

PROJETO DE LEI Nº 6.636, DE 2006

Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e dá outras providências.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Maurício Rands

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO FLEURY

Para que o órgão jurisdicional possa proferir seu julgamento, outra coisa ele não faz, esquematicamente, senão enquadrar os fatos que considera verdadeiros na hipótese genérica e abstrata de uma norma jurídica que disciplina a situação sob sua apreciação e, em seguida, extrair, do preceito também genérico e abstrato daquela mesma norma, o comando concreto para solucionar o litígio.

Como toda norma jurídica precisa de uma interpretação para ser aplicada, em alguns casos, sendo aquela mais complexa, ou seja, carecendo de uma atividade mais complexa para a revelação do seu teor e alcance, uma vez proferida a decisão (que contém a interpretação feita pelo órgão jurisdicional), esta passa a ser um *precedente* importante, para casos análogos e futuros. Várias decisões adotando aquela interpretação passam a ser a *jurisprudência dominante* sobre aquela matéria.

Dado que há repetição das mesmas demandas, num determinado momento alguns tribunais acabam editando uma *súmula* de seu entendimento.

Assim, podemos dizer que as chamadas súmulas jurisprudenciais são enunciados formais que contêm o resumo de uma determinada situação jurídica descrita em suas circunstâncias essenciais, seu enquadramento em

determinada hipótese de uma norma jurídica e a enunciação do preceito concreto que desta norma resulta.

Como se sabe, porém, mesmo com a edição da Emenda Constitucional nº 45, em dezembro de 2004, as Súmulas do Supremo Tribunal Federal – STF, ainda não são vinculantes, embora constantemente utilizadas para indicar a orientação de determinado tribunal em face de uma situação jurídica concreta.

Não sendo vinculantes, isto é, não sendo de obediência obrigatória, podem os órgãos jurisdicionais – juízes e tribunais – decidir de modo diferente do seu enunciado.

Os que se alinham favoravelmente às súmulas vinculantes nelas vêem as seguintes vantagens:

- (i) trata-se de importante fator de inibição de demandas e de recursos;
- (ii) evita a proliferação de julgados contraditórios sobre a mesma situação jurídica;
- (iii) cria-se uma interpretação obrigatória para todos os ramos do Poder de Estado, seus agentes políticos e agentes públicos, sejam da Administração Pública direta, indireta ou fundacional.

Em nosso sistema jurídico, o Poder Judiciário (salvo nas raríssimas hipóteses, legalmente previstas, em que atua no exercício da chamada jurisdição de equidade e nas chamadas decisões normativas da área trabalhista) não cria o direito, mas apenas o formula, o declara, faz sua aplicação ao caso concreto.

Contudo, o juiz, invariável e necessariamente, para poder cumprir seu ofício jurisdicional, faz uma interpretação do conteúdo e alcance da norma jurídica, ou seja, interpreta-a, e, em sendo omissa o ordenamento jurídico, deve completá-lo através da analogia, dos costumes e dos princípios gerais de direito, como proclama o art. 4º, da Lei de Introdução do Código Civil.

Assim, a tarefa jurisdicional é, portanto, complementar ou subsidiária, sendo conhecido o seu caráter substitutivo e instrumental em relação ao Poder Legislativo e Executivo.

Quanto mais clara a dicção da lei – tarefa do Legislativo – menor é o âmbito de liberdade e de necessidade de interpretação que possa resultar numa súmula, eventualmente a distorcer o pensamento do legislador (conquanto se deva recordar que a *mens legis* prevalece sobre a *mens legislatoris*).

Para haver súmula é preciso haver a norma, e, pois, não há o risco de que o Poder Judiciário venha a substituir o Poder Legislativo, mas, no máximo, complementar sua tarefa legiferante.

Também é falso o argumento segundo o qual a súmula vinculante represente interferência na independência dos demais órgãos jurisdicionais simplesmente porque a parte, por meio de recursos, acaba levando a causa ao órgão que proferiu a súmula e dele obterá a sua aplicação, ainda que não seja ela vinculante.

Por fim, o temor de que possa haver uma estratificação do próprio direito, que não acompanharia a evolução da sociedade, suas tendências dominantes e necessidades surgidas posteriormente à edição da súmula é o argumento mais frágil, uma vez que foram criados mecanismos para sua alteração, revisão ou cancelamento.

Assim, entendemos que as vantagens da adoção das súmulas vinculantes, acima elencadas – e que se explicam por si mesmas – superam, e em muito, as desvantagens.

Pelo exposto, cremos que o projeto de lei em epígrafe, encaminhado pelo Senado Federal, merece alguns reparos para a melhor compreensão de suas regras. Nesse sentido, somos pela aprovação do projeto de lei nº 6.636, de 2006, na forma do substitutivo em anexo e pela rejeição das emendas apresentadas.

Sala da Comissão, em 10 de outubro de 2006.

Deputado FLEURY
PTB-SP

PROJETO DE LEI Nº 6.636, DE 2006

Regulamenta o art. 103-A da
Constituição Federal e dá outras
providências.

SUBSTITUTIVO DO DEPUTADO FLEURY

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, 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 prevista nesta Lei.

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

§ 2º. A aprovação, a revisão e o cancelamento de súmula com efeito vinculante dependerão de decisão tomada por dois terços dos membros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária.

Art. 2º. A aprovação, a revisão e o cancelamento de súmula com efeito vinculante podem ser propostos por qualquer Ministro do Supremo Tribunal Federal ou por qualquer dos legitimados constantes do art. 3º.

Art. 3º. São legitimados a propor aprovação, revisão e cancelamento de súmula com efeito vinculante:

- I. o Presidente da República;
- II. a Mesa do Senado Federal;
- III. a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV. a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V. o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI. o Procurador-Geral da República;
- VII. o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII. o Conselho Nacional de Justiça;
- IX. o Conselho Nacional do Ministério Público;
- X. partido político com representação no Congresso Nacional;
- XI. confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional;
- XII. Tribunal Superior, Tribunal Regional Federal, Tribunal Regional do Trabalho, Tribunal Regional Eleitoral, Tribunal Militar e Tribunal de Justiça de Estado ou do Distrito Federal.
- XIII. o Tribunal de Contas da União.

Parágrafo Único – A proposta será formulada em petição escrita, com indicação das decisões do Supremo Tribunal Federal que constituam fundamento do pedido.

Art. 4º. O procedimento de aprovação, revisão e cancelamento de súmula com efeito vinculante obedecerá, subsidiariamente, ao disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

§ 1º. O Procurador-Geral da República, nas propostas que não houver formulado, manifestar-se-á previamente à aprovação, revisão ou cancelamento.

§ 2º. A pendência de proposta de aprovação, revisão ou cancelamento, não implica suspensão automática dos processos em que se discuta a mesma questão.

§ 3º. No prazo de 10 (dez) dias após a sessão em que aprovar, rever ou cancelar súmula com efeito vinculante, o Supremo Tribunal Federal fará publicar, em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União, o enunciado respectivo.

Art. 5º. A súmula com efeito vinculante tem eficácia imediata, mas o Supremo Tribunal Federal poderá decidir que a tenha só a partir de outro momento, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse público.

Art. 6º. Revogada ou modificada a lei em que se fundou a aprovação de súmula, o Supremo Tribunal Federal, de ofício ou por provocação, procederá à sua revisão ou cancelamento, conforme o caso.

Art. 7º. Da decisão judicial ou do ato administrativo que contrariar súmula, negar-lhe vigência ou aplicá-la 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.

§ 3º. A autoridade administrativa que, sem justa causa, deixar de aplicar súmula com efeito vinculante, ou aplicá-la indevidamente, ficará sujeita às sanções disciplinares previstas em lei, sem prejuízo de responsabilidade pessoal na esfera civil.

Art. 8º. O art. 56 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art.
56.....
.....
.....

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

Art. 9º. Acresça-se à Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, o seguinte art. 64-A:

“**Art. 64-A** Se o recorrente alegar violação de súmula com efeito vinculante, o órgão competente para decidir o

recurso explicitará as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso.

Art. 10. Esta lei entra em vigor após decorridos cento e vinte (120) dias de sua publicação.

Sala da Comissão, em 10 de outubro de 2006.

Deputado FLEURY
PTB-SP