



Flávio Pereira de Carvalho

O histórico do processo legislativo de criação da súmula vinculante no Brasil

1.Introdução

O presente artigo é parte do trabalho de conclusão do curso de pós-graduação em Direito Legislativo, da Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS, em conjunto com a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, como requisito para a obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Tem por escopo resgatar e registrar, uma vez mais, o histórico do processo legislativo de criação de um dos mais atuais institutos jurídicos do direito brasileiro, qual seja, a súmula vinculante.

Para tanto, será necessário demonstrar, a princípio, a influência de um sistema jurídico diver-

so do adotado pelo Brasil e o resultado da integração de ambos para a formação do referido instituto; ademais, assinalar o esboço do que seja considerada no País, por meio da uniformização de jurisprudência, a origem – nem tão remota – do que se tornou a súmula vinculante.

Por fim, far-se-á um breve e fiel relato do processo legislativo a que tal instituto foi submetido para o seu aparecimento no ordenamento jurídico pátrio, ressaltando-se todo o labor de parlamentares e de interessados na tramitação de matéria de tal importância, como também das nuances a que uma proposição legislativa precisa alcançar para a sua concretização.

2. Influência do Sistema Jurídico do *Common Law*

Há, essencialmente, dois grandes sistemas jurídicos no mundo ocidental: o *civil law* – de tradição romano-germânica e comum nas nações latinas – e o *common law* – de tradição anglo-americana.

O *civil law* baseia-se em preceitos expressos, isto é, na lei que, por excelência, é fonte primária do Direito. O *common law*, por sua vez, constitui-se mediante os precedentes judiciais, ou seja, a jurisprudência emanada dos tribunais – um Direito escrito, mas não posto por leis, códigos, decretos, etc.

No *civil law* enquadram-se, por exemplo, os Direitos italiano, alemão, francês, espanhol, português, brasileiro, japonês – neste último, predominantemente. Tem-se, por seu turno, no *common law*, os sistemas jurídicos inglês, irlandês, estadunidense, canadense, porto-riquenho, australiano, neozelandês, dentre outros.

Não obstante, há países onde o sistema desenvolveu-se de forma híbrida, acomodando ambas as tradições. É o caso, por exemplo, da Índia. E mesmo nos Estados Unidos, cumpre observar que o sistema federal, caracterizado pelo *common law*, é flexibilizado em sistemas estaduais fortemente influenciados pela tradição romano-germânica – como se verifica no Estado da Louisiana que, em razão de sua colonização, acabou sofrendo forte influência jurídica da França.

Embora o Brasil adote o *civil law*, verifica-se, contudo, que o instituto da súmula vinculante guarda estreita relação com o sistema anglo-americano do *common law*. Essa aproximação na relação entre tais sistemas jurídicos vem de há muito acontecendo e sendo, por conseguinte, digna de estudo pela doutrina.

Para COSTA (2002, p. 11), um dos doutrinadores que a detecta, “constata-se, agora, um movimento de aproximação (ou reaproximação) entre os sistemas dessas duas grandes Famílias, encontrando-se em cada uma delas a presença crescente de peculiaridades da outra”.

No mesmo diapasão, MANCUSO (2007, p. 189) contemporiza sobre a integralização desses sistemas:

Nesse contexto, a integração entre as famílias da *common law* e da *civil law* não se constituiria em exceção, mas antes em mais uma ocorrência, dentre tantos eventos globalizantes a que hoje assistimos, como a emissão de moeda comum (o euro) para os países da Europa Continental; os entendimentos para a promulgação de um mesmo Direito codificado para vários países, ou mesmo para todo um continente; o estabelecimento de um regime econômico e jurídico para países aproximados geograficamente, econômica e culturalmente (v. g., o Mercosul); a fixação de parâmetros internacionais para o trato recíproco de temas de interesse comum, como o meio ambiente, a imigração, o cumprimento de decisões judiciais; a repressão às práticas discriminatórias; a preservação dos direitos humanos; a padronização de equipamentos etc.

Já para SOUZA (2006, p. 254), não há dúvida “de que a súmula representa uma ruptura com a dogmática tradicional, que sempre gravitou, no Brasil e nos países filiados à tradição romano-germânica (também conhecida como *civil law*), em torno da norma legislada”.

Por fim, e não ao acaso, o senador Bernardo Cabral anotou em um de seus relatórios sobre a Reforma do Judiciário – exposto mais detalhadamente adiante – que a súmula vinculante se trata “de um instituto típico do direito anglo-saxão (*Common Law*, no qual o julgamento se assenta na jurisprudência), que se quer adaptar ao modelo romanista que se pratica no Brasil (*Civil Law*, modelo pelo qual o juiz julga de acordo com a lei)” (CABRAL, 2002, p. 11003).

3. Origem da Súmula no Brasil e Uniformização da Jurisprudência

A origem da súmula no Brasil data de 1963, tendo como mentor e propagador o ministro Victor Nunes Leal, do Supremo Tribunal Federal.

Acerca de sua criação, o relato de SOUZA (2006, p. 253):

A origem da súmula no Brasil remonta à década de 1960. Sufocado pelo acúmulo de processos pendentes de julgamento, a imensa maioria versando sobre questões idênticas, o Supremo Tribunal Federal, após alteração em seu regimento (sessão de 30.08.1963) e enorme trabalho de Comissão de Jurisprudência, composta pelos ministros Gonçalves de Oliveira, Pedro Chaves e Victor Nunes Leal, este último seu relator, em sessão de 13.12. 1963, decidiu publicar oficialmente, pela primeira vez, a Súmula da sua Jurisprudência, para vigorar a partir de 01.03.1964. A edição da Súmula – e dos seus enunciados individualmente – é resultante de um processo específico de elaboração, previsto regimentalmente, que passa pela escolha dos temas, discussão técnico-jurídica, aprovação e, ao final, publicação para conhecimento de todos e vigência.

Em um cotejo com o atual instituto da súmula vinculante, SORMANI e SANTANDER (2008, p. 56-7) assentam seu magistério:

Síntese da jurisprudência pacificada no STF, a súmula de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como gestada, desde sua criação, mostrou-se um importante instrumento de uniformização da interpretação do texto constitucional e é o instrumento jurídico que antecede no Brasil, lógica e historicamente, a criação da súmula vinculante. Sobre isso, acode dizer que, da mesma forma que a súmula vinculante – a qual, embora baseada em alguns instrumentos jurídicos de uniformização e vinculação jurisprudencial do *common law*, é uma criação tipicamente brasileira – a súmula de jurisprudência do STF se apresenta como “um insti-

tuto de nítidas raízes brasileiras, sem cópia do *stare decisis* nem filiação a *the restatment of the Law*".

Decorrencia disso é a previsão legal do incidente de uniformização da jurisprudência no vigente Código de Processo Civil, de 1973, disposto no Título IX – denominado “Do Processo nos Tribunais”, Capítulo I, artigos 476-9; e, como consequência, a alteração de vários dispositivos como, por exemplo, o § 3º do artigo 544, artigo 557, § 3º do artigo 475 e § 1º do artigo 518.

4. Histórico do Processo Legislativo que culminou com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004 e a Súmula Vinculante

4.1 Tramitação na Câmara dos Deputados

A origem da “Reforma do Judiciário” foi fundada na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 96, de 1992, que teve como seu primeiro signatário o deputado Federal Hélio Bicudo. Entretanto, na referida proposta, apresentada originariamente na Câmara dos Deputados, não havia qualquer menção à figura da súmula vinculante.

Todavia, só em 02 de agosto de 1995, o tema foi, então, abordado pela primeira vez, após decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em constituir Comissão Especial – destinada a oferecer parecer à PEC nº 96, de 1992, que teve designado como seu relator originário o deputado federal Jairo Carneiro.

Cumprido, contudo, ressaltar que, paralelamente, na outra Casa legislativa federal, o senador Ronaldo Cunha Lima, apresentava – com a rubrica de seus pares – a PEC nº 54, de 1995, que buscava estabelecer nova redação ao vigente artigo 102 da Constituição Federal, dando sentido uniforme às decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive, com efeito vinculante.

Em relatório – feito após o pensamento da PEC nº 112, de 1995, de autoria do deputado federal José Genoíno e de outros deputados – apresentado em 08 de agosto de 1996, o deputado Jairo Carneiro deu parecer favorável a ambas as propostas de emenda à Constituição, por meio de um substitutivo que já contemplava a súmula vinculante.

Neste vértice, o magistério de SORMANI e SANTANDER (2008, p. 75):

A primeira tentativa nesse sentido ocorre durante a tramitação da proposta de Emenda Constitucional 96/92, de autoria do deputado Hélio Bicudo, e apareceu amiúde em vários tópicos do texto substitutivo proposto, em junho de 1996, pelo deputado Jairo Carneiro, relator da Comissão Especial destinada a oferecer parecer à PEC 96/92. Pelo substitutivo em questão, o caput do art. 98 da CF passaria a ter a seguinte redação:

O Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo do

disposto no art. 107, § 2º, e os Tribunais Superiores, após decisões reiteradas da questão e mediante o voto de três quintos dos seus membros, poderão editar súmulas com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário submetidos à sua jurisdição e à Administração Pública Direta e Indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como, proceder a sua revisão ou cancelamento.

Não obstante o laborioso substitutivo apresentado, este não foi votado pelos membros da Comissão Especial, consoante oportuna lembrança de DANTAS (2008, p. 212):

O parecer do relator, apresentado em 08 de agosto de 1996 (...) despertou fortes reações especialmente contrárias à súmula vinculante vindas da magistratura, o que inviabilizou a votação do parecer já no âmbito da Comissão Especial. Com isso, passaram-se três anos e, ao fim da legislatura, a PEC foi arquivada.

Conforme o excerto colacionado acima, fiel aos fatos, transcorreram-se três anos sem que a PEC nº 96, de 1992, fosse votada na forma do substitutivo apresentado, o que gerou o seu arquivamento, fundamentado no artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), em 02 de fevereiro de 1995.

Contudo, o seu desarquivamento ocorreu no mesmo ano em que foi arquivada, por decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 13 de abril de 1995, com fulcro no parágrafo único do mesmo artigo 105 do RICD. Novamente, constituiu-se Comissão Especial a fim de proferir parecer à PEC nº 96, de 1992; apensou-se a ela outras três PECs – das quais se destaca a já mencionada nº 54, de 1995, do senador Cunha Lima, que na Câmara recebeu o nº 500, de 1997 – e designou-se, desta vez, como relator, o deputado federal Aloysio Nunes Ferreira.

Apoiado no inciso II do artigo 57 do RICD, o deputado Aloysio Nunes Ferreira requereu a criação de relatorias parciais, no intuito de melhor estudar e sistematizar os trabalhos da Comissão Especial. Foram, assim, criadas seis relatorias adjuntas, designando-se o deputado federal Luiz Antônio Fleury Filho para cuidar da que trataria sobre súmula vinculante.

Em seu relatório, apresentado à Comissão Especial, em 1º de junho de 1999, o deputado Aloysio Nunes Ferreira, em referência à relatoria-parcial do deputado Fleury Filho, expôs:

Após alinhar argumentos contrários e favoráveis às súmulas vinculantes, o relator-parcial incumbido do estudo desse tema, deputado LUIZ ANTÔNIO FLEURY, defende sua adoção. Entende que a atividade jurisdicional de interpretação do alcance das normas jurídicas é subsidiária à tarefa do Legislador. Considera, ainda, infundado o temor de engessamento do direito, em face

da possibilidade de concepção de mecanismos para a revisão e cancelamento de súmulas vinculantes.

Deixando o procedimento para ser disciplinado por lei ou por regimento interno, o relator-parcial oferece proposição na qual estabelece os princípios das súmulas vinculantes: quorum de aprovação; momento a partir do qual a súmula passa a produzir efeitos; legitimados para propor a edição, a modificação e o cancelamento das súmulas; eficácia das súmulas em relação ao Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta; ineficácia das decisões judiciais ou administrativas que as contrariem (FERREIRA, 1999).

E, em seu voto, defendeu a súmula vinculante acolhendo, no seu substitutivo, a PEC nº 500, de 1997, aduzindo que:

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

Na busca de solucionar a crise do controle de constitucionalidade difuso e de limitar o universo de recursos apreciados pelos mais altos Tribunais deste País, introduzimos as súmulas vinculantes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores (FERREIRA, 1999).

Lembrou, ainda, em seu relatório, algumas das opiniões, das mais altas autoridades do meio jurídico, que foram apresentadas à Comissão, favoráveis à adoção da súmula vinculante:

Na legislatura passada, os ministros do Supremo Tribunal Federal SEPÚLVEDA PERTENCE e CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO alertaram à Comissão Especial de reforma do Poder Judiciário para o grave problema da proliferação de lides idênticas no STF, no STJ e no TST, já decididas por reiterada jurisprudência dessas Cortes. Chamou a atenção, também, na ocasião, o nobre relator da matéria, deputado JAIRO CARNEIRO, para o fato de que os Tribunais Superiores precisavam ser liberados dessas demandas, cujo julgamento em nada acrescentava à ciência jurídica, levando, outrossim, ao desprestígio do primeiro e do segundo grau de jurisdição.

Nesta Comissão, tivemos a ocasião de ouvir o procurador-geral da República, Dr. GERALDO BRINDEIRO. No ponto, concordamos com o nobre palestrante, que considera o mecanismo das súmulas impeditivas de recursos, sugerido em emendas oferecidas a este Órgão, mero paliativo para a avalanche de processos repetitivos que hoje atulham o STF e os Tribunais Superiores (...) Compartilhamos do entendimento do

procurador-geral da República quando aponta como principal benefício das súmulas não é a diminuição dos processos, mas a valorização, no Estado Democrático de Direito, do princípio da igualdade perante a lei (...) (FERREIRA, 1999).

Por fim, arrematou o relator:

Cumpra explicitar que a instituição da súmula vinculante não terá o condão de estratificar ou “engessar” o Direito, tendo em vista a possibilidade do estabelecimento, pela lei ordinária, de mecanismos de revisão e cancelamento dos enunciados vinculantes.


Segundo nossa proposta, caberá reclamação contra ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula vinculante ou que a indevidamente a aplicar para o Tribunal que a houver editado. Isso já vem ocorrendo na hipótese de descumprimento de decisão proferida em ação declaratória de constitucionalidade, que produz efeito vinculante (Emenda Constitucional nº 3/93). Dados fornecidos pelo ministro JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO, em audiência de 04.05.99, informam que, em 14 meses da introdução do efeito vinculante de decisão em ADC, houve apenas 224 reclamações. Nos 14 meses precedentes, o número foi de 94 reclamações. Se apenas duas centenas de reclamações foram ajuizadas, fácil imaginar quantas mil ações restaram plenamente resolvidas no primeiro e segundo grau de jurisdição, com maior celeridade, proporcionando segurança jurídica e isonomia de tratamentos aos demandantes. Vê-se, portanto, que o efeito vinculante vem provando ser salutar para o sistema (FERREIRA, 1999).

Mas, como ocorrido anteriormente, o substitutivo do deputado Aloysio Nunes Ferreira também não foi votado pela Comissão Especial. Desta feita, todavia, porque o referido parlamentar, em 19 de janeiro de 1999, seria alçado ao posto de ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, nomeado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, o que fez com que se licenciasse do cargo.

Em 11 de agosto de 1999, foi redistribuída a relatoria da matéria à deputada federal Zulaiê Cobra que, em 19 de outubro do mesmo ano, teve o seu parecer, com complementação de voto, aprovado por unanimidade pela Comissão Especial, ressalvados os destaques.

Contudo, a deputada, ao contrário do relator que a antecedeu, resolveu, no tópico “CELERIDADE E EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL” de seu voto, não acatar o instituto da súmula vinculante sugerida pelo relator adjunto, deputado Fleury Filho, mas introduzir a súmula impeditiva de recursos:

Também nessa linha, introduzimos a súmula impeditiva de recursos, que certamente diminuirá o volume de recursos nas instâncias superiores.



Não se trata da adoção das súmulas vinculantes dos tribunais nos moldes sugeridos pelo relator-parcial deputado LUIZ ANTÔNIO FLEURY, mas de mecanismo que também dimana da mesma idéia de impedir o excesso de recursos nos tribunais. Consiste na inadmissibilidade de recurso interposto contra decisão que tenha como fundamento principal ou que tenha dirimido o conflito de acordo com súmula do tribunal (STF, STJ ou TST) (COBRA, 1999, p. 843).

E, no afã de defender a inovação que trazia no seu substitutivo, a parlamentar alinhou, a seu lado, a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) e o jurista Luiz Flávio Gomes:

A inovação ora proposta inspira-se nas sugestões da Associação dos Magistrados do Brasil e nos estudos do juiz LUIZ FLÁVIO GOMES, ouvido nesta Comissão. Cabe transcrever as críticas desse magistrado acerca da introdução das súmulas vinculantes em nosso ordenamento jurídico:

Fazem tábula rasa do princípio da tipicidade das leis, assim como do juiz natural imparcial (que inexistente nos sistemas de jurisprudência superior vinculante). Iludem o princípio do pluralismo político (art. 1º, inciso V), que é a base de várias interpretações válidas do mesmo texto normativo. Ofendem o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), à medida que retiram do juiz o que existe de essencial na atividade judicial, que é autodeterminação (tratar o juiz como incapaz de se autodeterminar, aniquilando sua criatividade, resulta em ofensa à sua dignidade) (COBRA, 1999, p. 843).

Inconformado com o parecer da deputada Zulaiê Cobra, o deputado Fleury Filho apresentou requerimento de destaque de seu relatório parcial, no âmbito da Comissão Especial, em que solicitava a supressão dos artigos que tratavam da súmula impeditiva de recursos, como também, buscava restabelecer o artigo sobre a súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores.

Assim, em 17 de novembro de 1999, a Comissão Especial apreciou e aprovou o referido destaque do deputado Fleury Filho, obrigando a deputada Zulaiê Cobra a reformular parcialmente o seu voto.

Neste vértice, o substitutivo, adotado pela Comissão Especial, em seu artigo 16, recebeu a seguinte redação:

Art. 16. É acrescentado à Seção II do Capítulo III do Título IV o seguinte art. 103-A:

Art. 103-A O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores poderão, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário

sujeitos à sua jurisdição e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

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

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

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Tribunal que a houver editado, o qual, 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.

Por fim, em 07 de junho de 2000, após o devido trâmite regimental no Plenário da Câmara dos Deputados, foi aprovada a redação final da PEC nº 96, de 1992, sendo, em 30 de junho do mesmo ano, remetida ao Senado Federal.

4.2 Tramitação no Senado Federal

No Senado, a proposição – que recebeu o nº 29, de 2000 – foi despachada para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em 30 de junho de 2000, tendo sido distribuída ao senador Bernardo Cabral para relatá-la em 02 de agosto do mesmo ano; e redistribuída a ele, novamente, em 15 de setembro, após o apensamento de várias outras PECs que tramitavam e tratavam da mesma matéria.

Após a realização de cinco audiências públicas, com o comparecimento dos mais variados Ministros dos Tribunais Superiores e de representantes de associações da classe jurídica na supracitada comissão, o senador Bernardo Cabral teve o seu parecer de nº 538, de 2002, aprovado, inicialmente, em 28 de novembro de 2001, após a concessão de pedido de vista coletiva e o oferecimento de um sem número de emendas apresentadas pelos demais senadores à PEC nº 29, de 2000.

Em seu diligente relatório, apresentado em 07 de novembro de 2001, explanou o parlamentar:

Temos para nós que a introdução da súmula vinculante é extremamente positiva, com as cautelas de procedimento, decisão e revisão adotadas pela PEC 29/2000. Não é razoável que, em nome da liberdade de convencimento do magistrado, seja reaberta centenas de vezes a discussão

de matéria jurídica já pacificada nos Tribunais Superiores e no Supremo Tribunal Federal. O magistrado, a partir de sua percuciência e competência jurídica, vai lançar luzes aos fatos alegados pelas partes e proferir o Direito cabível, não sendo razoável admitir-se a latência eterna do debate sobre o mesmo tema jurídico.

A superação eventual de determinado entendimento sobre matéria versada em súmula vinculante encontra na sua revisão, provocada ou de ofício, a sua resposta adequada.

De qualquer sorte, o problema maior, como visto, não está na dissidência de juízos monocráticos ou órgãos colegiados das linhas interpretativas adotadas pelo STF em matéria constitucional, mas na insistência com que as procuradorias e advocacias públicas repisam e repõem os mesmos temas, com nítido objetivo protelatório. É a esses que se dirige o principal efeito da súmula vinculante, impedindo que de decisões judiciais harmônicas com orientação superior sejam interpostos recursos vazios de sentido, de direito e de interesse jurídico (CABRAL, 2002, p. 11004).

E ponderou:

É imperativo que se reduza o número de causas que chegam aos Tribunais Superiores, principalmente ao Superior Tribunal de Justiça, e ao Supremo Tribunal Federal. Não pela eliminação do constitucionalmente assegurado acesso ao Judiciário (CF, art. 5º, XXXV), mas pelo corte da exuberante adiposidade processual (CABRAL, 2002, p. 11005).

Finalmente, taxou sobre alguns aspectos processuais da súmula vinculante:

(...) A garantia do uso da reclamação perante o STF, contudo, se nos afigura impositiva para que se garanta a efetividade do sistema. Preocupanos, contudo, à míngua de outros instrumentos garantidores da vinculação efetiva produzida pela súmula, a mera troca de instrumentos a inundar o Supremo Tribunal Federal: de recursos extraordinários para reclamações. A atuação do Conselho Nacional de Justiça deve ser orientada no sentido de identificar a dissidência repetida e intransigente das orientações firmadas e sumuladas com efeito vinculante.

Há necessidade, também – embora a linha do sistema já consigne – de previsão expressa impeditiva do uso de quaisquer recursos judiciais contra decisão que aplique orientação fixada em súmula vinculante, como a previsão constitucional de que isso se constitui litigância de má-fé e, da mesma maneira, de instrumento processual adequado ao debate, perante o STF, de ato administrativo com ela incompatível, o qual pode ser a própria reclamação, desde que isso fique livre de dúvidas,

e desde que haja conduta punitiva tipificada ao agente administrativo que decida ou mande agir ou se omitir no sentido contrário ao do direito cristalizado na súmula (CABRAL, 2002, p. 1105).

Como mencionado acima, e assim como também já havia ocorrido na Câmara dos Deputados, o senador Bernardo Cabral recebeu várias emendas de seus pares e sugestões dos mais variados interessados que participaram do processo legislativo que levou à promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, pelo Congresso Nacional.

Mais precisamente, no que tange à súmula vinculante, foram sugestões da AMB, da advogada Josefa Soares da Costa e três emendas apresentadas por senadores – sendo uma no âmbito da CCJ e as demais no Plenário da Casa.

Quanto à AMB, o conteúdo da sugestão apresentada foi no sentido da elevação da maioria necessária dos membros à atribuição do efeito vinculante, alterando-se de dois terços para quatro quintos dos membros; eliminavam-se, também, as referências às administrações públicas e ao Judiciário e, igualmente, às esferas estadual e municipal – ambas as propostas rejeitadas pelo senador Bernardo Cabral, por descaracterizarem o sentido da súmula vinculante (CABRAL, 2002, p. 11115).

Já no que diz respeito à advogada supracitada, foram duas sugestões. A primeira, referente à supressão da possibilidade de revisão ou cancelamento de súmulas pelo próprio STF, deslocando-se tal competência para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ); a segunda, referente à permissão de debate da matéria jurídica e de fundamentos da súmula vinculante antes da formulação do seu enunciado – ambas também rejeitadas; esta, por já ter sido estabelecido o contraditório no processo anterior à súmula; aquela, por impropriedade do CNJ na revisão das súmulas vinculantes, dizendo o Direito (CABRAL, 2002, p. 11120).

No que concerne à Emenda de nº 136, apresentada na CCJ pelo senador Jefferson Peres, em 13 de novembro de 2001, que previa o efeito impeditivo de novos recursos, foi, no mérito, rejeitada pelo relator, em razão de o resultado pretendido pelo parlamentar estar assegurado pelos efeitos decorrentes da súmula (CABRAL, 2002, p. 11177).

Já em outro parecer, agora de nº 1.035, de 30 de outubro de 2002, o senador Bernardo Cabral rejeitou a emenda de Plenário nº 123 (JUCÁ, 2002, p. 12531), que teve como primeiro signatário o senador Romero Jucá, e que defendia o restabelecimento da súmula impeditiva de recurso.

Fato idêntico ocorreu com a emenda de Plenário nº 124 (SATURNINO, 2002, p. 12532), de autoria do senador Saturnino Braga, em conjunto com outros senadores, que também tinha o mesmo sentido e restou prejudicada em razão da anterior.

Assim, foram todas rejeitadas pelo senador Bernardo Cabral na crença de uma maior efetividade da súmula vinculante e na inexistência de prejuízo à prestação jurisdicional. (CABRAL, 2002A, p. 21089)

Em 2003, já com a legislatura encerrada, e com a inaplicabilidade do disposto no artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) – redação dada pela Resolução nº 17, de 2002 –, a PEC nº 29, de 2000, continuou em tramitação na Casa, aguardando a sua inclusão na Ordem do Dia do Plenário.

Neste vértice, em 18 de fevereiro de 2003, a Presidência da Casa, após consultar as Lideranças Partidárias com assento no Senado, decidiu pelo retorno da PEC nº 29 à CCJ para reexame, com a designação de novo relator e a possibilidade da apresentação a ele de sugestões pelos senadores.

Com a volta à CCJ, em 26 de junho de 2003, a matéria foi redistribuída ao senador José Jorge, para a emissão de novo relatório, que foi apresentado à CCJ em 09 de março de 2004, com voto pela aprovação da PEC nº 29, de 2000, na forma do substitutivo que oferecia – incluindo-se três novas proposições: juizados de instrução criminal, títulos sentenciados e unicidade recursal.

Em seu relatório, entretanto, o senador José Jorge restringia a edição de súmula vinculante apenas ao STF. Eis o texto do artigo 2º do seu substitutivo, que discorria sobre o artigo 103-A:

Art. 2º. A Constituição Federal passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 103-A, 103-B e 130-A:

Art. 103-A O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria, 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.

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

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

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente,

anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso (JORGE, 2004, p. 12871).

Pautada a matéria já no dia 10 de março de 2004, foi concedida vista coletiva aos senadores nos termos regimentais.

Em 17 de março de 2004, foi aprovado parecer na forma como apresentado pelo senador relator na CCJ do Senado. E, em 07 de maio do mesmo ano, o parecer nº 451, de 2004, da CCJ, foi lido no Plenário da Casa, concluindo pela Emenda nº 240, com um texto à promulgação e outro para retorno à Câmara dos Deputados.

Após várias sessões de votação em primeiro turno do parecer em Plenário, com incontáveis requerimentos e destaques, o senador José Jorge, em 17 de novembro de 2004, apresentou, enfim, proposta de redação com ajustes no texto do seu parecer, e desmembrando-o em dois, quais sejam: o de nº 1.747, de 2004 (BRASIL..., 2004, p. 41570), com texto para o segundo turno destinado à promulgação, e o de nº 1.748, de 2004 (BRASIL..., 2004A, p. 41575), com redação para o segundo turno que deveria retornar à Câmara dos Deputados.

Ainda na mesma Sessão, foi aprovado pelo Plenário o Requerimento nº 1.430, de 2004, subscrito pelas Lideranças Partidárias com assento na Casa, em que se solicitava, em caráter excepcional, a dispensa de interstícios de tramitação da matéria.

Neste vértice, foi aprovada, no mesmo dia e em segundo turno, a redação que retornaria à Câmara Federal. Já quanto ao texto aprovado e destinado à promulgação, a Presidência convocaria, para tanto, Sessão conjunta do Congresso Nacional.

Assim, em 24 de novembro de 2004, a Presidência convocaria, para o dia 08 de dezembro do mesmo ano, reunião do Congresso Nacional, a fim de promulgar o que viria a ser a Emenda Constitucional nº 45.

Antes, todavia, em razão de entendimentos estabelecidos com a Câmara dos Deputados, na pessoa de seu Presidente, o então deputado João Paulo Cunha, foram feitos ajustes, a fim de que se respeitasse, rigorosamente, o decidido em votação no Plenário do Senado Federal. Com isto, deu-se um remanejamento do Parecer nº 1.747 para o de nº 1.748, ambos de 2004.

Finalmente, em 08 de dezembro de 2004, em Sessão do Congresso Nacional, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, mais conhecida como a “Reforma do Judiciário”, autografada pelos Presidentes do Senado Federal, senador José Sarney, e da Câmara dos Deputados, deputado João Paulo Cunha, bem como pelos demais membros das Mesas das respectivas Casas.

5. Conclusão

Como visto, o *common law* foi perfeitamente integrado ao sistema jurídico adotado no Brasil, qual seja, o da *civil law*; ao menos, no que tange à criação, por meio da Reforma do Judiciário, da súmula vinculante no ordenamento pátrio.

É verdade que esta integração, no Brasil, pode ter sido facilitada pela existência de um instituto anterior denominado súmula (não vinculante) de uniformização da jurisprudência do STF, de 1963; mas, foi alcançada, sobretudo, pelo acúmulo de demandas nos tribunais superiores somado à deficitária estrutura material e pessoal do Judiciário e à conseqüente morosidade na prestação jurisdicional.

Assim, neste artigo, buscou-se, ainda que sucintamente, registrar e resgatar o acurado trabalho desenvolvido por parlamentares, com a participação dos mais diversos interessados, em notáveis debates travados no âmbito das principais comissões técnicas do Congresso Nacional, durante o duradouro trâmite do processo legislativo que culminou com a criação da súmula vinculante, quando a Reforma do Judiciário não passava de uma simples “bandeira”.

Súmula vinculante esta, que poderá possibilitar, consoante as palavras de MORAES (2008, p. 570), “a drástica redução do número de processos e a célere pacificação e solução uniforme de complexos litígios, que envolvam toda a coletividade e coloquem em confronto diferentes órgãos do Judiciário ou este com a administração pública”.

6. Referências bibliográficas

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projetos de lei e outras proposições*. Apresenta a tramitação das proposições legislativas na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

BRASIL. Senado. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer n. 1.747, de 2004. *Diário do Senado Federal*, 9 dez. 2004, p. 41570-41578. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/12/08122004/41569.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

BRASIL. Senado. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer n. 1.748, de 2004. *Diário do Senado Federal*, 9 dez. 2004A, p.41578-41573. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/12/08122004/41569.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

BRASIL. Senado. *Portal de atividades legislativas*. Apresenta a tramitação das proposições legislativas no Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesqAvanca-da.asp>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

CABRAL, Bernardo. Parecer n. 538, de 2002. *Diário do Senado Federal*, 11 jun. 2002, p. 10934-11251. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/06/10062002/10996.pdf>; Acesso em: 06 nov. 2008.

CABRAL, Bernardo. Parecer n. 1.035, de 2002. *Diário do Senado Fe-*

deral, 13 nov. 2002A. p. 21079-21141. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/11/12112002/21079.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

COBRA, Zulaiê. Proposta de Emenda à Constituição, nº 96-A, de 1992 : relatório. *Diário da Câmara dos Deputados*, 14 dez. 1999. Suplemento. p. 832-861.

COSTA, Sílvio Nazareno. *Súmula vinculante e reforma do judiciário*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DANTAS, Bruno. *Repercussão geral*: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FERREIRA, Aloysio Nunes. Proposta de Emenda à Constituição, nº 96-A, de 1992 : relatório. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, v. 1, n. 2, jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_02/parecer%20relator.htm>. Acesso em: 11 nov. 2008.

JORGE, José. Parecer n. 451, de 2004. *Diário do Senado Federal*, 8 maio 2004, p. 12781-12912. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/05/07052004/12866.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

JUCÁ, Romero; SOUTO, Paulo; NABOR JUNIOR *et al.* Emenda n. 123-Plen. *Diário do Senado Federal*, 20 jun. 2002. p. 12531. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/06/19062002/12519.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

LEGISLAÇÃO. Brasília: Presidência da República, 200-. Apresenta textos da legislação federal brasileira de hierarquia superior. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Divergência jurisprudencial e súmula vinculante*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SATURNINO, Roberto; CAMPOS, Eduardo Siqueira; VALADARES, Antonio Carlos *et al.* Emenda n. 124 Plenário. *Diário do Senado Federal*, 20 jun. 2002. p. 12532-12533. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/06/19062002/12519.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

SORMANI, Alexandre; SANTANDER, Nelson Luis. *Súmula vinculante*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

SOUZA, Marcelo Alves Dias de. *Do precedente judicial à súmula vinculante*. Curitiba: Juruá, 2006.



Flávio Pereira de Carvalho é advogado em Campo Grande-MS, especialista em Direito Legislativo pela Universidade do Legislativo Brasileiro UNILEGIS e pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul UFMS. flaviopcarvalho@gmail.com