



Revista Interdisciplinar do Pensamento Científico. ISSN: 2446-6778
Nº 1, volume 2, artigo nº 04, Janeiro/Junho 2016
D.O.I: <http://dx.doi.org/10.20951/2446-6778/v2n1a4>

O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E A APROXIMAÇÃO DO CONTROLE CONCRETO AO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE

Maria Luísa de Magalhães Barbosa¹
Procuradora do Estado do Rio de Janeiro

Resumo: O presente trabalho analisa a tendência de aproximação entre os efeitos produzidos no controle de constitucionalidade concreto-difuso realizado pelo Supremo Tribunal Federal e aqueles gerados na via abstrata-concentrada. Percorrem-se os diversos mecanismos introduzidos no ordenamento jurídico que denotam um movimento em direção à abstrativização do modelo concreto. Em particular, procura-se identificar o impacto das disposições do Novo Código de Processo Civil sobre o tema, com especial atenção à adoção de diferentes graus de vinculação dos órgãos judiciais às decisões do Supremo Tribunal Federal em incidentes de inconstitucionalidade.

Palavras-chave: Novo Código de Processo Civil, graus de vinculação, controle de constitucionalidade, Supremo Tribunal Federal.

Abstract: This essay analyzes the approaching trend between the effects of concrete-diffuse judicial review in the Supreme Court and those produced in abstract-concentrated control. It covers the various mechanisms introduced in the legal system that reveal the movement toward abstraction of concrete-diffuse control. In particular, it aims to identify the impact of the New Code of Civil Procedure on the subject, with special attention to the adoption of different degrees of binding effect on Supreme Court's decisions on incidents of unconstitutionality.

Keywords: New Code of Civil Procedure, degrees of binding effect, judicial review, Supreme Court.

INTRODUÇÃO

O Novo Código de Processo Civil traz significativas mudanças ao funcionamento do Poder Judiciário e aos jurisdicionados. Certamente, um dos pontos marcantes nesse sentido está na força conferida pelo novo diploma legal aos precedentes judiciais. Nesse particular,

¹ Faculdade Redentor, Itaperuna (RJ), e-mail: marialuisamb@globocom

o código introduz algumas novidades sensíveis que permitem concluir, em matéria de controle de constitucionalidade, que os efeitos do controle concreto-difuso, quando exercido pelo Supremo Tribunal Federal, caminham, continuamente, para a aproximação daqueles produzidos no controle abstrato-concentrado.

Quanto ao tema, sabe-se que o art. 52, X, CRFB/88 exige a participação do Senado Federal para que a declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em controle concreto-difuso, produza efeitos *erga omnes* e vinculantes. Entretanto, constata-se a progressiva introdução, no ordenamento jurídico, de mecanismos que, na prática, geram efeitos muito semelhantes à resolução senatorial, sem a necessidade de participação da casa legislativa.

Este artigo pretende trazer um panorama acerca da aproximação que vem gradativamente ocorrendo entre os dois modelos de controle e analisar sob que prisma o Novo Código de Processo Civil contribui para esse movimento.

1. Breve histórico do controle de constitucionalidade brasileiro

Como é sabido, o sistema jurídico brasileiro comporta duas modalidades de controle de constitucionalidade: o concreto-difuso, em que todos os órgãos do Poder Judiciário são competentes para exercê-lo enquanto questão prejudicial de um caso concreto levado a juízo, e o abstrato-concentrado, em que apenas ao Supremo Tribunal Federal compete a análise da constitucionalidade de norma colocada como questão principal de um processo objetivo. No primeiro caso, por restringir-se à solução da controvérsia, a decisão acerca da constitucionalidade da norma tem caráter incidental e possui, tradicionalmente, efeitos *inter partes*. No segundo, a questão constitucional é o próprio objeto do processo, razão pela qual os efeitos da decisão são *erga omnes* e vinculantes em relação a todos os órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública (excetuado o Poder Legislativo, que, em sua função precípua de editar leis, sempre pode rever a matéria²).

Esse atual sistema híbrido, que não encontra paradigma em nenhum outro país do mundo, foi construído pouco a pouco.

Em sua origem, o controle de constitucionalidade brasileiro seguiu o modelo do *judicial review* norte-americano, em que é possível o seu exercício por qualquer órgão judicial, operando-se apenas diante de casos concretos, sem a possibilidade da análise em abstrato acerca da compatibilidade de lei ou ato normativo com a Constituição. Esse modelo foi reproduzido na Constituição de 1891; porém, a ausência da fórmula do *stare decisis*,

² Seja revogando lei declarada constitucional ou reeditando lei declarada inconstitucional.

própria do sistema de *commom law*³, trouxe uma incômoda consequência: mesmo após inúmeros pronunciamentos pela inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, proferidos em última instância pelo Supremo Tribunal Federal, a norma impugnada continuava dotada de eficácia para todos os demais membros da coletividade. Inexistia qualquer mecanismo apto a ampliar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, o que causava sérios problemas de isonomia e segurança jurídica.

O inconveniente foi notado pelo constituinte de 1934, que, após o debate entre diversas propostas apresentadas nas comissões que precederam à elaboração do texto final (WILLEMANN, 2014), instituiu a competência do Senado Federal para suspender a eficácia de lei ou ato normativo declarado inconstitucional, atribuindo à decisão judicial caráter geral. Desde então, o modelo concreto-difuso com a participação senatorial foi reproduzido em todas as Constituições seguintes – com exceção da Constituição de 1937, que continha previsão diferente⁴.

Em 1965, a Emenda Constitucional n. 16 inaugurou o sistema de controle abstrato-concentrado na ordem jurídica brasileira, com a previsão da representação de inconstitucionalidade, de iniciativa privativa do Procurador Geral da República⁵. Mas foi com a Constituição de 1988 que o modelo abstrato adquiriu especial relevo. A Carta atual pôs fim ao monopólio do Procurador Geral da República em relação à propositura de ação direta de inconstitucionalidade, ampliando significativamente o rol de legitimados⁶. Além disso, aumentou os instrumentos de controle, introduzindo a ação direta de inconstitucionalidade por omissão⁷ e a arguição de descumprimento de preceito fundamental⁸, que carecia de

³ O *stare decisis* consiste na extração de uma norma vinculante a partir do precedente judicial.

⁴ CRFB/37, art. 96. “Só pela maioria absoluta de votos da totalidade dos seus juizes poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade da lei de acto do Presidente da República.

Parágrafo único. No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento; se este confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal.”

⁵ Antes disso, já havia a representação interventiva que pressupunha a manifestação do STF acerca da constitucionalidade de lei em tese, mas servia a um caso concreto.

⁶ CRFB, art. 103, *caput*. “Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia 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 - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional”.

⁷ CRFB, art. 103, §2º: “Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias”.

⁸ CRFB, art. 102, §1º: “A arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente desta Constituição será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”.

regulação por lei. Mais tarde, a EC n. 3/93 criou, também, a ação declaratória de constitucionalidade⁹.

Assim, o cenário atual é o da coexistência do controle concreto-difuso e do controle abstrato-concentrado. Neste, como já se disse, a decisão do Supremo Tribunal Federal possui efeitos *erga omnes* e, de imediato, obriga todos os demais órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública, o que se tem denominado *efeito vinculante*; naquele, para que sejam geradas as mesmas consequências, segundo o art. 52, X, CRFB/88, ainda se faz necessária a participação do Senado Federal, com a suspensão da norma por meio de resolução.

Apesar da substancial diferença teórica tradicionalmente atribuída aos efeitos produzidos nas duas vias de controle, dois fatores têm sido destacados para justificar um movimento de aproximação que vem ocorrendo na prática: (i) o Senado Federal não estaria destinando grande importância à competência que lhe foi constitucionalmente confiada e (ii) a inauguração da via concentrada, bem como o destaque que lhe foi dado pela Constituição de 1988, teriam tornado a função senatorial anacrônica, pois não seria razoável que idênticas decisões do plenário do Supremo Tribunal Federal tenham alcances diferentes, dependendo da via em que proferidas.

Ambas as constatações acima explicariam a crescente criação de mecanismos e técnicas hábeis a conferir efeitos generalizantes às decisões da Suprema Corte em controle concreto-difuso. A esses arranjos legislativos e constitucionais – tratados nos tópicos subsequentes – nem sempre o legislador imputou, expressamente, obrigação formal de observância e o cabimento de reclamação como consequência pelo descumprimento, o que, no entendimento corrente, caracterizaria o “efeito vinculante”. Todavia, na prática, tais instrumentos têm tornado cada vez mais difícil aos magistrados e aos administradores públicos contrariar determinadas decisões produzidas na via difusa. Por conseguinte, contribuem para o desuso do art. 52, X, CRFB/88.

2. Mecanismos de aproximação dos dois modelos de controle anteriores ao Novo Código de Processo Civil

Conforme mencionado no tópico precedente, um exame de recentes normas de processo civil e de jurisdição constitucional permite a percepção de uma gradativa inserção, no direito positivo, de mecanismos aptos a conferir, em diferentes medidas, efeitos

⁹ CRFB, art. 102: “Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;”

generalizantes às decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concreto-difuso sem que, para isso, seja necessária a participação do Senado Federal. São expostos a seguir alguns destes mecanismos, anteriores ao Novo Código de Processo Civil.

2.1. Poderes monocráticos do relator

A primeira menção de destaque refere-se à Lei 9.756/98 que, alterando o *caput* do art. 557 do CPC/1973¹⁰ e nele introduzindo o §1º-A¹¹, atribuiu ao relator de recursos nos tribunais o poder de lhes negar ou dar provimento, monocraticamente, de acordo com a consonância ou não da decisão recorrida com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal. Em interpretação conjunta com o art. 481, parágrafo único, do CPC/1973¹², isto significou a possibilidade de que, diante de reiteradas decisões da Suprema Corte em incidente de inconstitucionalidade, a orientação fosse invocada pelo relator para deferir ou indeferir, de plano, o recurso intentado¹³.

2.2. Dispensa de reexame necessário

Outra novidade foi trazida pela Lei 10.352/2001, que acresceu o §3º ao art. 475, CPC/1973¹⁴. O *caput* do antigo dispositivo legal previa a regra do reexame necessário de sentenças contrárias à Fazenda Pública. Em alteração semelhante à da Lei 9.756/98, o parágrafo introduzido dispensou o reexame quando a decisão de primeiro grau de jurisdição estivesse em harmonia com a jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal. Logo, havendo decisões da Corte em controle concreto-difuso acerca da constitucionalidade

¹⁰ CPC/73, art. 557: “O relator negará seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior.”

¹¹ CPC/73, art. 557, § 1º-A: “Se a decisão recorrida estiver em manifesto confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior, o relator poderá dar provimento ao recurso.”

¹² CPC/73, Art. 481. “Parágrafo Único. Os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário, ou ao órgão especial, a arguição de inconstitucionalidade, quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão.”

¹³ O NCPC manteve regra que confere poderes monocráticos ao relator em seu art. 932, bem como reproduziu o teor do art. 481, parágrafo único, do CPC/73 no art. 949, parágrafo único.

¹⁴ CPC/73, art. 475: “Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

I – proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e fundações de direito público;

II – que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução de dívida ativa da Fazenda Pública (art. 585, VI);

(...)

§3º. Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do tribunal superior competente.”

de uma norma e tendo o juiz de primeira instância decidido no mesmo sentido, estaria justificada a dispensa do reexame em favor da Fazenda¹⁵.

2.3. Súmula impeditiva de recursos

Mais adiante, a Lei 11.276/2006 introduziu outro instrumento pretensamente generalizante dos efeitos das decisões da Suprema Corte na via difusa, consistente na súmula impeditiva de recursos, cuja previsão passou a constar do art. 518, §1º, CPC/1973¹⁶. Essa disposição legal previu a não recepção de recurso de apelação pelo juízo de primeiro grau quando a sentença estivesse em conformidade com súmula do Supremo Tribunal Federal. Por consequência, tratando a súmula de decisões da Corte em incidente de inconstitucionalidade, a aplicação do dispositivo processual proporcionou, em alguma medida, a generalização dos efeitos de tais julgados.

2.4. Repercussão geral

Antes mesmo da súmula impeditiva de recursos, a Emenda Constitucional n. 45/2004 já havia provocado alteração significativa nos restritos efeitos produzidos no controle concreto-difuso ao acrescentar, no ordenamento jurídico brasileiro, o §3º do art. 102 da CRFB¹⁷. O dispositivo previu, como requisito para a admissibilidade dos recursos extraordinários, a repercussão geral.

Regulamentado pelo art. 543-A do CPC/1973 (acrescido pela Lei 11.418/2006), o novo instituto passou a exigir a apresentação, pela matéria objeto do recurso extraordinário, de relevância econômica, política, social ou jurídica, bem como a transcendência aos interesses subjetivos das partes.

Diante dessa evidente feição objetiva conferida pela repercussão geral ao recurso extraordinário, o art. 543-A, §5º do CPC/1973 determinou a aplicação da decisão denegatória de repercussão geral a todos os recursos relativos à matéria idêntica, com sua automática inadmissão¹⁸. Como consequência, a decisão relativa a um caso concreto

¹⁵ A remessa necessária está prevista no art. 496, NCPC, tendo havido algumas alterações nas hipóteses que ensejam a sua dispensa.

¹⁶ CPC/73, art. 518, §1º: "O juiz não receberá o recurso de apelação quando a sentença estiver em conformidade com súmula do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal". A regra não possui paradigma no NCPC, em razão de ter sido suprimido o juízo de admissibilidade de apelação pelo juízo de primeiro grau.

¹⁷ CRFB, art. 102, § 3º: "No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros."

¹⁸ CPC/73, Art. 543, § 5º: "Negada a existência da repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, que serão indeferidos liminarmente, salvo revisão da tese, tudo nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal." A disposição foi reproduzida, em outros termos, no parágrafo único do art.

específico passou a impactar diversos outros processos judiciais. Ainda, a possibilidade da participação de terceiros na análise da repercussão geral apenas confirmou o intuito generalizante do instituto (DEOCLECIANO; SOUZA, 2009).

2.5. Sistemática de julgamento de recursos repetitivos

Junto à regulamentação da repercussão geral, a Lei 11.418/2006 previu, ainda, um regramento especial para o julgamento de recursos relativos a uma mesma questão jurídica. Esse regramento foi incorporado ao CPC/1973 no art. 543-B e parágrafos¹⁹.

Denominada *sistemática de julgamento de recursos repetitivos*, a técnica consiste, em síntese, na escolha, pelo Presidente do Tribunal recorrido, de um ou mais recursos representativos da controvérsia. Enquanto os selecionados são objeto de análise pela Suprema Corte, os demais aguardam sobrestados na origem. Uma vez reconhecida a repercussão geral nos recursos paradigmas, é julgado o seu mérito. Em seguida, os recursos sobrestados são apreciados pelos Tribunais, Turmas de Uniformização ou Turmas Recursais. De acordo com o CPC/1973, os órgãos responsáveis pela apreciação dos recursos sobrestados poderiam declará-los prejudicados ou retratar-se, de acordo com o teor da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal²⁰.

É, portanto, notável que o regramento estabelecido para os recursos repetitivos, cumulado ao requisito da repercussão geral, cumpriu papel de generalizar os efeitos de decisões incidentais proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito de recursos extraordinários (MACEDO, 2011).

2.6. Súmula vinculante

A despeito dos diversos institutos acima citados, a novidade positivada mais relevante para fins de aproximação dos efeitos dos dois modelos de controle foi, sem dúvidas, a súmula vinculante. Trata-se de instrumento pelo qual a Suprema Corte sintetiza uma doutrina adotada em diversos julgados semelhantes, firmando orientação que, segundo expressa previsão constitucional, possui efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública.

1.039, do NCP: “Negada a existência de repercussão geral no recurso extraordinário afetado, serão considerados automaticamente inadmitidos os recursos extraordinários cujo processamento tenha sido sobrestado”.

¹⁹ O regramento especial para recursos repetitivos está previsto em tópico específico no NCP, nos arts. 1.036 a 1.041.

²⁰ CPC/73, Art. 543-B, § 3º: “Julgado o mérito do recurso extraordinário, os recursos sobrestados serão apreciados pelos Tribunais, Turmas de Uniformização ou Turmas Recursais, que poderão declará-los prejudicados ou retratar-se”.

Assim como a repercussão geral, a súmula vinculante foi criada pelo constituinte reformador, por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004, que introduziu no texto constitucional o art. 103-A e parágrafos²¹. Os dispositivos exigem, para a aprovação do verbete: (i) quórum de dois terços dos Ministros do Supremo; (ii) reiteradas decisões, em um mesmo sentido, acerca da matéria constitucional e (iii) controvérsia relevante entre órgãos judiciários ou entre estes e a Administração Pública sobre a matéria sumulada.

Além disso, a disciplina constitucional estabelece que a aprovação da súmula, bem como a sua revisão e cancelamento, poderão ser provocados de ofício pelo Supremo Tribunal Federal – o que tem ocorrido na maior parte dos casos – ou pelos legitimados à propositura da ação direta de inconstitucionalidade. A Lei 11.417/2006, regulamentando o instituto, previu, ainda, a necessidade de audiência do Procurador Geral da República²² e a possibilidade da manifestação de *amicus curiae*²³, de modo a dar consistência ao debate travado previamente à aprovação do enunciado.

Vê-se, assim, que o legislador exigiu a observância de uma série de cautelas para a edição de súmula vinculante, de forma a não se permitir vinculação à tese jurídica pouco testada e debatida. Embora, na prática, verifique-se que o Supremo Tribunal Federal não tem sido rigoroso no cumprimento desses requisitos²⁴ – o que é preocupante –, não há como negar que a inauguração do instituto constitucionalizou, ao lado da suspensão pelo Senado Federal, mais um mecanismo no sentido de se conferir, a declarações incidentais de inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal, efeitos *erga omnes* e obrigatórios a todos os magistrados e administradores públicos, sob pena de a decisão contrária desafiar reclamação constitucional.

²¹ CRFB, Art. 103-A: “O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 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”.

²² Lei 11.417/2006, art. 1º, §2º. “O Procurador-Geral da República, nas propostas que não houver formulado, manifestar-se-á previamente à edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula vinculante”.

²³ Lei 11.417/2006, art. 3º, §2º. “No procedimento de edição, revisão ou cancelamento de enunciado da súmula vinculante, o relator poderá admitir, por decisão irrecorrível, a manifestação de terceiros na questão, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal”.

²⁴ É emblemático o caso da Súmula Vinculante n. 28, admitidamente aprovada com base em uma única decisão, proferida em ação direta, como consta do site do Supremo Tribunal Federal. Também a Súmula Vinculante n. 11 foi alvo de muitas críticas por não haver identificação precisa entre os precedentes invocados e o enunciado aprovado, além de não ter restado demonstrada a existência de controvérsia relevante sobre a matéria.

3. Diferentes graus de vinculação

A relevância conferida à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal por todos os institutos acima expostos denotou, em medidas diferenciadas, uma expansão dos efeitos das decisões da Corte em controle concreto-difuso. Isto é inquestionável. A discussão maior sempre se ateve ao grau de vinculação que tais institutos estabeleceram aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública.

Nesse ponto, faz-se oportuno esclarecer que, tecnicamente, o sentido que se atribui a “efeito vinculante”, referido nos artigos 102, §2º e 103-A, CRFB/88, é o de tornar cogente, ao Poder Judiciário e à Administração Pública, a observância das decisões a que o ordenamento tenha conferido tal efeito. A consequência jurídica para o descumprimento é o cabimento de reclamação constitucional no Supremo Tribunal Federal²⁵.

Entretanto, os diversos mecanismos inseridos no ordenamento jurídico com o intuito de tornar decisões da Suprema Corte – entre as quais se incluem aquelas proferidas em controle concreto-difuso – aplicáveis a outros casos semelhantes têm tornado custoso aos magistrados e, às vezes, também, à Administração Pública, seguir entendimento diverso daquele já explanado pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário.

Diante dessa realidade, é possível afirmar que, atualmente, é variável o grau de sujeição do julgador ou do administrador público à decisão do Supremo Tribunal Federal, a depender das consequências jurídicas impostas à sua contrariedade. Assim, haveria, em verdade, diferentes *graus de vinculação* às decisões incidentais da Suprema Corte.

Sob essa perspectiva, a expressão “efeito vinculante” adquire diferenciações de intensidade. Evidentemente, nas decisões de controle concentrado e nas súmulas vinculantes, o seu sentido continua sendo aquele que lhe é correntemente atribuído, qual seja, a de um dever jurídico de observância imposto aos órgãos judiciais e ao administrador público cuja violação tem como consequência o cabimento de reclamação. Entretanto, sob uma ótica gradativa, este seria apenas o grau máximo de vinculação estabelecido pelo ordenamento jurídico. É dizer, as decisões do Supremo Tribunal Federal na via difusa

²⁵ O efeito vinculante foi introduzido no ordenamento jurídico, inicialmente, apenas para as ações declaratórias de constitucionalidade, pela EC 3/93. A Lei n. 9.868/99 estendeu tal efeito às ações diretas de inconstitucionalidade. Posteriormente, a EC 45/2004 deu base constitucional à extensão, conferindo ao art. 102, §2º a sua redação atual. No RTJ 187/151, de relatoria do Min. Celso de Mello, fica clara a denotação que o Supremo Tribunal Federal confere ao efeito vinculante: “O DESRESPEITO À EFICÁCIA VINCULANTE, DERIVADA DE DECISÃO EMANADA DO PLENÁRIO DA SUPREMA CORTE, AUTORIZA O USO DA RECLAMAÇÃO. O descumprimento, por quaisquer juízes ou Tribunais, de decisões proferidas com efeito vinculante, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta de inconstitucionalidade ou de ação declaratória de constitucionalidade, autoriza a utilização da via reclamationária, também vocacionada, em sua específica função processual, a resguardar e a fazer prevalecer, no que concerne à Suprema Corte, a integridade, a autoridade e a eficácia subordinante dos comandos que emergem de seus atos decisórios. Precedente: Rcl 1.722/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Pleno).”

produziriam outros graus de vinculação ao Poder Judiciário e à Administração Pública, variáveis de acordo com as limitações legais impostas ao juízo conflitante.

Nessa linha, no que concerne aos três primeiros institutos tratados no tópico anterior, é entendimento tranquilo o de que não haveria qualquer obrigatoriedade jurídica de juízos e tribunais – e muito menos da Administração Pública – seguirem a decisão da Suprema Corte. Haveria, isto sim, eficácia persuasiva, o que recomendaria a adoção da orientação fixada pelo órgão de cúpula. A exteriorização de entendimento diverso, todavia, estaria ainda largamente protegida pela independência funcional e pelo livre-convencimento do magistrado, não lhe acarretando consequências jurídicas.

Em relação aos institutos da repercussão geral e da sistemática de julgamento de recursos repetitivos, pode-se dizer que o CPC/1973 foi, ao menos, mais enfático quanto à orientação de que os demais magistrados observem a decisão da Corte Constitucional. Nesse sentido, o §6º do art. 543-A foi impositivo ao prever que, “*negada a repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, que serão liminarmente inadmitidos*”. Já o §4º do art. 543-B previu a possibilidade de cassação ou reforma liminar, pelo Supremo Tribunal Federal, de acórdão contrário à orientação firmada no recurso paradigma²⁶.

No entanto, doutrina e jurisprudência se firmaram no sentido de que o legislador permitiu, ainda que implicitamente, o juízo conflitante, sendo incabível a reclamação constitucional em face de decisão contrária à do Supremo Tribunal Federal. Ou seja, tais institutos não gozariam do mesmo efeito vinculante atribuído às decisões em controle concentrado.

Sob essa perspectiva, Luís Roberto Barroso escreveu (BARROSO, 2012, p.146):

“Embora essa previsão (do art. 543-B, §4º, CPC) pareça sugerir a possibilidade de atuação imediata da Corte, a jurisprudência caminhou no sentido de afirmar que a reforma ou cassação da decisão incompatível com o precedente deverá ocorrer em sede de eventual recurso extraordinário, não se justificando o uso da reclamação. De toda forma, a indicação do legislador é clara e aponta no sentido de uma desejável vinculação lógica dos juízos inferiores às decisões da Suprema Corte – vinculação fundada em um imperativo de racionalidade e isonomia, sem prejuízo de se admitirem exceções diante de motivos relevantes, devidamente demonstrados –, embora não seja possível dizer que tenha sido estabelecida uma vinculação jurídica formal”.

²⁶ CPC/73, Art. 543-B, § 4º : “Mantida a decisão e admitido o recurso, poderá o Supremo Tribunal Federal, nos termos do Regimento Interno, cassar ou reformar, liminarmente, o acórdão contrário à orientação firmada”.

Assim, a repercussão geral e a sistemática de julgamento de recursos repetitivos, na forma como previstas no antigo código processual, não teriam criado obrigação jurídico-formal aos magistrados e administradores públicos equiparável àquela prevista para as decisões proferidas em controle concentrado. Entretanto, dotaram esses pronunciamentos de *elevado grau de estabilidade*²⁷.

Nesses casos, parece razoável supor que, além da cassação da decisão em sede recursal, pesaria sobre o magistrado, ao menos em tese, a possibilidade de aplicação de responsabilidade funcional, uma vez verificado o reiterado descumprimento desacompanhado de justificativa razoável²⁸.

Em um juízo de gradação, é possível dizer que, na vigência do CPC/1973, enquanto as demais decisões da Corte estabeleceram uma vinculação mínima (apenas persuasiva) aos demais órgãos do Poder Judiciário, aquelas proferidas de acordo com os artigos 543-A e 543-B instituíram vinculação de nível mais elevado nesta escala²⁹. Significa dizer que houve ampliação do ônus argumentativo do julgador desejoso de manifestar posição contrária à da Suprema Corte, reduzindo-se, de outro lado, a esfera do argumento baseado na independência funcional e no livre-convencimento.

Já em relação à súmula vinculante, como a própria nomenclatura sugere, é pacífico o regime de sujeição imposto aos demais magistrados e aos administradores públicos. Disso não deixou dúvidas o regramento constitucional ao utilizar a expressão “efeito vinculante” na redação do art. 103-A, autorizando o uso de reclamação contra atos do Poder Judiciário ou da Administração Pública que contrariem a orientação veiculada no verbete. Nesse caso, as decisões do Supremo Tribunal Federal adquiriram o mais elevado grau de vinculação existente no ordenamento jurídico³⁰, equivalente ao das decisões proferidas em controle concentrado.

4. Inovações do Código de Processo Civil de 2015

²⁷ Esta foi a expressão utilizada pela Procuradora da Fazenda Nacional, Luana Vargas Macedo (MACEDO, 2011).

²⁸ Isto porque o livre-convencimento deve ser motivado, não significando um cheque em branco aos julgadores. Assim, reiterado descumprimento, sem justificativa razoável, de decisões a que a lei atribui dever de observância poderia importar em contrariedade ao art. 35 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional e a imputação da penalidade prevista no art. 44:

LOMAN, Art. 35: “São deveres do magistrado: (...) I – cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício”;

LOMAN, Art. 44: “A pena de censura será aplicada reservadamente, por escrito, no caso de reiterada negligência no cumprimento dos deveres do cargo, ou no de procedimento incorreto, se a infração não justificar punição mais grave.

Parágrafo único - O Juiz punido com a pena de censura não poderá figurar em lista de promoção por merecimento pelo prazo de um ano, contado da imposição da pena.”

²⁹ Classificando as decisões judiciais segundo o seu grau de eficácia perante os órgãos do Poder Judiciário, Patrícia Perrone (MELLO, 2008) enquadra as decisões proferidas de acordo com os artigos 543-A e 543-B como decisões de *eficácia impositiva*, enquanto as demais teriam *eficácia persuasiva*.

³⁰ Na classificação de Patrícia Perrone (MELLO, 2008), as súmulas vinculantes teriam *eficácia normativa*.

4.1. Repercussão geral, súmulas de jurisprudência e julgamento de recursos extraordinários repetitivos

O Novo Código de Processo Civil parece estar em compasso com a tendência verificada até aqui de expansão dos efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal na via difusa. O novo marco legal insere algumas alterações sensíveis quanto ao grau de vinculação do Poder Judiciário a determinadas decisões da Suprema Corte, o que impacta, por consequência, nos seus pronunciamentos em incidentes de inconstitucionalidade.

Em primeiro lugar, destaca-se que a repercussão geral no recurso extraordinário passou a ser presumida quando este for interposto em face de decisão em incidente de demandas repetitivas (art. 987, §1º³¹) e de decisão que tenha reconhecido a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal (art. 1.035, §3º, III³²). Essa presunção reforça o caráter transcendental conferido pelo legislador a decisões em incidentes de inconstitucionalidade³³, justificando a eficácia expansiva, para além do caso concreto, da manifestação final do Supremo Tribunal Federal.

É, porém, o art. 927 do novo diploma aquele que traz uma das novidades mais relevantes para o tema. Eis a sua redação:

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.

³¹ NCCPC, Art. 987: “Do julgamento do mérito do incidente caberá recurso extraordinário ou especial, conforme o caso. §1º O recurso tem efeito suspensivo, presumindo-se a repercussão geral de questão constitucional eventualmente discutida.”

³² NCCPC, Art. 1.035, §3º: “Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar acórdão que: (...) III - tenha reconhecido a inconstitucionalidade de tratado ou de lei federal, nos termos do [art. 97 da Constituição Federal](#). Este dispositivo teve sua constitucionalidade questionada na ADIn 5492/RJ, ainda pendente de julgamento, em razão de prever a presunção da repercussão geral apenas quando a inconstitucionalidade reconhecida tenha sido relativa à lei federal, excluindo as leis estaduais e municipais, que também são objeto do controle concreto-difuso.

³³ Ainda que a presunção para recursos extraordinários que não sejam interpostos de decisão em incidente de demandas repetitivas ocorra apenas quando o pronunciamento da instância inferior seja pela *inconstitucionalidade* da lei.

Esse dispositivo tem sido interpretado como fonte formal de vinculação do Poder Judiciário aos precedentes nele elencados. Veja-se que, ao determinar as decisões a serem seguidas por juízes e tribunais, o legislador utilizou-se do termo *observarão*. Disso decorreria a obrigatoriedade de que as decisões emanadas nas formas dos incisos do art. 927 sejam seguidas por todos os órgãos judiciais³⁴.

Alguns autores, porém, tem interpretado que apenas os dois primeiros incisos acarretariam efetiva vinculação do Poder Judiciário (o que a própria Constituição prevê ao conferir, aos institutos ali mencionados, o denominado “efeito vinculante”); os demais não estabeleceriam nada senão uma recomendação (CÂMARA, 2015, p. 434). Mas uma leitura sistemática do novo código parece não sustentar essa tese. Em verdade, todos os incisos do art. 927 estabeleceram vinculação dos órgãos judiciais às decisões que elencam, ainda que em diferentes graus.

E mais: as decisões proferidas nas formas dos incisos III e IV adquiriram maior grau de vinculação comparativamente ao que ostentavam sob a égide do CPC/1973, pois foram dotadas de mecanismos mais intensos para limitar entendimentos conflitantes. Isso se afirma, em primeiro lugar, pela leitura cumulada do art. 927, §1º, art. 489, §1º, VI e art. 966, V e §5º. Confira-se:

Art. 927. (...)

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

Art. 489. (...)

§1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

(...)

VI - deixar de seguir enunciado de **súmula, jurisprudência ou precedente** invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

Art. 966. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando:

(...)

V - violar manifestamente norma jurídica;

³⁴ Esse entendimento foi expressado no Enunciado n.170 do Fórum Permanente de Processualistas Civis: “As decisões e precedentes previstos nos incisos do caput do art. 927 são vinculantes aos órgãos jurisdicionais a eles submetidos.”

(...)

§ 5º Cabe ação rescisória, com fundamento no inciso V do caput deste artigo, contra decisão baseada em enunciado de **súmula** ou **acórdão proferido em julgamento de casos repetitivos** que não tenha considerado a existência de distinção entre a questão discutida no processo e o padrão decisório que lhe deu fundamento.

Ao considerar não fundamentada a sentença que, sem demonstrar a distinção ou a superação de entendimento, contrariar as decisões emanadas de acordo com o art. 927, o código processual institui nova hipótese de nulidade da decisão decorrente da falta de um de seus elementos essenciais.

No que se refere ao controle concreto-difuso, se o juiz proferir sentença contrária à decisão do Supremo Tribunal Federal emanada em julgamento de recursos repetitivos (art. 927, inciso III) ou constante de súmula de jurisprudência (art. 927, inciso IV), a sua decisão, a princípio, será nula (art. 489, §1º, VI). Reconhecida a nulidade em recurso, os autos deverão retornar para que o juiz profira outra sentença. Só não haverá nulidade se for realizado o *distinguishing* ou demonstrada a superação do entendimento vinculante. Além disso, ainda que transitada em julgado, a sentença permanece passível de desconstituição por meio de ação rescisória (art. 966, V e §5º).

Essas hipóteses de nulidade e rescisão da sentença não eram previstas no CPC/1973 e é diante de tais novidades que se afirma terem as súmulas de jurisprudência e as decisões em recursos repetitivos adquirido maior grau de vinculação no novo código processual. Decerto, a possível imputação de *error in procedendo* e de rescisão da sentença ao juiz que inobservar súmula ou decisão do Supremo Tribunal Federal em recurso repetitivo acarreta-lhe, para tanto, ônus argumentativo maior do que havia anteriormente, reduzindo ainda mais a amplitude do argumento fundado na independência funcional e no livre-convencimento.

Especificamente em relação ao art. 489, inciso VI, observação relevante diz respeito aos termos de sua redação, que prevê não se considerar fundamentada a sentença quando o juiz deixar de seguir *enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente* invocado. Sob uma ótica literal, esses termos são vagos e comportam inúmeros tipos de decisões, cuja inobservância conduziria à nulidade da sentença. Não se sabe, ainda, como o Poder Judiciário irá interpretá-los. Porém, até mesmo em razão do que dispõem os arts. 927, §1º e 966, V, §5º, parece razoável que apenas as decisões proferidas conforme o rol do art. 927 possam gerar essa consequência, sob pena de se cercear demasiadamente a divergência de interpretações no seio do Judiciário, em prejuízo ao debate democrático acerca da

melhor leitura do direito positivo³⁵.

Confirmando o maior grau de vinculação conferido pelo novo código às súmulas de jurisprudência e às teses firmadas em recursos repetitivos, somam-se aos artigos supracitados outros dispositivos legais, quais sejam: art. 332, I e II, que trazem as causas de improcedência liminar do pedido³⁶; art. 496, §4º, I e II, que dispõem sobre as causas de dispensa de remessa necessária³⁷; art. 521, IV, que dispensa a caução no cumprimento provisório de sentença³⁸; art. 932, IV, *a e b* e V, *a e b*, que estabelecem hipóteses de julgamento monocrático³⁹ e art. 955, parágrafo único, I e II, que possibilitam a resolução, de plano, de conflito de competência⁴⁰.

É possível afirmar, ainda, comparando-se as súmulas aos recursos repetitivos, que o novo código processual confere aos últimos posição mais elevada na escala de vinculação dos órgãos judiciais. A razão mais óbvia para essa assertiva está na possibilidade de propositura de reclamação constitucional diante da inobservância de tese firmada em recurso submetido ao rito dos repetitivos, o que não é previsto para as súmulas de jurisprudência. É o que estabelece, *a contrario sensu*, o art. 988, §5º, II, *in verbis*:

³⁵ É esse também o entendimento de Daniel Assumpção, que ao comentar o inciso VI do art. 489, posicionou-se: "(...) com a manutenção do termo 'precedente' no dispositivo ora analisado, entendo que deve ser interpretado como qualquer julgamento ou enunciado sumular com eficácia vinculante proferido pelos tribunais superiores. Em minha percepção 'precedente', nos termos do NCPC, são todos os julgados ou súmulas com eficácia vinculante assim expressamente previstos em lei. Diante do previsto no art. 927 do NCPC, têm eficácia vinculante: (a) decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade; (b) súmulas vinculantes; (c) incidente de assunção de competência; resolução de demandas repetitivas, julgamento de recursos especiais e extraordinários repetitivos; (d) enunciados das súmulas do STF em material constitucional e do STJ em material infraconstitucional; (e) orientação do Plenário e do Órgão Especial do STJ e do STF." (NEVES, 2016, p. 9).

³⁶ NCPC, Art. 332: "Nas causas que dispensem a fase instrutória, o juiz, independentemente da citação do réu, julgará liminarmente improcedente o pedido que contrariar:

I - enunciado de súmula do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça;

II - acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;

³⁷ NCPC, Art. 496: "Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença: (...)

§ 4º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em:

I - súmula de tribunal superior;

II - acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos."

³⁸ NCPC, Art. 521: "A caução prevista no inciso IV do art. 520 poderá ser dispensada nos casos em que: (...)

IV - a sentença a ser provisoriamente cumprida estiver em consonância com súmula da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça ou em conformidade com acórdão proferido no julgamento de casos repetitivos."

³⁹ NCPC, Art. 932: "Incumbe ao relator: (...)

IV - negar provimento a recurso que for contrário a:

a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal; b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos; (...)

V - depois de facultada a apresentação de contrarrazões, dar provimento ao recurso se a decisão recorrida for contrária a:

a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal; b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;"

⁴⁰ NCPC, Art. 955. Parágrafo único: "O relator poderá julgar de plano o conflito de competência quando sua decisão se fundar em:

I - súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal; II - tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência."

Art. 988 (...)

§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.

Como se vê, o dispositivo supratranscrito prevê a inadmissibilidade de reclamação em face de decisão contrária à tese firmada em recurso repetitivo *quando não esgotadas as instâncias ordinárias*. Logo, superadas as instâncias comuns, é possível a propositura da ação constitucional.

Frise-se que a redação atual dessa regra foi inserida pela Lei n. 13.256/2016, durante a *vacatio legis* do Novo Código de Processo Civil. A redação original era ainda mais ousada, pois previa a possibilidade de ajuizamento da reclamação sem qualquer condicionante⁴¹, o que tornaria a sua eficácia bem próxima à da súmula vinculante e das decisões em controle concentrado, exceto pela vinculação da Administração Pública.

Nesse ponto, aliás, o art. 1.040, IV do novo código parece pretender uma expansão dos efeitos de determinadas decisões proferidas em recurso repetitivo, inclusive, para órgãos da Administração Pública. Veja-se:

Art. 1.040. Publicado o acórdão paradigma:

(...)

IV - se os recursos versarem sobre questão relativa a prestação de serviço público objeto de concessão, permissão ou autorização, o resultado do julgamento será comunicado ao órgão, ao ente ou à agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação, por parte dos entes sujeitos a regulação, da tese adotada.

A constitucionalidade dessa norma está sendo questionada na ADIn 5492/RJ. Entretanto, nos termos em que redigido, o dispositivo denota a eficácia expansiva da tese firmada em um caso concreto a outros que eventualmente surjam não só no seio do Poder Judiciário, mas, também, da Administração Pública.

A todos os dispositivos já citados agregam-se outros que conferem intenso potencial expansivo, especialmente, às decisões em recursos repetitivos, são eles: art. 311, II e art.

⁴¹ NCCPC, Art. 988: “Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para: (...)

IV - garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de precedente proferido em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência.”

9º, parágrafo único, II, que autorizam a concessão de tutela de evidência sem a oitiva da parte contrária⁴²; art. 998, parágrafo único, que permite a análise da questão cuja repercussão geral já tenha sido reconhecida e daquela objeto de recurso repetitivo mesmo diante da desistência do recorrente⁴³; e art. 1.042, que dispõe ser incabível agravo em recurso especial e extraordinário contra decisão que inadmiti-los em razão de entendimento firmado em recurso repetitivo⁴⁴.

Corroborando os distintos graus de vinculação estabelecidos pelo novo código, Daniel Assumpção observa (NEVES, 2016):

“Apesar de ser o art. 927 do Novo CPC suficiente para atribuir a todos os precedentes e enunciados sumulares por ele previstos em seus incisos a eficácia vinculante, não é homogêneo o tratamento da impugnação da decisão que desrespeita tal eficácia vinculante. (...). Essa realidade cria uma eficácia maior e menor entre as hipóteses previstas no art. 927 do Novo CPC (...).”⁴⁵

Com efeito, para fins de controle de constitucionalidade, é importante todo esse conjunto normativo previsto no Novo Código de Processo Civil, tendo em vista não ser incomum o exame incidental de constitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, em recursos extraordinários repetitivos e nem desprezível o número de súmulas de jurisprudência envolvendo o controle concreto-difuso⁴⁶.

⁴² NCPC, Art. 9º: “Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida. Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica: (...)

II - às hipóteses de tutela da evidência previstas no art. 311, incisos II e III;”

NCPC, Art. 311: “A tutela da evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando: (...)

II - as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante;”

⁴³ NCPC, Art. 998. Parágrafo único: “A desistência do recurso não impede a análise de questão cuja repercussão geral já tenha sido reconhecida e daquela objeto de julgamento de recursos extraordinários ou especiais repetitivos.”

⁴⁴ NCPC, Art. 1.042: “Cabe agravo contra decisão do presidente ou do vice-presidente do tribunal recorrido que inadmitir recurso extraordinário ou recurso especial, salvo quando fundada na aplicação de entendimento firmado em regime de repercussão geral ou em julgamento de recursos repetitivos.”

⁴⁵ O autor, entretanto, demonstra-se pessimista quanto à eficácia vinculante das súmulas de jurisprudência no plano fático. A respeito, comenta: “Juridicamente não tenho dúvidas a respeito de suas eficácias vinculantes, mas, se a parte deve recorrer da decisão que a desrespeita da mesma forma que recorrer de qualquer outra decisão com a qual não concorde, no plano prático a eficácia vinculante está seriamente comprometida. Trata-se de uma eficácia vinculante jurídica com eficácia apenas persuasiva no plano prático”. Em que pese o entendimento do reconhecido jurista, entende-se que as previsões de nulidade e rescisão da sentença, contidas nos arts. 489, §1º, VI e 966, V e §5º, geram, no plano prático, mais do que uma eficácia apenas persuasiva das súmulas perante os órgãos judiciais.

⁴⁶ Em relação às súmulas de jurisprudência, apesar de já existirem enunciados derivados de precedentes formados em controle de constitucionalidade concreto-difuso, o Supremo Tribunal Federal não tem editado súmulas de jurisprudência comuns desde a criação das súmulas vinculantes. O último verbete aprovado, de n. 736, data de 2003. Essa observação adquire importância diante da dúvida acerca da eficácia temporal que será conferida ao art. 927 do novo código. Se a vinculação estabelecida pelo dispositivo atingir precedentes e súmulas criados antes de sua vigência, enunciados já existentes que tenham decorrido de decisões em arguições incidentais de inconstitucionalidade ganharão maior força vinculante. Se, por outro lado, a eficácia do artigo em comento for *ex nunc*, o impacto prático, especificamente quanto ao ponto tratado neste trabalho, ao que tudo indica, será nulo, já que o Supremo Tribunal Federal não edita súmulas comuns desde o ano de 2003. Sobre a eficácia retroativa ou prospectiva do art. 927, NCPC ver NEVES, 2016, p. 499-450.

Assim, ainda que o objeto da vinculação estatuída pelo novo código seja mais amplo, a consequência prática, em matéria de controle, é que pronunciamentos incidentais do Supremo Tribunal Federal passem a ser necessariamente observados quando constantes de súmula de jurisprudência e, com mais vigor, quando proferidos em recurso extraordinário repetitivo, exceto se o julgador reunir robustos argumentos demonstrativos da diferença existente entre o caso sob análise e a orientação traçada pela Suprema Corte, ou a superação desta.

A conclusão é que, ao conferir forte grau de vinculação a tais decisões, o Novo Código de Processo Civil institui o ônus da boa fundamentação ao magistrado que queira externar posição divergente. Assim, restringe-se consideravelmente o argumento baseado na independência funcional e no livre-convencimento, pois a adoção de posição contrária não mais poderá sustentar-se em mera liberalidade do julgador, que estará jungido à observância de rígidos requisitos legais⁴⁷. Em suma: quanto maior o grau de vinculação atribuído pela lei à decisão judicial, mais agudo o ônus argumentativo do magistrado que pretender contrariá-la.

4.2. Inexigibilidade de título judicial fundado em lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal

Há, ainda, outra alteração significativa promovida pelo Novo Código de Processo Civil no que diz respeito à eficácia generalizante das decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concreto-difuso.

Essa modificação está materializada nos artigos 525, §12 e 535, §5º, que dispõem sobre a inexigibilidade, em cumprimento de sentença, de título judicial baseado em norma declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

O diploma processual anterior já previa essa regra, mas não fazia qualquer distinção quanto à via em que declarada a inconstitucionalidade. Isso gerou controvérsias na doutrina e na jurisprudência acerca da possibilidade da invocação, pelo executado, de precedente proferido em controle concreto-difuso, tendo em vista a sua tradicional eficácia limitada às partes do processo.

⁴⁷ Nesse sentido, Daniel Assumpção: “É certo que a eficácia vinculante de determinadas espécies de julgamento dos tribunais superiores e de suas súmulas impede que o juiz justifique sua decisão em não aplicá-los apenas por discordar do entendimento consagrado no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. Haverá nesse caso um convencimento vinculado, e nessa hipótese poder-se-ia dizer que ele não é mais livre, mesmo que motivado, salvo se o juiz demonstrar a distinção do caso ou a superação do entendimento. Exatamente, aliás, como o que atualmente ocorre quanto à aplicação das súmulas vinculantes.” (NEVES, 2016, p. 11).

Em que pese às posições contrárias, permanecia majoritária a tese de que a decisão paradigma precisava ter sido proferida em ação direta, ou, ao menos, que a norma invocada tivesse sido suspensa por resolução senatorial.

O novo código processual colocou uma pá de cal sobre a questão. Os dispositivos legais ora vigentes são expressos em permitir a utilização de precedentes formados em controle concreto-difuso⁴⁸.

Agora, não há dúvidas: a decisão do Supremo Tribunal Federal proferida em um caso concreto é capaz de ensejar a revisão de todos os julgados que tenham aplicado a norma impugnada, produzindo efeitos imediatos sobre a relativização da coisa julgada inconstitucional.

5. Algumas reflexões

Conforme demonstrado, as disposições do Novo Código de Processo Civil atribuem significativo potencial vinculante a decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concreto-difuso que sejam objeto de súmula de jurisprudência. O grau de vinculação revela-se ainda mais forte quando tais decisões forem emanadas no julgamento de recurso extraordinário repetitivo. Não há dúvidas de que essas opções legislativas intencionam racionalizar a jurisdição. No caso das súmulas, porém, algumas críticas devem ser tecidas à escolha do legislador.

O anseio por isonomia, segurança jurídica e economia processual é compreensível, da mesma forma como é desejável que o processo judicial caminhe nesse sentido. Entretanto, o legítimo desejo de concretizá-lo não deve sobrepor-se ao princípio democrático. Quando o novo código torna nula sentença que contraria súmula de

⁴⁸ NCCPC, Art. 525: “Transcorrido o prazo previsto no art. 523 sem o pagamento voluntário, inicia-se o prazo de 15 (quinze) dias para que o executado, independentemente de penhora ou nova intimação, apresente, nos próprios autos, sua impugnação.

§ 1º Na impugnação, o executado poderá alegar: (...)

III - inexecutabilidade do título ou inexigibilidade da obrigação; (...)

§12. Para efeito do disposto no inciso III do § 1º deste artigo, considera-se também inexigível a obrigação reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a [Constituição Federal](#), em controle de constitucionalidade concentrado **ou difuso**.

Art. 535. A Fazenda Pública será intimada na pessoa de seu representante judicial, por carga, remessa ou meio eletrônico, para, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias e nos próprios autos, impugnar a execução, podendo arguir: (...)

III - inexecutabilidade do título ou inexigibilidade da obrigação; (...)

§ 5º Para efeito do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se também inexigível a obrigação reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a [Constituição Federal](#), em controle de constitucionalidade concentrado **ou difuso**.”

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, há o perigo de que decisões em incidentes de inconstitucionalidade não submetidas a cautelas democráticas alcancem observância obrigatória.

Nesse contexto, relembre-se que são passíveis de ser sumuladas decisões proferidas na via difusa pelo Supremo Tribunal Federal não só em recurso extraordinário repetitivo, mas, também, no exercício de competência originária, em segundo grau de jurisdição e no julgamento de recurso extraordinário comum.

Nesses casos, não há elementos suficientes de legitimação democrática na decisão da Suprema Corte que recomendem a obrigatoriedade de sua observância. Não há expressiva deliberação prévia nas diversas instâncias ordinárias acerca da questão constitucional, bem como não existe a possibilidade da realização de audiência pública e de participação de *amicus curiae* no processo judicial. Isso significa que não há submissão às mesmas cautelas democráticas conferidas ao julgamento de recurso extraordinário repetitivo, à edição de súmula vinculante e às ações de controle concentrado.

Assim, parece temerária a possibilidade de se vincular os órgãos do Poder Judiciário a decisões que fixem interpretação constitucional pouco testada e debatida. Ao abrir-se esta porta, fecham-se importantes vias de deliberação democrática acerca da questão constitucional, as quais devem ser perseguidas antes de uma decisão definitiva. É de suma importância que, em matéria de interpretação constitucional, correntes dissonantes tenham alternativas para canalizar sua voz.

Em julgamento de recursos repetitivos, como afirmado, esse receio, ao menos em tese, dilui-se, porque a legislação prevê a participação de interessados e de entidades e órgãos que possuem conhecimento na matéria levada a juízo. Além disso, os recursos repetitivos o são, justamente, porque se replicam pelos juízos e tribunais do país, permitindo, antes da seleção de paradigmas, a expressão de diversas visões no âmbito do Poder Judiciário, o que contribui para a conclusão final do Supremo Tribunal Federal.

Diante dessas considerações, talvez uma leitura mais prudente do novo código recomendasse que apenas as súmulas de jurisprudência fundamentadas em decisões proferidas em controle concentrado ou em recursos extraordinários repetitivos gerassem a vinculação prevista nos artigos citados. A problemática dessa solução é compatibilizá-la com a diferenciação estabelecida entre a vinculação gerada pelas súmulas e aquela produzida pelas decisões em recurso repetitivo. Como se viu, para essas últimas é cabível, inclusive, a reclamação constitucional, possibilidade que a contrariedade a súmulas de jurisprudência não enseja. Portanto, a falha da interpretação sugerida reside na sua incapacidade de

justificar a distinção feita pelo Novo Código de Processo Civil⁴⁹.

Seguindo o mesmo raciocínio, quando os artigos 525, §12 e 535, §5º referem-se às decisões em controle difuso como parâmetro para a inexigibilidade de título judicial, parece mais ponderado permitir apenas a utilização de decisões do Supremo Tribunal Federal proferidas no julgamento de recursos extraordinários repetitivos. Nesse sentido, ao comentar a redação conferida aos dispositivos, Daniel Assumpção demonstra precisamente esta preocupação (NEVES, 2016, p. 327):

“Já tive a oportunidade de defender que somente o controle concentrado poderia ser utilizado na alegação de coisa julgada inconstitucional, justamente em razão dos efeitos da decisão e, nesse sentido, não fiquei satisfeito com a aprovação do texto final do Novo CPC aprovado pelo Senado. No entanto, nunca deixei de compreender os argumentos dos que pensam diferente, defensores de uma objetivação do recurso extraordinário. Entendo, entretanto, que, se partirmos efetivamente para a eficácia *ultra partes* do julgamento desse recurso, ao menos algumas condições deveriam ser impostas. Poder-se-ia exigir, por exemplo, que o julgamento tenha se dado sob o rito dos recursos repetitivos, de forma que se tenha uma participação mais ampla e uma maior discussão sobre o tema constitucional.”

A despeito da importância das modificações introduzidas pelo Novo Código de Processo Civil, não se deve deixar de registrar que não existe, ainda, equiparação entre os efeitos produzidos nas duas vias de controle. Isto porque: (i) a norma do art. 52, X, CRFB subsiste; (ii) a Constituição atualmente prevê a súmula vinculante como instrumento hábil a conferir eficácia *erga omnes* e vinculante a decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concreto e (iii) os dispositivos do Novo Código de Processo Civil estabelecem vinculação em diferentes graus e apenas aos órgãos do Poder Judiciário, excluindo a Administração Pública, exceto pela previsão contida no art. 1.040, inciso IV, ainda assim, bastante restrita.

Ao que parece, eventual equiparação careceria de emenda constitucional que suprimisse o instituto da súmula vinculante e a função senatorial do art. 52, X, CRFB e, ainda, expressamente, atribuisse às decisões incidentais do Supremo Tribunal Federal os mesmos efeitos previstos no art. 102, §2º, CRFB. Ademais, por coerência, precisariam ser exigidas as mesmas cautelas que atualmente buscam conferir legitimidade democrática às decisões em controle concentrado-principal.

Sobre o tema, por maiores que sejam as reservas à posição de protagonismo exercida hoje pelo Poder Judiciário – ao que se podem dirigir diversas críticas – é de se

⁴⁹ Na prática, porém, essa preocupação só assumirá maior relevância se as súmulas editadas antes da vigência do novo código forem consideradas aptas a gerar a vinculação estabelecida pelo art. 927 e as consequências previstas nos arts. 489, §1º, VI e 966, V e §5º, uma vez que, desde a criação da súmula vinculante, o Supremo Tribunal Federal não tem editado súmulas comuns. A última data do ano de 2003.

indagar se permanece pertinente a convivência de efeitos diversos para decisões de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal a depender da via em que proferidas.

Aqueles que resistem à atribuição de efeitos generalizantes e vinculantes automáticos na via difusa – ainda que por meio de reforma constitucional – costumam ver, nessa modalidade de controle, um reduto de deliberação democrática sobre a interpretação da Constituição, bem como o prestígio ao diálogo entre os poderes por meio da função senatorial.

No entanto, conferir a decisões incidentais do Supremo Tribunal Federal efeitos gerais e vinculantes, desde que observadas as devidas cautelas de legitimação democrática, não significa eliminar a saudável divergência de interpretações ocasionadas pelo controle difuso. Os cidadãos continuariam legitimados a levar ao Poder Judiciário, em casos concretos, a sua visão sobre a Constituição e, por conseguinte, os órgãos judiciais permaneceriam competentes para analisar a constitucionalidade de normas na resolução de tais casos. Nesse cenário, enquanto não houvesse pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, os juízos e tribunais estariam livres para externar a sua interpretação acerca da Constituição, contribuindo para eventual análise da Suprema Corte em momento posterior.

Além disso, mesmo já existindo pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, os demais órgãos judiciais poderiam, ao menos em *obiter dictum*, expressar as suas visões discordantes.

No mais, não se pode descartar o papel da doutrina e da comunidade jurídica na vigilância das decisões proferidas pela Suprema Corte, que consiste em substrato relevantíssimo para o permanente debate, podendo legitimar a sua renovação em sede política ou a mudança de posição pelo próprio Supremo Tribunal Federal⁵⁰.

O que se quer demonstrar é que, em linha de princípio, mesmo diante de eventual equiparação de efeitos produzidos nos dois sistemas de controle – o que, repita-se, apenas parece defensável se adotados mecanismos de legitimação democrática para toda e qualquer decisão de inconstitucionalidade –, a via deliberativa continuaria aberta. Por outro lado, evitar-se-ia a produção de inúmeras decisões divergentes respaldadas tão somente na dissonância de convencimento dos diversos órgãos judiciais, o que corrói a segurança jurídica e cria situações anti-isonômicas.

Veja-se que, nos moldes propostos, a equiparação não encerraria a possibilidade do conflito de ideias, mas prestigiaria a adoção, em algum momento, de uma solução única e definitiva pelo Poder Judiciário como instituição, ainda que houvesse divergência entre os

⁵⁰ Na perspectiva do diálogo entre os poderes, é de se recordar que a “última palavra” proferida pelo Supremo Tribunal Federal é, a longo prazo, provisória, pois a questão sempre pode ser ressuscitada no debate político, ainda que sejam significativos os custos institucionais para tanto.

seus membros. Existindo orientação segura a ser seguida pelos cidadãos e pela Administração Pública, contribui-se enormemente para a segurança das relações jurídicas, a isonomia e a economia processual.

Fato é que, diante da existência da via concentrada no modelo atual, é muito difícil sustentar a legitimidade de que, na via difusa, a questão constitucional dependa do Senado Federal para chegar a um termo, ficando indefinida enquanto a casa legislativa não exercer a sua competência.

Por fim, em relação à preocupação de que a equiparação dos efeitos das duas vias de controle contribua para o protagonismo do Supremo Tribunal Federal, não se vislumbra como a medida possa afetar significativamente a posição já alcançada pela Corte. Afinal, os mesmos onze ministros que, na via difusa, não podem declarar inconstitucional determinado dispositivo com efeitos *erga omnes* e vinculantes automáticos podem fazê-lo na via concentrada.

Assim, embora as reflexões aqui lançadas sejam ainda incipientes e pensadas no plano teórico, parece que o ponto central da inquietação manifestada por parte da doutrina possa ser mais eficientemente enfrentado discutindo-se (i) o modo de decisão do Supremo Tribunal Federal, independentemente da via de controle e (ii) a passividade da sociedade em relação à atual supremacia judicial. Desses temas surgem questionamentos interessantíssimos acerca do quórum qualificado para as declarações de inconstitucionalidade, da técnica de deliberação nos julgamentos, da obediência do Supremo Tribunal Federal às limitações legais e constitucionais que lhe são impostas, da progressiva ingerência da Corte em questões políticas, do reforço da legitimidade judicial como consequência da perda de credibilidade dos poderes representativos, entre tantas outras.

6. Conclusões

Neste trabalho, procurou-se demonstrar que, já há algum tempo, existe um crescente movimento de aproximação dos efeitos produzidos no controle concreto-difuso, exercido pelo Supremo Tribunal Federal, àqueles gerados no controle abstrato-concentrado. Isto se nota pela gradativa inserção, no ordenamento jurídico, de institutos que conferem, às decisões incidentais da Corte, eficácia expansiva para além do caso concreto. Ainda que o efeito vinculante dessas decisões possua diferentes intensidades, é inegável que o conjunto de instrumentos criados contribui para o desuso do expediente previsto no art. 52, X, CRFB/88.

Em consonância com a tendência verificada, o Novo Código de Processo Civil trouxe algumas novidades que impactam no controle concreto-difuso exercido pelo Supremo Tribunal Federal. Como se viu, as principais referem-se (i) ao instituto da repercussão geral, (ii) às súmulas de jurisprudência, (iii) à sistemática de julgamento de recursos repetitivos e, ainda, (iv) à possibilidade de invocação de decisão em controle difuso para desconstituição de coisa julgada em execução.

Em relação à repercussão geral, estabeleceu-se presunção que antes não existia. Para as súmulas e decisões em julgamento de recursos repetitivos, foram previstas consequências jurídicas mais rigorosas caso contrariadas por decisão desacompanhada de fundamentos razoáveis. Instituiu-se, assim, o ônus da boa fundamentação aos órgãos judiciais, reduzindo-se, de outro lado, o argumento baseado na independência funcional e no livre-convencimento. Além disso, a possibilidade de se invocar decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na via difusa para fundamentar inexigibilidade de título judicial ampliou o impacto extraprocessual de tais pronunciamentos.

Especialmente em relação às súmulas de jurisprudência, é importante que se reflita se quaisquer decisões em controle concreto-difuso, cuja orientação seja sumulada, devem ser passíveis de gerar a vinculação prevista no art. 927, III e as consequências dos artigos 489, §1º, VI e 966, V e §5º. Isto porque, atualmente, a lei não atribui as mesmas cautelas democráticas a todas as decisões do Supremo Tribunal Federal. Igual consideração deve ser feita em relação à interpretação a ser conferida aos artigos 525, §12 e 535, §5º.

No que concerne ao contínuo movimento de aproximação do modelo concreto-difuso ao abstrato-concentrado, embora se enxergue com muitas reservas a progressiva centralização da jurisdição constitucional no Supremo Tribunal Federal, não parece persistir, especificamente quanto ao controle de constitucionalidade, a lógica da diferenciação entre os efeitos produzidos na via difusa e na via concentrada, caso as cautelas decisórias adotadas no julgamento sejam as mesmas. Ainda assim, não se vislumbra espaço interpretativo para essa conclusão enquanto não houver revogação formal dos artigos 52, inciso X e 103-A da Constituição Federal.

Quanto às preocupações de viés democrático, apontadas para rejeitar a equiparação ainda que promovida por intermédio de reforma constitucional, parece difícil sustentá-las diante da existência do modelo abstrato-concentrado com os contornos que lhe foram dados pela Constituição de 1988. Nesse sentido, talvez um melhor caminho para respondê-las seja direcionar as críticas ao *modus operandi* da nossa Suprema Corte, que muitas vezes revela-se problemático. Essa constatação, contudo, não se limita ao controle concreto-difuso, mas, envolve o exercício da jurisdição constitucional como um todo. Enquanto não enfrentada, problemas de ordem democrática continuarão presentes nas decisões do Supremo Tribunal

Federal, mantidos ou não os efeitos limitados da via difusa de controle de constitucionalidade.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2015.

DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira; SOUSA, José Péricles Pereira. *A objetivação do controle difuso na ordem jurídica brasileira*. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, UniBrasil – Faculdades Integradas do Brasil, v. 6, 2009. Disponível em <<http://www.revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br>>. Acesso em 26 de abril de 2016.

MACEDO, Luana Vargas. *Parecer PGFN/CRJ/N.492/2011*. Revista da PGFN, Ano 1, Número 2. 2011. p. 214. Disponível em <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br>>. Acesso em 26 de abril de 2016.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. *Precedentes – O desenvolvimento judicial do direito no constitucionalismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Novo Código de Processo Civil – Leis 13.105/2015 e 13.256/2016*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

WILLEMANN, Marianna Montebello. *Controle de Constitucionalidade na Constituição da República de 1934: revisitando a origem do quórum qualificado e da atuação do Senado Federal no modelo concreto-difuso de judicial review*. Revista Brasileira de Direito Público, v. 12, 2014.