupõe a comprovação das alegações de forma objetiva, uma vez seu procedimento não prevê dilação probatória, nem o contraditório nos mesmos moldes em que se dá quando do ajuizamento de ações ordinárias perante as primeiras instâncias, responsáveis pela análise concreta dos fatos e provas dos autos.

¹⁴⁹ CUNHA (2013, p. 291) aduz que “nos termos do art. 7º da Lei nº 11.417/2006, a reclamação pode ser utilizada, sem prejuízo dos outros recursos ou meios admissíveis de impugnação. Há, assim, um *cúmulo* de meios de impugnação”.

A súmula vinculante editada com arrimo em precedentes firmados sob a sistemática da repercussão geral esvazia sua funcionalidade e racionalidade precípuas, porquanto acaba gerando um acúmulo e aumento no número de reclamações ajuizadas perante o STF, as quais poderiam chegar no Tribunal apenas após o prévio esgotamento de todas as instâncias ordinárias.

Além disso, conferir maior importância aos precedentes firmados sob a sistemática da repercussão geral é uma forma de se valorizar os juízes singulares e Tribunais Estaduais e Regionais, conferindo-lhes poder decisório para, somente após a interposição de todos os recursos ordinários cabíveis, entendendo o jurisdicionado lesado em seu direito, abrir-se as portas do Supremo para o acesso pela via recursal. Sobre o tema Mancuso cita Dalmo de Abreu Dallari, quem corrobora nosso entendimento, *in verbis*:

Esse argumento [de que a súmula vinculante labora em prol do descongestionamento da Justiça e do fortalecimento dos Tribunais Superiores] contém uma distorção grave, pois demonstra que se pretende suprir com a força a falta de autoridade. De fato, obrigar Juízes e tribunais a decidirem acolhendo plena e automaticamente as decisões do Supremo Tribunal, mesmo quando estiverem convencidos de que tais decisões foram erradas e injustas, é negar a própria razão de ser do Poder Judiciário.¹⁵⁰

Apesar de a súmula vinculante se tratar de instrumento que busca garantir a segurança jurídica, a partir da previsibilidade das decisões judiciais¹⁵¹, não é esse o único meio capaz de trazer a convivência pacífica entre os órgãos jurisdicionais: a criação do instituto da repercussão geral pretende, da mesma forma que os enunciados vinculantes, conferir a seus julgados eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes sobre todo o Poder Judiciário.

Assim, a partir da análise pormenorizada das súmulas vinculantes, concluímos que, do universo de 56 (cinquenta e seis) enunciados dotados de efeitos vinculantes existentes, 26 (vinte e seis) foram editados ancorados, também, em precedentes firmados sob a sistemática da repercussão geral. Desses, 18 (dezoito), ou seja, 32% das súmulas vinculantes existentes reproduzem o mesmo teor da tese fixada no

¹⁵⁰ 2001, p. 359.

¹⁵¹ CÔRTEZ, 2008, p. 225.

juízo do recurso extraordinário pelo Plenário do Excelso Pretório, cujos efeitos se dão de forma *erga omnes* e sua eficácia também é vinculante – lembrando que seus efeitos abrangem apenas a esfera do Poder Judiciário, enquanto que a súmula vinculante também alcança a Administração Pública.

Dessa perspectiva, temos, então apenas 8 (oito) súmulas vinculantes que, baseada em prévio entendimento firmado sob a sistemática da repercussão geral, realmente trouxeram inovações na correta aplicação do direito, sob o entendimento jurisprudencial da Corte, enquanto as outras 18 (dezoito) súmulas limitaram-se a reproduzir entendimento que já havia sido fixado e que detinha os mesmos efeitos, esvaziando-se, portanto, seu conteúdo.

Deve-se, pois, refletir sobre o verdadeiro papel, sobre o que deve ser e sobre o que se espera do Supremo Tribunal Federal, como bem pontuado por Favetti, quando adverte:

[e]ssa problemática não encontra solução no tímido comando constitucional de '*guarda da Constituição*' (art. 102, CF) e suas derivadas competências. Tampouco a discussão '*Corte Constitucional x Suprema Corte*' oferece respostas a saciar o problema. Enfim, o problema sobre o papel da Corte dificilmente encontrará definições se não na observação do *judicial behavior* do próprio Tribunal.¹⁵²

Assim, tem-se que a pretensão de editar súmulas vinculantes pode, num primeiro momento, trazer maiores soluções do que problemas. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal tem como missão refletir sobre os verdadeiros propósitos do instituto, uma vez que pode ser o próprio responsável por causar uma explosão de reclamações constitucionais ajuizadas perante a Corte.

Gilmar Ferreira Mendes aponta para a dificuldade da introdução da súmula vinculante, principalmente no âmbito administrativo, o que pode vir a assoberbar a Corte com uma chuva de reclamações, sem que sequer se tenha se socorrido do Poder Judiciário de primeiro grau para a tentativa de resolução do litígio. Veja-se:

¹⁵² FAVETTI, 2014, p. 59.

A adoção da súmula vinculante para a Administração Pública vai exigir a promulgação de normas de organização e procedimento que permitam assegurar a observância por parte desta dos ditames contidos na Súmula, sem que se verifique uma nova e adicional sobrecarga de processos – agora de reclamações – para o Supremo Tribunal Federal.

Daí, talvez, a necessidade de que a lei preveja o procedimento administrativo adequado de modo a permitir, tanto quanto possível, que as questões eventualmente suscitadas possam ser resolvidas na própria esfera da Administração. Não parece abusivo, nesse contexto, que se reconheça o direito de propositura da reclamação sem que se envidem esforços para a solução da controvérsia no âmbito administrativo. Aqui reside um dos pontos mais delicados e mais relevantes do novo sistema inaugurado pela Emenda Constitucional n. 45/2004. É que não se pode substituir a crise numérica ocorrente do recurso extraordinário pela multiplicação de reclamações formuladas diretamente contra a Administração perante o Supremo Tribunal Federal.¹⁵³

Tem-se, portanto, que um dos grandes desafios a serem encarados pelo instituto criado pela EC nº 45/2004 encontra-se no âmbito administrativo, porquanto a partir dali é permitido ao jurisdicionado recorrer diretamente ao Supremo Tribunal Federal sem a prévia provocação do juízo de primeira instância.

Defendemos, portanto, que a edição de súmula vinculante deve ter sua essência repensada pela Suprema Corte, pelo risco de que o instituto, ao contrário de representar um instrumento de racionalização da jurisdição para fazer prevalecer e respeitar o papel do STF como Corte Constitucional, acabe conferindo-lhe papéis de Corte revisional e de análise individual dos processos; ou pior, de Corte de acesso originário ao Poder Judiciário contra ato de qualquer autoridade – independentemente da previsão do art. 102, inc. I, da CF/88, sobrecarregando a Corte com o exercício de atribuições que deveriam ser desenvolvidas pelos integrantes do Poder Judiciário e auxiliares da Justiça que atuam nas instâncias ordinárias. Nesse sentido, anote-se:

(...) poderá num futuro próximo, a Reclamação assumir, *v. g.*, o lugar do agravo de instrumento para destrancar recurso extraordinário, recurso que se multiplicou nos últimos anos no âmbito do STF. Na verdade, considerando a presença dos chamados litigantes habituais, é possível que os casos futuros fiquem assim resumidos: a) se houver o atendimento do posicionamento da SV, haverá recurso da parte sucumbente e quem sabe a demanda subirá até o Tribunal Superior nem que seja mediante agravo de instrumento; b) se o magistrado não acompanhar o posicionamento sumulado, será apresentada Reclamação junto ao STF (inclusive de decisões interlocutórias oriundas de primeiro grau, como já vem ocorrendo

¹⁵³ MENDES, 2016, p. 1.389.

nos casos de tutelas antecipadas concedidas em desatendimento às previsões da Lei 9.494/97). Logo, com a nova modalidade de Reclamação [com fundamento em súmula vinculante], aliada as hipóteses já previstas no art. 102, I, *l*, poderá ocorrer verdadeira sobrecarga de trabalho aos Ministros do Pretório Excelso. A Reclamação acabará tomando o lugar de recurso que normalmente era, e ainda é, interposto ao STF? Estar-se-á trocando seis por meia-dúzia? Não há dúvida que nesse processo de atuação do Judiciário, especialmente do STF, muitas Reclamações Constitucionais serão apresentadas visando discutir as Súmulas Vinculantes por ele editadas.¹⁵⁴

O controle de obediência dos juízos e tribunais inferiores às decisões da Suprema Corte deve ser realizada pelas vias recursais próprias, chegando ao Excelso Pretório, em regra, pela via extraordinária – e não pelo ajuizamento direto de reclamações¹⁵⁵, mormente quando exista tese em repercussão geral fixada em detrimento de enunciado de súmula vinculante.

Em entrevista realizada em julho de 2015 ao sítio eletrônico “ConJur”, o Ministro Roberto Barroso, no mesmo sentido do que defendemos na presente tese, pontuou que a súmula vinculante nem sempre é o caminho para se buscar a plena eficiência do Supremo Tribunal Federal. Destaca-se, na sequência, o trecho da entrevista¹⁵⁶ em que o emérito Ministro tratou do tema, corroborando nossas conclusões:

ConJur — Na posse como presidente da corte, o ministro Lewandowski colocou como meta o aumento do número de súmulas vinculantes. E isso tem acontecido. O senhor acha que isso é um passo para diminuir o número de ações que chegam ao Supremo?

Luís Roberto Barroso — Eu acho que o ministro Lewandowski tem esse ponto de vista e eu o apoio, como presidente, em tudo o que é possível. Ele conduz o Tribunal com grande fidalguia e eficiência. Sob a condução dele, julgamos uma grande quantidade de questões relevantes. Pessoalmente, acho que a súmula às vezes é útil, mas, às vezes, é uma fonte de novos processos, sobretudo, porque gera reclamações. Respeito o ponto de vista dele, apoio na medida do possível, mas nem sempre acho que a súmula vinculante seja o caminho.

ConJur — O senhor poderia exemplificar como é que ela se torna fonte de novos processos?

Luís Roberto Barroso — Uma vez que se produz uma súmula vinculante, se alguém alegar que a decisão de origem está em contrariedade com a súmula, entra com uma reclamação, que é um processo ajuizado

¹⁵⁴ ARAÚJO, 2013, p. 316.

¹⁵⁵ XAVIER, 2016, p. 76.

¹⁵⁶ Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jul-02/entrevista-luis-roberto-barroso-ministro-stf-parte>>. Acesso em: 13-04-2017.

diretamente do Supremo. A parte pode chegar no Supremo com uma decisão de primeiro grau, dizendo "violou a súmula". Transfere para as reclamações parte do estoque do qual a corte se livrou nos recursos extraordinários. Portanto, a súmula vinculante é útil, mas tem essas implicações. Agora, a repercussão geral, que evita até mesmo que o processo suba, porque o filtro é feito na origem, eu acho que é extremamente valiosa.

Assim, uma possível solução, à qual nos filiamos, conforme sugerida pelo Ministro Roberto Barroso, encontra-se na busca pela fixação de teses jurídicas – *holding*, no direito anglo-saxão – de forma nítida, clara e coerente quando da conclusão de julgamentos sob a sistemática da repercussão geral, facilitando a eventual necessidade de *distinguish* e, sobretudo, retirando a necessidade de edição de novas súmulas vinculantes. Assim, sua edição fica condicionada à estrita necessidade de atingir-se as instâncias administrativas ou na ausência de prévio julgamento da controvérsia pela sistemática da repercussão geral.

Com efeito, transcrevemos o trecho do Informativo nº 739 em que o Ministro Barroso expôs a sobredita solução:

O Ministro Roberto Barroso, ao acompanhar essa orientação, frisou que a expansão do papel dos precedentes atenderia a três finalidades constitucionais: segurança jurídica, isonomia e eficiência. Explicou que essa tendência tornaria a prestação jurisdicional mais previsível, menos instável e mais fácil, porque as decisões poderiam ser justificadas à luz da jurisprudência. Assinalou que, embora os precedentes só vinculassem verticalmente e para baixo, na linha da doutrina "stare decisis", eles deveriam vincular horizontalmente, para que os próprios tribunais preservassem, conforme possível, a sua jurisprudência. Sublinhou que, **na medida em que expandido o papel dos precedentes, seria necessário produzir decisões em que a tese jurídica fosse mais nítida, o que seria denominado, pelo direito anglo-saxão, de "holding"**.

Convém, novamente, destacar que:

o Supremo Tribunal Federal quando da edição de novas súmulas vinculantes, deve ser extremamente cauteloso e conferir estreita atenção à forma como irá enunciar a condensação de sua jurisprudência. Deve buscar a transmissão perfeita do sentido e da extensão da matéria controvertida, à qual será conferida eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes, na medida em comporta diferentes interpretações, as quais poderão transformar o instituto – que inicialmente visava conferir segurança jurídica, atestando o princípio da dignidade da pessoa humana – em um motivo de balburdia jurídica com

a explosão de reclamações ajuizadas diretamente no STF, sem o prévio esgotamento das instâncias judiciais ordinárias.¹⁵⁷

Portanto, resta esvaziada a necessidade de edição da súmula vinculante quando já exista entendimento fixado de forma nítida, clara e coerente, firmado pelo Supremo em sede de repercussão geral, visto que a tese formulada nesses casos confere os mesmos efeitos jurídicos que a edição do enunciado vinculante, com a ressalva de que, para o ajuizamento da reclamação constitucional, quando violado o entendimento, o reclamante deva ter esgotado os meios judiciais ordinários.

¹⁵⁷ Trecho extraído das pp. 70 e 71 do presente trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO JÚNIOR, Helcio Luiz; SOARES, Marcele Carine dos Praseres. A alteração do sistema da fontes do direito brasileiro pelas súmulas vinculantes e pelos princípios normativos. *Revista de Direito do Trabalho*, vol. 170, ano 42, p. 187-201. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho-agosto, 2016.

ARAÚJO, José Henrique Mouta. Duração razoável do processo e a ampliação do cabimento da reclamação constitucional. In: NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa e COSTA, Eduardo José da Fonseca (organizadores). *Reclamação Constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013. pp. 305-317

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2 ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1998.

ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica. Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. As Súmulas Vinculantes e a nova escola da exegese. *Revista de Processo*, ano 37, vol. 206. p. 359-379. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril, 2012.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 10ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Regimento Interno: [atualizado até julho de 2016] – consolidado e atualizado até maio de 2002 por Eugênia Vitória Ribas*. Brasília: STF, 2016. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>>. Acessado em 07-07-2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão no Mandado de Segurança nº 22.164/SP*. Relator: MELLO, Celso de. Publicado no DJ de 17-11-1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acessado em 02-02-2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Despacho no Mandado de Segurança nº 25.805/DF*. Relator: MELLO, Celso de. Publicado no DJe de 26-3-2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2775251&tipoApp=RTF>>. Acessado em 02-02-2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão na Reclamação nº 1.880/SP*. Relator: CORRÊA, Maurício. Publicado no DJ de 19/03/2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=349828>>. Acessado em 07-02-2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Questão de Ordem no Agravo Regimental na Reclamação nº 1.880/SP*. Relator: CORRÊA, Maurício. Publicado no DJ de 19-03-2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=348409>>. Acessado em 07-02-2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão na Reclamação nº 336*. Relator: MELLO, Celso de. Publicado no DJ de 15-3-1991. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86782>>. Acessado em 06-02-2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão na Reclamação nº 399*. Relator: PERTENCE, Sepúlveda. Publicado no DJ de 24-03-1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86818>>. Acessado em 07-02-2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão na Medida Cautelar na Reclamação nº 6.650*. Relator: GRACIE, Ellen. Publicado no DJe de 04-10-2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=563349>>. Acessado em 09-02-2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Decisão na Reclamação nº 23.333*. Relator: TOFFOLI, Dias. Publicado no DJe de 21-11-2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=310432304&tipoApp=.pdf>>. Acessado em 09-02-2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Informativo nº 739*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo739.htm>>. Acessado em 13-04-2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Repercussão geral e sua regulamentação*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=168514>>. Acessado em 13-04-2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Plenário rejeita pedido de cancelamento da Súmula Vinculante nº 5 feito pela OAB*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=330862>>. Acessado em 22-04-2017.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, 17-03-2015*.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção, 1, 17-01-1973*.

_____. Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo

Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, 20-12-2006.*

_____. Lei nº 11.418, de 19 de dezembro de 2006. Acrescenta à Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, dispositivos que regulamentam o § 3º do art. 102 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, 20-12-2006.*

_____. Lei nº 13.256, de 4 de fevereiro de 2016. Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para disciplinar o processo e o julgamento do recurso extraordinário e do recurso especial, e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, 05-02-2016.*

_____. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, 11-11-1999.*

_____. Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, 29-5-1990.*

CÂMARA, Alexandre Freitas. *O Novo Processo Civil Brasileiro*. 2 ed., São Paulo: Atlas, 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed., Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOZO, Benjamin N. *The growth of the law*. New Haven: Yale University Press, 1924.

CARREIRA, Guilherme Sarri. Algumas questões a respeito da súmula vinculante e precedente judicial. *Revista de Processo*, ano 36, vol. 199, p. 213-245. São Paulo: Revista dos Tribunais, setembro, 2011.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *Principais julgados do STF e STJ comentados*. Salvador: JusPodivm, 2017.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *Súmulas do STF e do STJ*. 2 ed., Salvador: JusPodivm, 2017

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 13 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2016.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A Reclamação Constitucional contra ato que desrespeita enunciado de súmula vinculante. In: NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa e COSTA, Eduardo José da Fonseca (organizadores). *Reclamação Constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013. pp. 287-294

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 2 ed., São Paulo: Saraiva, 1998.

DANTAS, Diogo Caldas Leonardo; DANTAS, Raphael Levino. Súmula vinculante: gênese, compatibilidade com a separação dos poderes e sistematização. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Vol 90, ano 23, p. 15-62. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-março, 2015.

DANTAS, Marcelo Ribeiro Navarro. *Reclamação Constitucional no Direito Brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil – vol.1*. 15 ed., Salvador: JusPodivm, 2013.

DONIZETTI, Elpidio. *Natureza jurídica da reclamação constitucional*. Disponível em <<https://elpidiodonizetti.jusbrasil.com.br/artigos/121940205/natureza-juridica-da-reclamacao-constitucional>>. Acesso em: 08-02-2017.

FAVETTI, Rafael Thomaz. O menor caso da história do Supremo Tribunal Federal: ou o caso dos R\$ 0,009 e o papel institucional do Supremo Tribunal Federal (RE 347.528). In: HORBACH, Beatriz Bastide e FUCK, Luciano Felício (org.). *O Supremo por seus assessores*. São Paulo: Almedina, 2014, p. 59-63.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição (Die normative Kraft der Verfassung)*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

MACÊDO, Lucas Buril. *Precedentes Judiciais e o Direito Processual Civil*. 2 ed., Salvador: JusPodivm, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniela. *Novo curso de processo civil: teoria do processo civil, volume 1*. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. 41ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37 ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 11 ed., São Paulo: Saraiva, 2016.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. 2 ed., Trad. de Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MONTORO, André Franco. *Introdução à Ciência do Direito*. 29 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 25 ed., São Paulo: Atlas S.A., 2010.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. Salvador: JusPodivm, 2016.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 17 ed., São Paulo: Saraiva, 2013.
- OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. Reclamação na Repercussão Geral. In: FUX, Luiz (organizador). *Repercussão geral da questão constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2014. pp. 653-668.
- PRADO, Vinicius, de Andrade. Reclamação nº 4.374/PE: uma nova faceta do instituto. In: HORBACH, Beatriz Bastide e FUCK, Luciano Felício. *O Supremo por seus assessores*. São Paulo: Almedina, 2014, p. 59-63
- RABELO, Manoel Alves; HOLLIDAY, Gustavo César de Mello Calmon. *As Súmulas Vinculantes e a Razoável Duração do Processo*. Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil, v. 67, Porto Alegre: Magister, julho-agosto, 2015.
- REIS, Maurício Martins. Precedentes obrigatórios e sua adequada compreensão interpretativa: de como as súmulas vinculantes não pode ser o “bode expiatório” de uma hermenêutica jurídica em crise. *Revista de Processo*, v. 38, n. 220, p. 207-228, jun. 2013.
- REIS, Antônio Carlos Palhares Moreira. *Reclamação Constitucional e Súmula Vinculante*. Brasília: Consulex, 2010.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 10 ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- SOUZA, Bernardo Pimentel. *Introdução aos Recursos Cíveis e à Ação Rescisória*. 10 ed., São Paulo: Saraiva, 2014.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 5 ed., São Paulo: Malheiros, 2013.
- VASCONCELLOS, Marcos de. *Maior trabalho de gabinetes do STF é com casos que o ministro não vai julgar*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jul-02/entrevista-luis-roberto-barroso-ministro-stf-parte>>.
- XAVIER, Carlos Eduardo Rangel. *Reclamação Constitucional e Precedentes Judiciais. Contributo a um olhar crítico sobre o Novo Código de Processo Civil (de acordo com a Lei 13.256/2016)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.