



Natália Maria Pereira Godoy

**CONVERSÃO DE SÚMULAS EM SÚMULAS
VINCULANTES:**

estudo dos enunciados sobre servidores públicos

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob a orientação da
Professora Ana Beatriz
Guimarães Passos.**

SÃO PAULO

2015

Resumo: O presente trabalho destina-se a estudar o processo de conversão de súmulas em súmulas vinculantes, entendido o mesmo como uma dinâmica nova e numericamente expressiva na elaboração de súmulas vinculantes. Por meio do recorte temático sobre servidores públicos, o estudo se dá sob três perspectivas: (i) a utilização de súmulas e de súmulas vinculantes como meio de gestão processual; (ii) o atendimento a requisitos formais; e (iii) a delimitação de requisitos materiais para a edição das súmulas vinculantes trabalhadas. Deste estudo, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal não atende a todos os requisitos formais para a edição, mas delinea critérios materiais para convertê-las. Além disso, conclui-se que, mais que pela finalidade de formar entendimentos precisos, função que já seria cumprida pela súmula tradicional, as súmulas são convertidas em enunciados vinculantes com a finalidade de reduzir o número de processos no Poder Judiciário.

Casos citados: RE 592317; ARE 762806 AgR; RE 402467 AgR; RE 711344 AgR; RE 637136 AgR; RE 223452 AgR; RE 173252; RMS 21662; RMS 9611; RE 46948; RMS 9122; RE 47340; RE 41794 EI; RE 42186; RE 40914; RE 648946 AgR; ADI 3791; ADI 2102; ADI 3601; ADI 1045; ADI 3817; RE 549031 AgR; ADI 3756; AI 587045 AgR; ADI 1136; ADI 2752 MC; ADI 2881; ADI 2988; ADI 1291 MC; RE 241494; ADI 1359; ADI 1475; AI 206761 AgR; RE 207440; ADI 1359 MC SS 846 AgR; SS 1154 AgR; RE 207440; RE 207150; RE 215828; RE 218479; AI 206761 AgR; RE 207627 ED; RE 241494 ARE 675774 AgR; AO 366; AO 325; AO 253; RE 368650 AgR; ADI 303; ADI 1438; RE 168086 AgR; RE 251238; RE 269169; RE 170361; RE 174184; RE 219371; RE 220379; RE 213361; AO 299; AO 317; AO 288; AO 280; AO 294; AO 303; AO 284; ADI 285 MC; ADI 377 MC; ADI 691 MC; ADI 437 MC; ADI 287 MC; RE 145018; ADI 464; RE 179554; AO 293; RE 166581; ADI 1064; RE 229397; ADI 2050 MC; ADI 303 MC; RE 602264 AgR; ARE 680296 AgR; AI 528048 AgR; ADI 3342; ADI 3857; ADI 3819; ADI 3190; ADI 3061; ADI 2804; ADI 3030; ADI 1329; ADI 2186 MC; ADI 1345; AI 195022 AgR-AgR; MS 23670; ADI 2335 MC; ADI 242; ADI 837; RE 173357; ADI 1150; RE 150453; MS 22148; ADI 186; ADI 970 MC; ADI 248; RE 129943; ADI 308;

RE 157538; ADI 266; MS 21420; ADI 837 MC; ADI 785 MC; ADI 231; ADI 245; ADI 368 MC; ADI 308 MC; ARE 736416 AgR; AI 677718 AgR; ARE 760248 AgR; ARE 734234 AgR; AI 746537 AgR; MS 30822; RE 537795 AgR; AI 784485 AgR; AI 746763 AgR; AI 746742 AgR; RE 567859 AgR; RE 389879 AgR; AI 758533 QO-RG; AI 529219 AgR; AI 595541 AgR; AI 745942 AgR; AI 660815 AgR; AI 636384 AgR; RE 340413 AgR; RE 342405 AgR; RE 330546 AgR; RE 93275; RMS 20997; MS 20966; MS 20973; MS 20972; RE 104395; ADI 1188 MC; AI 182487 AgR; RE 228356; RE 230197.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; súmulas vinculantes; súmulas; gestão de processos; servidor público; Administração Pública.

Agradecimentos

Primeiramente à minha família, pela confiança incondicional em todas as circunstâncias.

Agradeço especialmente à equipe de Coordenação da Escola de Formação, e a todos os professores que nos acompanharam durante o curso, permitindo um crescimento imensurável.

A Filipe Natal, pelo especial apoio nos momentos iniciais deste trabalho. A todos os amigos da Escola de Formação, pelas proveitosas conversas e sugestões. Para todas as amigas e amigos que me auxiliaram ao longo do ano, o meu carinho.

À Adriana Vojvodic, pelas valorosas contribuições na realização da banca, muitas das quais foram incorporadas a este trabalho.

Especialmente, à Ana Beatriz Passos, sem a qual este trabalho seria impossível.

Lista de Abreviaturas

ADI- Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO- Ação Direta de Inconstitucionalidade

ABNT- Associação Brasileira de Normas Técnicas

Art.- Artigo

AgR- Agravo Regimental

AI- Agravo de instrumento

AO- Ação Originária

ARE- Agravo regimental em recurso extraordinário

Cap.- Capítulo

CE- Constituição Estadual

CF- Constituição Federal

CF/88- Constituição Federal de 1988

CNJ- Conselho Nacional de Justiça

CNMP- Conselho Nacional do Ministério Público

CPC- Código de Processo Civil

EC 45/04- Emenda Constitucional nº 45 de 2004

ED- Embargos de Declaração

EF- Escola de Formação

IPC- Índice de Preços ao Consumidor

ISO- International Organization Standardization

MC- Medida cautelar

MIN.- Ministro

MS- Mandado de Segurança

Nº- Número

NBR- Norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas

OAB- Ordem dos Advogados do Brasil

PSV- Proposta de Súmula Vinculante

QO- Questão de Ordem

REL.- Relator do acórdão

RE- Recurso Extraordinário

RISTF: Regimento interno do Supremo Tribunal Federal

RMS- Recurso em Mandado de Segurança

SBDP- Sociedade Brasileira de Direito Público

SS- Suspensão de Segurança

STF- Supremo Tribunal Federal

SV- Súmula Vinculante

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
<i>1.1 Súmulas e Súmulas Vinculantes: do que estamos falando?.....</i>	10
<i>1.2. Qual meu objeto de estudo?</i>	12
<i>1.3. Justificativa</i>	13
2. PERGUNTAS DE PESQUISA.....	15
3. HIPÓTESES DA INVESTIGAÇÃO	17
4. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	18
<i>4.1. Delimitação do tema de pesquisa.....</i>	18
<i>4.2. Seleção do material</i>	20
<i>4.3. Formação do banco de dados.....</i>	22
<i>4.4. Leitura e interpretação</i>	23
<i>4.5. Tabelamento de súmulas</i>	24
5. GERENCIAMENTO DOS PROCESSOS QUE CHEGAM AO STF	26
<i>5.1. Uma Corte com "presidência certificada pelo ISO 9001".....</i>	26
<i>5.2. Uma conversão isolada</i>	29
<i>5.3 Gestão em cada proposta</i>	30
<i>5.4. Breves conclusões sobre a "gestão de processos" que chegam ao STF.....</i>	33
6. REQUISITOS FORMAIS	34
<i>6.1. O decidido e o sumulado: o requisito das reiteradas decisões sobre matéria constitucional</i>	34
<i>6.1.1 Súmula Vinculante 37.....</i>	35
<i>6.1.2. Súmula Vinculante 39</i>	37
<i>6.1.3. Súmula Vinculante 42</i>	39

6.1.4. Súmula Vinculante 43	40
6.1.5. Súmula Vinculante 44	42
6.2. Uma questão jurídica pacífica, mas que multiplica processos: o requisito da grave insegurança jurídica	44
6.3. Problemas que se perpetuam: o requisito da atualidade da controvérsia	46
6.4. Normas imprecisas: o requisito da afirmação de validade, interpretação e eficácia de norma específica	48
6.5. Problemas em reiterar: Fazer de novo, renovar, repetir? Breves conclusões sobre o atendimento dos requisitos formais	51
7. REQUISITOS MATERIAIS PARA A CONVERSÃO	53
7.1 Subtemas.....	53
7.2. Datas	55
7.3. Utilização de precedentes	57
7.4. Referência Legislativa.....	58
7.5. Caracteres distintivos. Breves conclusões sobre os requisitos materiais	59
8. CONCLUSÕES	60
8.1. Resultados obtidos	60
8.2. Últimas considerações	60
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63
ANEXO 1.....	64
A.1.1. Consequências para o Judiciário e Legislativo	65
A.1.2. Posicionamentos pela Administração Pública	66
A.1.3. União versus Estados, Municípios e Distrito Federal	67
A.1.4. É possível falar na existência de padrões?.....	68

ANEXO 2.....	70
A.2.1. Quadro 1: Quantidade de precedentes de súmula vinculante por ano.	70
A.2.2. Quadro 2: Súmulas e súmulas vinculantes.....	71
A.2.3. Quadro 3: Súmulas sobre servidores	73

1. INTRODUÇÃO

1.1 Súmulas e Súmulas Vinculantes: do que estamos falando?

O ato de “Sumular” tem sido observado nos mais diversos Tribunais do País: Tribunais Superiores, Tribunais Regionais Federais e até mesmo os Tribunais de Justiça Estaduais o fazem. No Supremo Tribunal Federal (STF), esta tem sido uma prática recorrente desde 1963, data de publicação da súmula número um, elaborada a partir de dois Habeas Corpus. Esse é o primeiro dos 736 enunciados editados por esta Corte, os quais constituem sínteses de casos já decididos, servindo como uma espécie de orientação para decisões futuras¹. Seu surgimento está relacionado a tentativas de se conter a “explosão judiciária”² da época, uma vez que se propunham a fornecer interpretações claras sobre o posicionamento da Corte e, assim, facilitar a decisão em casos futuros.

Se é de longa data o problema referente ao excesso de trabalho no STF, também é antigo o esforço institucional de superá-lo. Uma nova demonstração deste esforço se deu com a Emenda Constitucional nº 45/04 (EC 45/04), aprovada quase quatro décadas após a edição da primeira súmula pelo Tribunal. Conhecida por “Reforma do Judiciário”, tal Emenda tinha como objetivo a promoção de uma mudança estrutural, trazendo, entre outras alterações, a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); a sistemática da repercussão geral, aplicável aos recursos extraordinários, e, ainda, a possibilidade de o STF editar uma nova espécie de súmula, dotada de caráter “vinculante”³.

¹ Pelo Glossário Jurídico do STF, tem-se que Súmula é palavra originária do latim SUMMULA, que significa sumário, restrito, resumo. É uma síntese de todos os casos, parecidos, decididos da mesma maneira, colocada por meio de uma proposição direta e clara. A súmula não possui caráter cogente, servindo apenas de orientação para futuras decisões. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=382>> Acesso em: 31 out. 2015.

² NUNES LEAL, Vitor. “A Súmula do Supremo Tribunal Federal” e o “Restatement of the Law” dos norte-americanos. *Apud* MÓSCA, Hugo Pinto da Luz. *Súmulas do Supremo Tribunal, aplicação e apontamentos*. Brasília: José Buschatsky, 1977.

³ A disciplina da produção de súmulas vinculantes está contida no art. 103-A da CF/88.

Conforme o próprio nome sugere, as súmulas vinculantes diferenciam-se das súmulas tradicionais porque são cogentes, devendo, portanto, ser observadas de forma obrigatória pelos demais órgãos do Poder Judiciário e pela Administração Pública direta e indireta. Caso isto não se verifique, cabe Reclamação ao STF, conforme estabelece o §3º do art. 103-A da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Cumprir dizer que, após a EC nº 45/04, o STF somente editou súmulas com efeito vinculante, adotando como procedimento mais comum para tanto a seleção de um conjunto de decisões para a formação dos respectivos enunciados.

Desde 2014 podemos observar um aumento expressivo no número de súmulas vinculantes aprovadas a um só tempo pelo Tribunal. Tal fato, que vai ao encontro das metas estabelecidas pela Presidência da Corte⁴, se deve, sobretudo, ao fenômeno estudado pela presente monografia, qual seja, a conversão dos enunciados das súmulas tradicionais em súmulas vinculantes pelo STF. Apesar de ausente qualquer alteração legal ou regimental, tem-se que o Tribunal passou a adotar este procedimento com fundamento no elevado número de processos existentes na própria Corte e no restante do Poder Judiciário.

Assim, este trabalho se destina a estudar a possível utilização das súmulas vinculantes como um mecanismo de gestão de processos, fazendo-o a partir de uma perspectiva bastante pontual: tomando por base súmulas vinculantes que são produto da conversão das súmulas já tradicionalmente editadas pelo STF.

⁴ Cada Presidente da Corte coloca metas para seu biênio de gestão. O Presidente Min. Ricardo Lewandowski, eleito em outubro de 2014, estabeleceu como prioridade uma otimização do Poder Judiciário, propondo, para tanto, acelerar a edição de súmulas vinculantes, favorecer mecanismos alternativos de solução de conflitos, elaborar um novo Estatuto da Magistratura e promover diálogo institucional com as funções essenciais à Justiça, como o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil.

1.2. Qual meu objeto de estudo?

A partir da minha curiosidade inicial sobre o modo pelo qual o STF tem editado um grande número de súmulas vinculantes em um curto período de tempo, decidi, então, observar esses enunciados, que tinham como peculiaridade o fato de ser, em grande parte, produto de conversão dos enunciados de súmulas tradicionais (12 em um total de 14 súmulas vinculantes). Isso diferencia-os das demais súmulas vinculantes, elaboradas não com base em um conjunto de casos decididos pela Corte, mas a partir de enunciados já existentes, porém desprovidos de caráter vinculante. Analisando-as com mais rigor, conforme será descrito no capítulo metodológico (Cap. 4), observei ainda, que um quarto das súmulas convertidas apresentavam uma temática comum: tratavam sobre “servidores públicos”.

Deste modo, estudo, na presente monografia, a conversão de súmulas em súmulas vinculantes pelo STF, mediante análise dos enunciados que dispõem sobre servidores públicos, em três frentes: primeiramente, se a meta de gestão de processos é efetivamente contabilizada para a conversão das súmulas em súmulas vinculantes. Em segundo lugar, analiso o atendimento aos requisitos formais para edição de súmulas vinculantes, expostos no art. 103-A da Constituição Federal, e por último, a existência de possíveis preferências da Corte na seleção das súmulas.

Esta pesquisa lança hipóteses, então, sobre o modo pelo qual um instituto desenvolvido há mais de uma década tem sido utilizado, trazendo para uma lógica distinta enunciados editados sob uma sistemática que também se apresentava como suposta solução para o persistente problema da sobrecarga de processos no Poder Judiciário.

Estruturalmente, esta monografia contém, além desta introdução, outros sete capítulos e dois anexos. Os outros três primeiros capítulos referem-se à pergunta de pesquisa, à delimitação de hipótese e à metodologia. O quinto refere-se às finalidades declaradas pela Corte para proceder à conversão e seu emprego como um mecanismo de gestão processual. Por sua vez, o sexto capítulo dedica-se aos requisitos formais

necessários para a edição de uma súmula vinculante. Já o sétimo trata da configuração de requisitos materiais para a seleção de súmulas a serem convertidas. Por fim, o último capítulo destina-se a apresentar as conclusões obtidas com a realização deste trabalho. Em seguida, há dois anexos. O primeiro é um anexo de conteúdo, e traz interpretações firmadas pela Corte em cada uma das súmulas vinculantes resultantes do processo de conversão estudadas na presente monografia, mas que não chega a constituir um capítulo autônomo.

1.3. Justificativa

Duas contextualizações se mostram necessárias para justificar a escolha pelo presente tópico de pesquisa: a primeira é relativa à análise das súmulas vinculantes no cenário institucional brasileiro, e, a segunda, diz respeito ao seu estudo junto à Escola de Formação (EF) da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP).

Dentro da primeira contextualização, faço duas considerações. Em primeiro lugar, constata-se que, após períodos de considerável estagnação na produção dos enunciados, houve um repentino aumento no número das súmulas vinculantes editadas pelo STF, revelando, portanto, a atualidade do tema. Em segundo lugar, tem-se que o novo Código de Processo Civil (CPC) (Lei 13.105/2015), confere especial ênfase às súmulas e às súmulas vinculantes. Verifica-se, por exemplo, a determinação de que, nos processos sem fase instrutória, seja julgado liminarmente improcedente o pedido que contraria súmula do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, independentemente da citação do réu (art. 332, I). Tem-se, ainda, disposição expressa acerca da obrigatoriedade de que juízes e tribunais observem os enunciados de súmula vinculante (art. 927, II). Pontuo que apesar da relevância do estudo do tema desta pesquisa em relação às previsões do novo CPC, isso não será objeto da presente monografia.

Em relação à segunda contextualização, tendo em vista que o objetivo da Escola de Formação é o estudo da jurisprudência constitucional, acredito que o tema da presente monografia – conversão, pelo STF, de enunciados de

súmulas em súmulas vinculantes que tratam de “servidores públicos” atende tal propósito. Isso porque, ao fazê-lo, investigo tanto um assunto bastante atual na jurisprudência da Corte, quanto um tópico intimamente relacionado ao Direito Público, uma vez que os servidores públicos “são todas as pessoas legalmente autorizadas a agir em nome do Poder Público, nas mais diversas situações e exercendo as mais diversas atribuições” (DALLARI, 1989, p. 15). Trata-se de um tema que também se insere na discussão dos limites da tripartição de poderes, pois como a aplicação da súmula vinculante é obrigatória pelo Poder Judiciário e pela Administração Pública, nota-se uma relação direta entre os servidores, a Administração e a obrigatoriedade na observação dos enunciados.

2. PERGUNTAS DE PESQUISA

Como já sugerido na introdução, tenho como objetivo, nesta monografia, o estudo da conversão de súmulas em súmulas vinculantes pelo STF, de forma a compreender quais as possíveis razões que levam o Tribunal a conferir efeito vinculante a determinado enunciado de súmula.

Para tanto, faço perguntas de pesquisa divididas em três tópicos: (1) gerenciamento dos processos que chegam ao STF; (2) requisitos formais para a edição de súmulas vinculantes; (3) requisitos materiais para a conversão de súmulas em súmulas vinculantes.

1. Gerenciamento dos processos que chegam ao STF:

1.1. As súmulas vinculantes são utilizadas como um mecanismo de gestão de processos?

1.2. Em caso afirmativo, a decisão também considerou outros mecanismos de gestão⁵ processual?

1.3. São considerados impactos com relação ao uso de Reclamação constitucional (§ 3º do art. 103-A CF/88)?⁶

2. Requisitos formais para a edição de súmulas vinculantes:

Há atenção aos requisitos formais para a edição de súmulas vinculantes? Considero como tais requisitos aqueles constantes no art. 103-A da Constituição Federal⁷:

⁵ Apesar de o STF não ter a prerrogativa clara de escolher quais processos serão julgados, a tentativa é de elaborar mecanismos para diminuir as questões sobre as quais tenha que se pronunciar diretamente. Como exemplo cito o julgamento por listas e a repercussão geral.

⁶ Segundo tal dispositivo, "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".

⁷ 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

2.1. As decisões versam de fato sobre matéria constitucional⁸ e surgem reiteradas vezes?

2.2. A controvérsia decidida acarreta grave insegurança jurídica entre o Poder Judiciário ou entre este e a Administração Pública, além da multiplicação considerável do número de processos?

2.3. A controvérsia em questão é atual?

2.4. A súmula tem por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas?

3. Requisitos materiais para a conversão de súmulas em súmulas vinculantes: Quais são os critérios materiais de seleção das súmulas que foram objeto de conversão?

e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

⁸ Um problema recorrente é que diversas súmulas vinculantes parecem não deixar claro qual é o referencial constitucional adotado, motivo que me levou a formular tal questionamento.

3. HIPÓTESES DA INVESTIGAÇÃO

Em relação a cada um dos tópicos das perguntas formuladas parto das seguintes hipóteses:

1. O STF tem convertido apenas as súmulas que atendem aos critérios previstos no art. 103-A da CF/88, sendo que a existência de súmulas como orientativos para a tomada de uma decisão promove uma homogeneidade entre os casos, de modo que o requisito “reiteradas decisões” é atendido.

2. A seleção das matérias sumuladas se dá com ênfase no elevado número de processos que chegam à Corte, ou seja, as matérias julgadas com maior frequência seriam aquelas objeto de conversão, e, nesse sentido, a existência de um critério material se aproxima dos requisitos formais.

3. O efeito vinculante é conferido com a finalidade de reduzir o número de processos que chega ao Tribunal. Tal percepção é reforçada tanto porque o STF se utiliza de outros mecanismos para atingir tal objetivo, quanto porque isto se trata de uma diretriz da Presidência da Corte, que deseja acelerar a edição de súmulas vinculantes e a prestação célere e eficaz por parte do Poder Judiciário.

4. METODOLOGIA DE PESQUISA

4.1. Delimitação do tema de pesquisa

O propósito inicial deste trabalho era o de estudar a utilização tanto dos precedentes na formação de enunciados de súmula pelo STF quanto desses enunciados pelo Tribunal a despeito do seu efeito vinculante. Propus, então, a seguinte pergunta de pesquisa: Haveria uma prática de julgar com deferência ao precedente, expressando razões de decidir consolidadas em súmulas? Essas mesmas razões estariam presentes nas súmulas vinculantes produto de conversão? Todavia, adotando essa pergunta de pesquisa, não obteria um panorama satisfatório sobre essas novas súmulas vinculantes editadas, dada a existência do fenômeno de conversão dos enunciados. Com ela, não poderia também estudar possíveis hipóteses em que o STF edita súmulas vinculantes sem obedecer aos critérios contidos no art. 103-A da CF/88⁹ e na Lei 11.417/06¹⁰. Havia, ainda, o problema de se adotar como pressuposto o fato de que as súmulas são elaboradas a partir de razões de decidir claramente expressas, o que poderia se revelar algo falho¹¹. Assim, sem ignorar os problemas que tal questionamento despertou, optei por reestruturar a minha pergunta de pesquisa.

Considerando a diversidade de implicações que a conversão das súmulas em súmulas vinculantes pode trazer, uma dificuldade que se apresentou foi sobre como formular uma única nova pergunta de pesquisa, pois essa seria demasiadamente genérica para abarcar o meu objeto de

⁹ Vide nota 6 supra.

¹⁰ De modo muito semelhante ao art. 103-A da CF/88, dispõe a lei:

Art. 2º. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, editar enunciado de 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 O enunciado da 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.

¹¹ SANTOS, Mike. *Wile Ratio decidendi e orientação jurisprudencial na construção de súmulas vinculantes pelo Supremo Tribunal Federal: o caso da súmula vinculante nº 33*. Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2014. P. 32. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=247>. Acesso em: 9 nov. 2015.

estudo. Uma alternativa para contornar tal dificuldade foi, então, elaborar um número suficiente de questionamentos que, articulados, responderiam ao propósito de estudar o fenômeno da conversão de súmulas em súmulas vinculantes. Em função disso, optei por dividir minhas perguntas em três tópicos, como apresentado no Capítulo 2 (“Perguntas de pesquisa”). O primeiro relaciona-se à edição da súmula como meta de gestão da Corte. Já o segundo diz respeito ao atendimento a requisitos formais para sua edição, e, o terceiro, à delimitação de requisitos materiais para tanto.

Delimitado o tema desta monografia, procedi, então, à escolha das súmulas vinculantes a serem trabalhadas. Devo afirmar que a formulação da terceira pergunta de pesquisa só se deu em momento posterior à delimitação do conjunto de súmulas vinculantes estudadas neste trabalho, posto que considera mais os aspectos da matéria sumulada do que o processo de conversão. Primeiramente, estipulou-se uma data limite para a seleção de tais súmulas.¹²

Seguiu-se a isso uma consulta ao site do STF¹³, na aba “Jurisprudência”, e então, em “Súmulas Vinculantes”. Está disponível ali o link “Versão completa”, no qual se encontra o documento *pdf* “Súmulas Vinculantes”¹⁴. Até a data delimitada, ele fornecia o enunciado de 47 súmulas vinculantes. Destas, extraí aquelas que são produto da conversão de súmulas comuns. Esse recorte abrangeu as súmulas vinculantes de número 07 e de 37 a 48, em um total de 12. Dentre os diversos temas presentes nos enunciados que foram objeto de conversão, um deles se repete com certa frequência, qual seja, “servidores públicos”¹⁵. Assim, decidi por um segundo

¹² Foram consideradas todas aquelas publicadas até a data de entrega da versão final do projeto de pesquisa que deu origem à presente monografia (22 de junho de 2015). A última foi a súmula vinculante 48, aprovada em 27 de maio de 2015 e publicada no DJe nº 104, de 02 novembro de 2015.

¹³ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Último acesso em: 26 out. 2015.

¹⁴ Link direto para o documento:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/Enunciados_Sumula_Vinculante_STF_Completo.pdf>. Último acesso em: 26 out. 2015.

¹⁵ Fora do recorte temático, encontram-se as seguintes matérias: cobrança de taxa de iluminação municipal (súmula vinculante 41), competência do Tribunal do Júri (súmula vinculante 45), competência legislativa de editar normas processuais (súmula vinculante 46), cobrança de ICMS (súmula vinculante 48).

recorte em virtude da matéria, de modo que o meu universo de pesquisa se restringe às súmulas vinculantes, produto de conversão, cujo tema diz respeito a “servidores públicos”. Desse modo, esta monografia dedica-se ao estudo das seguintes súmulas vinculantes: 37, 39, 42, 43 e 44.

4.2. Seleção do material

A partir do recorte estabelecido e da respectiva seleção das súmulas vinculantes a serem trabalhadas, o acesso à súmula originária se deu com base em consulta ao documento “Súmulas Vinculantes” mencionado anteriormente. Para cada súmula vinculante são enumerados os precedentes, a data de publicação e outras informações, como a referência legislativa. No caso específico dos enunciados vinculantes que são produto de conversão, há também uma referência à súmula que lhe deu origem. Do mesmo documento obtive a listagem de precedentes que teriam sido empregados para a elaboração da súmula vinculante, e considereei essa uma fonte de referência segura por se tratar de uma publicação da própria Corte.¹⁶

Já para as súmulas tradicionais, o meio de obter os precedentes se deu com base em pesquisa no site do STF, de modo muito semelhante à exploração inicial das súmulas vinculantes. No site, acessei a aba “Jurisprudência”, então “Súmulas”, e, posteriormente, o *link* “Súmulas 1 a 736 - Versão em PDF”¹⁷. A partir dessas listas, contudo, não pude fazer uma análise acerca de quais os precedentes elencados, pois não me voltei à avaliação das informações sobre o processo de aprovação de súmulas, já que este não é o foco da presente monografia.

Para que fosse possível investigar como estas últimas foram editadas, foi necessário proceder à leitura dos debates de aprovação e das respectivas propostas (PSVs)¹⁸. Sete delas foram analisadas: as de número 70, 88, 91,

¹⁶ Não ignoro o problema de algumas das decisões não serem diretamente empregadas nos debates de aprovação, mas aparecerem tão somente nessa listagem.

¹⁷ Link direto para o arquivo disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736.pdf. Acesso em: 6 nov. 2015.

¹⁸ Algumas propostas contêm também debates, a exemplo da PSV 88 e 91.

101, 102 e 103, e o debate para aprovação da súmula vinculante 07¹⁹. Nas súmulas aqui trabalhadas, a PSV 70²⁰ trata-se de uma proposta de conversão conjunta de 22 enunciados que foi desmembrada em 22 propostas, dentre as quais se incluem as PSVs 88, 91, 101, 102 e 103, que corresponderão às súmulas vinculantes 37, 39, 42, 43 e 44, respectivamente.

Uma observação que deve ser feita se dá em relação ao fato de que a numeração das PSVs não é igual à das súmulas vinculantes a que correspondem. Isto porque ambas seguem ordenação própria, àquelas com referência à sua propositura, e estas, numeradas de acordo com a aprovação. Esta ausência de identidade é destacada e tem seu limite em uma das súmulas vinculantes trabalhadas. Para a de número 07, não há propriamente uma proposta formalmente feita, mas apenas o debate para sua aprovação, havendo inclusive questão de ordem acerca desse procedimento de aprovação. Um ponto anterior acerca da súmula 07: ela escapa ao recorte temático "servidores públicos". Porém, ela foi analisada por ser o primeiro exemplo do fenômeno relativo à conversão, o que me fez acreditar que seu estudo seria importante no sentido de entender os argumentos utilizados pelo Tribunal na ocasião. Assim, analiso somente o debate de aprovação, e não os precedentes como nos demais casos.

As propostas e os respectivos debates de aprovação encontram-se disponíveis integralmente no *site* do STF, na aba "Processos", acessando então "Acompanhamento Processual", e com o campo "tipo de pesquisa"²¹ preenchido com a opção "Número no STF" a chave de busca "PSV 70, 88, 91, 101, 102 ou 103, (adicionando na chave de busca somente um desses cinco números) e posteriormente no *link* "Decisão do Julgamento", para as PSVs

¹⁹ A fim de evitar futuras confusões sobre a numeração de súmulas vinculantes e suas propostas, anoto que a numeração das súmulas vinculantes não obedece à das propostas que lhes dão origem. As propostas obedecem à ordem de sua apresentação, enquanto as súmulas vinculantes são numeradas apenas depois de sua aprovação.

²⁰ Assinalo aqui a dificuldade de encontrar esse arquivo, pois ele não estava disponível eletronicamente. O acesso foi possível por meio da resposta ao pedido que fiz à Seção de Atendimento Não Presencial do STF na data de 29 de setembro de 2015.

²¹ Pode-se inserir diretamente as chaves de busca em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

88, 91, 101, 102 e 103 e “Decisão monocrática” para a PSV 70²². Já o debate de aprovação da Súmula 07 pode ser encontrado por meio do mesmo documento de listagem de súmulas vinculantes e precedentes que serviu de base para a seleção do objeto de pesquisa²³.

4.3. Formação do banco de dados

Para uma análise comparativa dos precedentes, foi necessário elaborar um banco de dados para trabalhar com o material de modo claro e objetivo, pois apesar de as decisões serem em sua maioria curtas, são numerosas. Assim, foram elaborados dois modelos de leitura, muito semelhantes entre si. A única diferença entre aquilo que se aplica à análise das súmulas é observada na exclusão do campo “referência à súmula”, uma vez que tal item não faria sentido. Consta abaixo o modelo de análise de Súmulas Vinculantes²⁴.

Quadro 1: Modelo de leitura de decisões

<p>IDENTIFICAÇÃO: Número do processo, sua classe e Estado de origem.</p> <p>DATA: Data de julgamento do processo pela Corte.</p> <p>RELATOR: Ministro relator do processo, ou do processo e do acórdão, quando diferentes.</p> <p>PARTES: Aquelas diretamente envolvidas com a decisão no polo ativo e passivo, expresso nos fichamentos como “ativo/passivo”. Há eventual menção a litisconsortes.</p> <p>EMENTA: Transcrição da ementa trazida no acórdão.</p>
--

²² Haja vista que a opção pelo desdobramento em 22 PSVs foi tomada monocraticamente pelo Min. Joaquim Barbosa, em 11 de setembro de 2013.

²³ Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/Enunciados_Sumula_Vinculante_STF_Completo.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2015.

²⁴ Esta tabela foi feita com base no trabalho de JUNQUEIRA, Maria Olívia Pessoni. *A construção da Súmula Vinculante pelo STF: Observação dos dezesseis primeiros enunciados de súmula vinculante*. Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2009. P. 14. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=149>. Acesso em: 7 nov. 2015.

FUNDAMENTOS: São aqueles presentes no voto condutor. Argumentos contidos em outros votos e em contribuições importantes também são transcritos, com a indicação do nome do ministro, seguida do voto. Ressalto que são muitas as decisões unânimes e que contam com um só voto, portanto quando não há nome indicado, trata-se do voto do relator, que é o único disponível.

FUNDAMENTOS DO VOTO DIVERGENTE (se houver): São trazidos os fundamentos dos votos divergentes, ainda que a divergência seja parcial.

DECISÃO: Consta qual foi a decisão do Tribunal, e se foi proferida por maioria ou não.

DECISÕES CITADAS: São aquelas decisões que dizem respeito ao tema estudado citadas no decorrer do voto.

REFERÊNCIA À SÚMULA: Trata-se da Súmula que deu origem à Súmula Vinculante, e não outras citadas, mas que não se relacionam diretamente ao tema.

OBSERVAÇÕES: Conta com descrições fáticas, quando imprescindíveis para compreender o caso e outras peculiaridades contidas no relatório.

4.4. Leitura e interpretação

A partir das fichas de dados do primeiro banco, os precedentes foram organizados em busca de padrões: para responder ao item “reiteradas decisões”, analisei o número de acórdãos citados como precedentes e menções à insegurança jurídica; para responder à “atualidade da controvérsia”, verifiquei a data em que as decisões foram proferidas; para o requisito de “determinação da norma”, observei qual é aquela cuja validade se pretendia firmar.

Porém, este trabalho não se pauta somente em decisões. Isso porque analisa o processo de conversão de súmulas, e não só a configuração atual da súmula vinculante, com base nos casos indicados como precedentes.

Assim, são consideradas também as Súmulas e as Propostas de Súmula Vinculante.

Os precedentes de súmula foram analisados tendo em vista delimitar o que foi sumulado: trata-se de entendimento claro, preciso e consoante o que foi realmente decidido? Isto foi considerado importante para o estudo já que se tem por pressuposto que a elaboração de uma súmula incongruente pode acarretar a produção de uma súmula vinculante que não tenha hipóteses precisas de aplicação.

Já as PSVs foram estudadas com a finalidade de perceber a justificativa apontada para a conversão, além do modo pelo qual os precedentes são utilizados para a construção da Súmula Vinculante, contribuindo para a formação do Capítulo 5 deste trabalho ("Gerenciamento dos processos que chegam ao STF").

4.5. Tabela de súmulas

Quando buscava compreender a opção do STF por converter determinados enunciados dentro do recorte da matéria "servidores públicos", decidi olhar para a totalidade das súmulas que tratavam deste assunto a fim de notar a existência de um eventual padrão ou peculiaridade no processo de conversão adotado pelo STF e assim observar a construção de requisitos materiais para tal propósito. Para tanto, recorri à compilação de todos os enunciados, novamente em consulta ao site do STF, na aba "Jurisprudência", e em "Súmulas" no *link*²⁵ "Súmulas 1 a 736- Versão em PDF".

Apesar do elevado número de enunciados, não há qualquer sistematização temática por parte do STF. Procedi então a duas etapas, a formar um segundo banco de dados: a primeira, selecionando todas as súmulas que disciplinavam o tema servidores públicos. Foram encontradas, assim, um total de 69 súmulas. A segunda, procedendo a uma categorização das súmulas em diferentes itens: (1) aposentadoria e tempo de serviço

²⁵Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736.pdf> Acesso em: 7 nov. 2015.

públicos; (2) licença; (3) vencimentos, gratificações e garantias; (4) concurso e exoneração; (5) punições e restrições administrativas; (6) competência legislativa; (7) extinção de cargos; (8) aproveitamento de cargos e promoção. A inclusão em cada uma dessas categorias se deu com base em um assunto em comum, destacados a partir da leitura que realizei. Uma ressalva é que há súmulas que não tratam exclusivamente de apenas um desses itens, de forma que busquei classificá-las, então, segundo um fator preponderante.

Para a formação desse banco, tomei somente os enunciados, data de edição e número de precedentes. Não desprezo que estes últimos possam apresentar incongruências com os casos que lhes deram origem, mas a análise substancial aprofundada de cada um deles não será objeto desse trabalho, posto que o mesmo não pretende avaliar os critérios de edição das súmulas, mas sim da sua conversão em súmulas vinculantes.

Em um novo tabelamento, essas súmulas são organizadas adicionando outros critérios: data de aprovação, utilização de precedentes e referência legislativa. Para a utilização dos precedentes, é necessário realizar cálculos de média, sendo que as súmulas foram categorizadas conforme a existência de muitos ou poucos precedentes, tendo por base o cálculo do desvio padrão.

5. GERENCIAMENTO DOS PROCESSOS QUE CHEGAM AO STF

Esse capítulo se desenvolve em três partes. Na primeira, examino a consideração das súmulas vinculantes como um mecanismo de gestão “em abstrato”, ou seja, um meio possível para atingir as metas de celeridade do STF. Na segunda, analiso se esse intuito está presente nos casos estudados por esta monografia, ou seja, se no momento de aprovação concreta das súmulas vinculantes o Tribunal manifesta tal preocupação, e, na terceira, apresento as conclusões, cotejando os resultados com minha hipótese sobre este tópico.

5.1. Uma Corte com “presidência certificada pelo ISO 9001²⁶”

Em seu discurso de posse na Presidência do STF, o Ministro Ricardo Lewandowski abordou dois problemas que a academia aponta em relação ao Poder Judiciário. O primeiro seria o processo de “extravasamento das competências constitucionais” da Corte, o chamado “ativismo judicial”. Já o segundo seria a morosidade da prestação jurisdicional, apesar de esta não ser uma característica exclusiva do Brasil. Como uma de suas causas, o Ministro identifica a explosão de litigiosidade, sobretudo pela abertura do Judiciário promovida pela Constituição de 1988 e pela alteração da postura hermenêutica dos juízes, que acabaram por dar efeitos práticos a determinados princípios. Tais fatores teriam acarretado o aumento exponencial dos casos que chegam não só ao STF, mas em todo o Poder Judiciário.

²⁶ Trata-se de uma referência ao padrão de qualidade de prestação jurisdicional efetivamente adotado pela diretoria do Gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski: após auditoria externa em 2007, o gabinete recebeu o certificado ABNT NBR ISO 9001:2008, que foi mantido em nova certificação em 2010. Esse certificado assegura um comprometimento com uma prestação ágil e eficaz da justiça e a manutenção de um padrão de qualidade. Aparentemente, o Ministro estaria a implementar essa mesma lógica de gestão à toda Corte durante a sua presidência. Para tais informações, verifique o Manual da Qualidade da Direção do Gabinete do Ministro Lewandowski. Disponível em: <http://www.stf.ius.br/arquivo/cms/indicadoresMinistroLewandowski/anexo/MQ_Manual_da_Qualidade_v13_22_11_2012_1.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2015.

A partir dessa crise, o Ministro aponta tanto para a existência de um risco quanto para a de uma oportunidade. Sem explicitar, contudo, qual seria esse risco, passa a discorrer somente sobre as oportunidades, traçando, assim, as metas do Tribunal para o biênio 2015-2016, conforme se verá a seguir.

Tais metas incluem, entre outros, o uso de mecanismos eletrônicos para a tomada de decisões e também o desestímulo a ações de índole protelatória²⁷. Outra diz respeito ao julgamento preferencial de recursos extraordinários com repercussão geral, já que esse instrumento teria reduzido à metade o número de processos que chega à Corte, com o benefício ainda de decidir as questões sobrestadas nos tribunais de origem. Por fim, tem-se a tentativa de facilitar e de ampliar a edição de súmulas vinculantes, que seriam “diretrizes seguras e permanentes aos operadores do direito sobre pontos controvertidos da interpretação constitucional”²⁸.

Em certo ponto do discurso, o ministro Lewandowski manifesta expressamente a intenção de converter as súmulas:

“Buscaremos transformar as súmulas tradicionais já editadas em verbetes vinculantes, sempre que tecnicamente viável, de modo a ampliar a celeridade da prestação jurisdicional em todas as instâncias” (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Discurso de posse da Presidência do STF*).

Diante deste trecho, pode-se interpretar que há a intenção de converter o maior número possível de súmulas, desde que elas atendam aos requisitos técnicos, identificados como os requisitos formais já trabalhados. Mais que isso, o que chama a atenção no excerto é a finalidade dessa conversão: ampliar a celeridade da prestação jurisdicional em todas as instâncias. Pode-se cogitar, então, que o STF está considerando uma

²⁷ No mesmo sentido vem a tentativa de diminuição das possibilidades do pedido de vista.

²⁸ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Discurso de posse da Presidência do STF*, 10 de setembro de 2014.

estratégia para além de seu âmbito, de forma a gerir os processos do Judiciário como um todo.

A mesma proposta contida no discurso de posse é trazida nas diretrizes de gestão²⁹ do STF para o biênio 2015-2016, as quais, visando um melhor aproveitamento dos recursos materiais e humanos do Tribunal, coloca dentre as metas a promoção do diagnóstico de entraves à prestação célere da justiça e propõe soluções administrativas, técnicas e normativas para a questão. Uma delas seria a busca em se acelerar a edição das súmulas vinculantes, mais uma vez por se tratarem de orientações “objetivas e permanentes” (art. 1º, IV Portaria STF nº 4/15³⁰).

Outra solução proposta é destacar como prioridade para julgamento em Plenário os processos de maior impacto na sociedade, citando-se como exemplo os recursos extraordinários com repercussão geral e as ações originárias com efeito *erga omnes*. Apesar de o requisito de sua admissibilidade ser a existência de questão que ultrapasse o interesse das partes, sob o ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, é de se afirmar que esse “impacto” não é avaliado somente em virtude da matéria, pois consideram-se também processos que são capazes de orientar o julgamento de outros, como aqueles sobrestados no Tribunal de origem (caso da repercussão geral).

Verifica-se, então, que, ao menos como meta, o Tribunal considera a própria súmula vinculante como um meio de gerir não apenas os processos que chegam à Corte. Observa-se, também, que outros mecanismos voltados a esta finalidade são considerados, entre os quais se destaca a repercussão geral.

²⁹ Portaria nº 5 do STF, de 8 de janeiro de 2015. Publicada no DJe nº 7/2015. P.1. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=7579499&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%207%20-%2012/01/2015>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

³⁰ Art. 1º. Ficam instituídas as seguintes diretrizes para as ações da Presidência no biênio 2015-2016: (...) IV- acelerar a edição de súmulas vinculantes, por representarem orientações objetivas e permanentes aos operadores do Direito para a solução de temas constitucionais controvertidos.

5.2. Uma conversão isolada

Passo agora à análise dos casos estudados nesta monografia: seria cada conversão de súmulas em enunciados vinculantes uma pequena demonstração do que a Corte tem feito para alcançar as metas traçadas?

Primeiramente, deve-se falar que a utilização das súmulas como um possível mecanismo de gestão processual não é novidade daquelas convertidas durante a presidência do Ministro Lewandowski, pois tal propósito já estava presente na primeira vez em que se observou tal fenômeno (súmula vinculante nº 07). Foi na gestão Lewandowski, contudo, que o procedimento ganhou força.

Na conversão da súmula vinculante de nº 07 não ficaram claras para os Ministros quais eram as consequências de a Corte conferir efeito vinculante a tal enunciado. O Min. Gilmar Mendes afirma que ele já estaria aprovado, bastando conferir-lhe um caráter vinculante, enquanto o Min. Cezar Peluso discute se essa súmula decairia da condição de súmula “singela”, bem como se teria sua numeração alterada em conformidade com a sequência das demais súmulas vinculantes.

Já na PSV 88, os esclarecimentos são solicitados pela Min. Carmen Lúcia, que questiona se a Corte estaria de fato conferindo efeitos vinculantes a uma súmula já existente. A isto o Min. Ricardo Lewandowski responde “sim”, apresentando como justificativa a quantidade de casos que chegam ao Tribunal e a necessidade de se reiterar o entendimento firmado anteriormente à Constituição de 1988.

Preocupações sobre a quantidade de processos são bastante superficiais no debate da súmula vinculante de número 07. Apesar de nele não se verificar uma menção expressa à utilização das súmulas como um mecanismo de gerenciamento processual, encontra-se, todavia, posicionamento do Ministro Marco Aurélio pela não “transformação”³¹ do enunciado da súmula, uma vez que isso banalizaria o instituto da súmula

³¹ Há inclusive uma discussão à época sobre a utilização do termo “transformação”, uso a que o Ministro Carlos Britto se opõe, preferindo basear-se na linguagem da Constituição, qual seja: aprovação da súmula vinculante com o teor da súmula.

vinculante. O argumento do ministro caminha no sentido de que, como a súmula vinculante viria a interpretar norma que não faz mais parte do ordenamento, haja vista o art. 192, §3^o³² da CF/88 ter sido revogado pela EC nº 40/2003, os casos que ela abrangeria seriam somente residuais. A contrário senso, portanto, poder-se-ia afirmar que as súmulas vinculantes seriam destinadas somente àquelas questões que implicassem grande quantidade de casos. Ressalta-se, porém, que o ministro Marco Aurélio é o único a levantar esse aspecto no qual restou vencido. Assim, não há que se falar, em tal caso, em uma preocupação geral da Corte em relação ao número de processos que a súmula vinculante estaria possivelmente solucionando.

5.3 Gestão em cada proposta

No recorte temático da pesquisa, isto é, súmulas vinculantes produto de conversão que têm como temática os servidores públicos, constata-se que a consideração da questão da “gestão processual” não se faz presente na proposta conjunta de conversão de súmulas (PSV 70). Porém, ela começa a aparecer a partir do seu desmembramento em outras propostas de conversão³³.

Na PSV 88, que deu origem à Súmula Vinculante 37, uma das razões para se proceder à conversão reside no fato de que já havia a aplicação do enunciado a “inúmeros julgados”. Ainda no tocante à utilização conjunta de outros mecanismos de gestão de processos, é assinalado que o julgamento do RE 592.317/RJ³⁴, sob a sistemática de repercussão geral fez com que a súmula 399 ganhasse ainda mais “força”. É notável que tal força se refere ao “potencial multiplicador de demandas” não somente no STF, uma vez que

³² Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

§ 3º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.

³³ Uma observação acerca destas PSVs é o fato de serem todas propostas do mesmo modo: mesma exposição de motivos e argumentos, sendo a estrutura do documento rigorosamente idêntica. As únicas variações percebidas se dão em virtude dos debates, indicando a possível importância deles na construção institucional da Corte.

³⁴ STF: RE 592.317/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 28/08/2014.

é mencionada a existência de 1.142 processos sobrestados, aguardando a resolução desse recurso em repercussão geral nos tribunais de origem.

Mesmo a sistemática de repercussão geral não fica isenta a críticas. No mesmo RE 592.317/RJ, acórdão que foi o desencadeador do processo de conversão, são apresentadas críticas pelos Ministros Marco Aurélio e Teori Zavaski, para quem o critério de julgamento da repercussão geral no plenário virtual não deveria ser muito rígido, pois a análise que se faz do processo seria bastante superficial e poderia prescindir de algumas preliminares.

Nesse mesmo julgado, é declarado como demasiadamente burocratizado o processo de edição de súmulas vinculantes, e essas, nos dizeres do Presidente, seriam indispensáveis à agilização da prestação jurisdicional. Isso porque, segundo o Ministro Lewandowski, a sua observância pelo Judiciário e pela Administração pública contribui “para que nós possamos, de certa maneira, abater esse enorme saldo de processos que temos em tramitação”.³⁵

Surge nesse caso uma comparação entre os institutos da súmula vinculante e da repercussão geral, sendo que essa última apresentaria a “vantagem” de impedir a subida dos processos. Assim, sob o ponto de vista do STF, a repercussão geral seria, neste caso, melhor. Essa discussão torna a aparecer na PSV 88, e a ela o Ministro Barroso acrescenta um outro elemento: a possível multiplicação do número de reclamações. Todavia, tal multiplicação não seria motivo para impedir a edição da súmula vinculante, pois quando o Ministro Barroso faz essa observação, o Presidente da Corte responde que há mecanismos para lidar com essa questão. Apesar de tal comentário, não são apontados, contudo, quais seriam tais mecanismos.

A mesma pressão originada em função do número de processos constatada na PSV 88 se faz presente na PSV 91, da qual resultou a súmula vinculante 39: o Presidente da Corte assinala que a aprovação de tal súmula interferiria no julgamento de 2.700 processos, pedindo, então, um “esforço” dos demais ministros em sua aprovação.

³⁵ STF: RE 592.317/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 16/10/2014, p.20.

A questão da reclamação é colocada pelo Min. Barroso também nos debates da PSV 91. Porém, isto se dá com uma postura bastante curiosa: primeiramente, ele aponta que não haveria “atualidade da matéria”, ou seja, seu argumento se baseia em um requisito técnico; em um segundo momento, porém, afirma que a conversão da súmula traz o risco do aumento do número de reclamações, o que geraria, assim, um inevitável “congestionamento de processos” no Tribunal. Todavia, questiona-se o fato de que, se a matéria não fosse atual, não haveria por que se falar nesse risco. Assim, o posicionamento do Ministro Barroso levanta dúvidas acerca dos reais motivos que levam o STF a adotar determinadas opções, pois, se em determinado caso os seus membros votam favoravelmente à conversão de uma súmula mesmo conhecendo as possibilidades de um efeito contrário ao desejado (melhoria da prestação jurisdicional), é questionável se essa é a escolha mais vantajosa para se atingir os objetivos da Corte.

Na PSV 101, o único apontamento feito é que se trata de uma questão com “potencial efeito multiplicador”. Na PSV 102, por sua vez, a existência de decisão que contraria a súmula dez anos após sua edição é razão para dotá-la de efeito vinculante, de forma a “desestimular e prevenir” a subida de casos sobre os quais a Corte já tenha se pronunciado. Também é mencionada a existência de “pencas” de processos, “milhares” deles que se encontrariam em tramitação no STF e em outras instâncias, o que reforça a hipótese de que as súmulas só estão sendo convertidas para lidar com as temáticas que demandam mais tempo do Tribunal.

Na PSV 103 é retomado o ponto da PSV 88 sobre a existência de um julgado em repercussão geral que viesse a fortalecer o conteúdo da súmula. Tal é o entendimento do AI 758.533 RG QO³⁶, que discute a aplicabilidade da repercussão geral em casos em que a Corte já tenha se posicionado. A isto o Tribunal responde pela sua possibilidade, afirmando que temas já reiteradamente enfrentados podem ser trazidos em questão de ordem para serem afirmados de modo objetivo na aplicabilidade da repercussão geral. A Corte, ainda, definiu mecanismo próprio no RE 758.533 relacionado à

³⁶ STF: AI 758.533/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 23/06/2010.

repercussão geral que permite a retratação das decisões em contrariedade à jurisprudência da Corte bem como declaração de prejuízo de recursos que ataquem decisões conforme esse entendimento pacificado, valendo-se para tanto do § 3º do art. 543-B, do Código de Processo Civil.³⁷

5.4. Breves conclusões sobre a “gestão de processos” que chegam ao STF

Ao final deste capítulo, algumas evidências me levam a crer que de fato a conversão de súmulas em enunciados vinculantes é utilizada pelo STF como um mecanismo de gerenciamento de processos. Isso porque o Tribunal estabelece a conversão de súmulas como uma meta para a redução do número de processos que chegam não somente a ele, mas a todo Poder Judiciário: apresentar o número de processos como um meio inclusive de se fazer pressão para a aprovação da conversão das súmulas em enunciados vinculantes. Outros mecanismos são cotejados, seja porque os entendimentos tiveram sua força ampliada após o julgamento em repercussão geral (como é o caso nas PSVs 88 e 103), seja porque a utilização da repercussão geral implica a “não subida” dos processos até o STF. Ou seja, na preferência pela repercussão geral, parece prevalecer o interesse da Corte em manter nos tribunais de origem os processos. Por consequência, são esses os casos que ficam parados aguardando o pronunciamento do STF.

Quanto ao possível aumento no número de reclamações em função da crescente edição de súmulas vinculantes, esta se revelou preocupação superficial da Corte, pois mesmo o Ministro que abordou esse ponto acabou votando favoravelmente à conversão da súmula³⁸.

³⁷ 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”. Observo que esta é a redação do dispositivo vigente à época, a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, revogada pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

³⁸ Trata-se do Ministro Luís Roberto Barroso. STF: PSV 91/DF, j. 11/03/2015, p. 8 do acórdão eletrônico.

6. REQUISITOS FORMAIS

O objetivo deste capítulo é o de verificar se são preenchidos, para cada uma das súmulas convertidas, os requisitos formais para sua edição, ou seja, verei se são atendidos os requisitos de reiteradas decisões, se a controvérsia acarreta grave insegurança jurídica e tem potencial multiplicador de processos, se essa controvérsia é atual, e, ainda, se a súmula vinculante objetiva a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas.³⁹ Para tanto, a análise é feita em tópicos que correspondem aos requisitos, e, dentro de cada um deles, por súmula vinculante.

O requisito “reiteradas decisões”, que configura o tópico 6.1 abaixo, foi o que apresentou maiores dissonâncias de uma súmula vinculante para outra. Assim, exclusivamente nesse tópico, cada súmula é tratada separadamente. Por se tratar do primeiro capítulo em que apresento o enunciado das súmulas, coloco, antes de falar sobre cada súmula, o texto que ela contém e a súmula que lhe deu origem.

6.1. O decidido e o sumulado: o requisito das reiteradas decisões sobre matéria constitucional

Nesse tópico, abordo o requisito “reiteradas decisões”. Identifico, para além de um aspecto numérico, se o enunciado expressa aquilo que foi julgado nos casos, ou seja, se o Tribunal decidiu questões semelhantes e se baseou-se, para tanto, em argumentos também similares.

³⁹ Como explicitado na metodologia e na apresentação das perguntas de pesquisa, esses requisitos são aqueles presentes no art. 103-A da Constituição.

6.1.1. Súmula Vinculante 37

Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

Súmula tradicional correspondente: 339

No caso da súmula vinculante 37, há afirmação acerca da impossibilidade da interferência do Poder Judiciário sobre os vencimentos dos servidores. Porém, uma dificuldade se impõe a partir deste enunciado: é absoluta a vedação? Sob outros fundamentos, está o Poder Judiciário autorizado a aumentar os salários?

Encontram-se decisões em que a impossibilidade é absoluta, pois não caberia ao Judiciário se sobrepor ao legislador. Dentro deste conjunto de decisões, uma única afirmação busca relativizar essa vedação. Trata-se do voto vencido do Min. Marco Aurélio no RE 173.252⁴⁰, sustentando que cabe ao Judiciário atuar quando, por qualquer razão, o administrador público se negasse a cumprir o disposto em lei, e, ainda, quando se tratassem de critérios diferentes para o mesmo salário.

Porém, a decisão majoritária é expressa nos termos de que a isonomia é preceito a ser observado pelo legislador (ARE 762.806 AgR⁴¹)⁴², e de que a equiparação remuneratória não prescindiria de lei específica prévia (RE 223.452 AgR⁴³). Ou então, ainda, por meio do argumento fático de que

⁴⁰ STF: RE 173.252/SP, Rel. Min. Moreira Alves, j. 05/11/1998.

⁴¹ STF: ARE 762.806 AgR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/09/2013.

⁴² É de se observar que grande parte das decisões apresenta um único voto, o do Ministro relator, e todos os demais o acompanham. No caso da súmula vinculante 37, somente o RE 173.252 e o RE 529.317 apresentam voto divergente do Min. Marco Aurélio, que pontua imprecisões nos termos de aplicação. Por exemplo, em relação ao RE 529.317, o que estaria ou não compreendido como "gratificação".

⁴³ STF: RE 223.452 AgR/PI, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 21/08/2012.

seriam funções diferentes e que não caberia, portanto, qualquer equiparação. (RE 592.317⁴⁴).

Há decisões em que se aplica a súmula de modo bastante acessório, isto é, ela pouco contribui para a decisão do caso e não há qualquer contextualização do porquê é utilizada. Essa discussão surge, por exemplo, no RE 711.344 AgR⁴⁵, em que o agravo é negado porque o STF não está autorizado a discutir interpretação dada por outro Tribunal à lei infraconstitucional. A súmula é citada somente ao final do voto, mas a sua não utilização não dá margem para surgimento de entendimento diverso. Isso porque o Tribunal, após a primeira discussão salienta:

“Ademais, consoante asseverado na decisão agravada, esta Corte consolidou o entendimento no sentido de ser vedado ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia” (Min. Ricardo Lewandowski, RE 711.344 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, p.8).

É de se ressaltar que um dos pedidos dos agravantes, nesse caso, se deu exatamente em torno da discussão acerca das hipóteses de aplicabilidade da súmula. Não restou claro, ainda, se o Judiciário tem vedada a sua intervenção em todas as situações, pois, dentre as questões levantadas pelo Min. Marco Aurélio, está o fato de que pode haver, por exemplo, lei que conceda a isonomia, mas que por diferentes motivos não seja cumprida pela Administração Pública.

Como matéria constitucional aponta-se outro problema: enquanto algumas decisões situaram o debate na questão da separação dos poderes, outros a inseriram na discussão da isonomia. Na primeira categoria tem-se, por exemplo, o RE 223.452 AgR⁴⁶, tratando da exigência de lei específica prévia, e, na segunda, o RE 592.317, examinando a diferença entre as

⁴⁴ STF: RE 592.317/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 28/08/2014.

⁴⁵ STF: RE 711.344 AgR/PB, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26/02/2013.

⁴⁶ STF: RE 223.452 AgR/PI, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 21/08/2012.

funções exercidas, além da necessidade de que qualquer equiparação nesse sentido seja feita por lei.

6.1.2. Súmula Vinculante 39

Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal.

Súmula tradicional correspondente:647

Já para a súmula vinculante 39, as “reiteradas decisões” seriam relativas à impossibilidade de lei distrital tratar de vencimentos da polícia civil, militar e corpo de bombeiros militar do Distrito Federal. Essa é a súmula vinculante cujo enunciado é mais dissonante dos casos elencados como precedentes para sua formulação. Tem-se que a norma que o enunciado viria a aclarar é o art. 21, XIV, e 22, XXI, ambos da CF/88, que estabelecem ser competência exclusiva da União organizar e manter essas corporações de polícia e corpo de bombeiros em nível distrital. A controvérsia posta incide sobre o significado de “organizar e manter”, uma vez que o §6º do art. 144 da CF/88 diz que essas mesmas entidades se subordinam ao Governador do Distrito Federal. De fato, os precedentes oferecem hipóteses a esse respeito, mas elas abarcam situações muito mais amplas que a questão dos vencimentos.

Apesar disso, é possível citar dentre as mais dissonantes do enunciado a concessão de anistia a policiais punidos com suspensão de até cinco dias entre os meses de outubro de 1994 e agosto de 1999, bem como a formação de um “Serviço Comunitário de Quadra”, por meio de lei do Distrito Federal, mas que, na verdade, viria a ser uma corporação de vigilância particular

composta por policiais⁴⁷. Isto vem a constituir um indício de que a súmula vinculante foi formada a partir de enunciados desconexos, o que é reforçado pelo fato de que dos casos julgados após a edição da súmula tradicional, há vários que não a utilizam.

São essas as decisões nas seguintes ADIs: nº 2752–MC⁴⁸, acerca da criação da “polícia comunitária”, corporação particular de vigilância supracitada; nº 1136⁴⁹, que discute a promoção de bombeiros; nº 3817⁵⁰, que aborda o tempo necessário para a aposentadoria; nº 3601⁵¹, sobre processo disciplinar da polícia civil do Distrito Federal; nº 2881⁵², acerca de anistia, e, ainda, a de nº 2102⁵³, sobre a formação de carreira na Polícia Militar. Observo que, mesmo entre os casos que conformariam os “vencimentos”, há distinções sobre o que isso significa, pois eles dispõem tanto acerca da equiparação salarial (aproximando-se mais da temática da súmula vinculante 37), quanto da aplicação de tabelas de correção salarial pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC)⁵⁴, matéria que, ressalvada a problemática da construção do enunciado, muito mais se aproxima do conteúdo da súmula vinculante 42, analisada a seguir.

⁴⁷ Tal apontamento pode ser verificado na ADI nº 2881, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 19/02/2004, e na ADI 2752-MC/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 12/02/2004.

⁴⁸ STF: ADI 2752 MC/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 12/02/2004.

⁴⁹ STF: ADI 1136/DF, Rel. Min. Eros Grau, j. 16/08/2006.

⁵⁰ STF: ADI 3817/DF, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. 13/11/2008.

⁵¹ STF: ADI 3601/DF, Rel. Min. Menezes Direito, j. 15/04/2009.

⁵² STF: ADI 2881/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 19/02/2004.

⁵³ STF: ADI 2102/DF, Rel. Min. Menezes Direito, j. 15/04/2009.

⁵⁴ Trata-se de um índice federal para reajustamento de poupanças instituído pelo Decreto nº 2.284/86, que vigorou por cinco anos a partir de março de 1986.

6.1.3. Súmula Vinculante 42

É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária

Súmula tradicional correspondente: 681

Em relação à súmula vinculante 42, acredito que, apesar da homogeneidade dos casos listados como seus precedentes, é possível que a Corte tenha fixado um entendimento para além dos elementos por eles trazidos. Isso porque todas as decisões tratam sobre o IPC, que seria somente um dos indexadores federais para a correção monetária, ao lado de outros como o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou o Índice de Reajuste de Valores Fiscais (IRVF), que tinha vigência imediatamente antes do IPC. Assim, o STF não estaria solucionando, aqui, somente questões decorrentes de um índice controverso⁵⁵, mas também prevenindo discussões futuras sobre outros índices.

No caso, duas são as matérias constitucionais discutidas: a primeira diz respeito à vedação das vinculações de vencimentos dos servidores a qualquer índice, e a segunda relaciona-se com o fato de que ela estaria retirando a autonomia dos outros entes federados, ainda que estes tivessem feito a opção política por tal indexador.

⁵⁵ Responsável pelo chamado “gatilho salarial”: aumento dos salários para compensar a perda do poder de compra da moeda.

6.1.4. Súmula Vinculante 43

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Súmula tradicional correspondente: 685

Por sua vez, na súmula vinculante de número 43 discute-se a possibilidade de “provimento derivado” de servidores, hipótese em que o ingresso em determinado cargo público se dá com a dispensa do respectivo concurso. Dentro dessa dispensabilidade, duas situações são abarcadas: a primeira se dá quando, em decorrência de um desvio de função, o servidor pleiteia o reconhecimento de um suposto direito adquirido. Essa é a questão debatida no RE 157.538⁵⁶, em que haveria a transformação do cargo de datilógrafo em técnico de planejamento, sendo que isto ocorreu anteriormente à CF/88. É de se considerar que anteriormente a 1988, o concurso público só se mostrava indispensável para o acesso inicial aos cargos, e o requerido nem a essa condição atenderia. A segunda situação é a de leis que instituem quadros especiais de funcionários e reorganizam carreiras, criando mobilidade além do que essas permitem. Como exemplo, tem-se o caso da ADI 3061⁵⁷, que impugnou lei que estabeleceu uma categoria congregando funcionários dos três poderes e das esferas federal e estadual, a serem deixados em disponibilidade para a Administração pública. Assim, não se estaria obtendo uma jurisprudência inequívoca para as hipóteses de aplicação.

Retornando ao caso do RE 157.538, a matéria constitucional tratada é a afronta ao federalismo e à separação de poderes, e não propriamente à

⁵⁶ STF: RE 157.538/RJ, Rel. Min. Menezes Direito, j. 22/06/1993.

⁵⁷ STF: ADI 3061/AP, Rel. Min. Carlos Britto, j. 05/04/2006.

necessidade de concurso público para investidura em cargo ou emprego público, como nos demais julgados.

Um outro problema encontrado dentre os precedentes da súmula vinculante 43 diz respeito à ressalva da promoção dentro das carreiras. Isso porque, enquanto há casos que sequer a discutem, em outros a sua natureza é tida como controvertida. Dentre aqueles que não a discutem, as decisões se limitam, por exemplo, somente a afirmar a necessidade do concurso público, que não pode ser substituído por concurso interno (ARE 680.296 AgR⁵⁸), sendo ele necessário também para funcionários de instituto anteriormente ligados à autarquia e que foram transformados em funcionários públicos direto (ADI 2186- MC⁵⁹).

Ainda, outra questão é que mesmo dentre os julgados que a discutem detectei uma inconsistência acerca da natureza da promoção em carreira. Na ADI 3857⁶⁰, o Relator, Min. Ricardo Lewandowski, admite que a promoção em carreira é a única hipótese legal de provimento derivado, tratando-se de um posicionamento isolado. Por outro lado, na ADI 1345⁶¹, o Min. Octavio Gallotti reconhece a existência de um provimento derivado, apesar da utilização do termo “carreira”. Na argumentação de Gallotti, os institutos surgem como excludentes, ao passo que, para Lewandowski, a promoção seria uma espécie de provimento derivado.

Assim, para a súmula vinculante 43, três questões se colocam contrariamente à formação de decisões “reiteradas”, quais sejam: (i) a existência de dois quadros fáticos que acarretam a mesma decisão; (ii) a constatação de caso que pontua a questão constitucional de modo totalmente diverso dos demais; (iii) a existência de casos que, apesar de discutirem a promoção dentro das carreiras, são incertos quanto à sua natureza.

⁵⁸ STF: ARE 680.296 AgR/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 05/03/2013.

⁵⁹ STF: ADI 2186 MC/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 29/10/2014.

⁶⁰ STF: ADI 3857/CE, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 18/12/2008.

⁶¹ STF: ADI 1345/ES, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 20/03/2003.

6.1.5. Súmula Vinculante 44

Só por lei se pode sujeitar a exame psicotécnico a habilitação de candidato a cargo público.

Súmula tradicional correspondente:686

A súmula vinculante de número 44 trata da necessidade de lei para obrigar candidato à realização de exame psicotécnico. Na interpretação desse enunciado a partir de seus precedentes, três dificuldades são postas. A primeira diz respeito a qual espécie de lei eles tratam. A segunda, se a exigência de lei é aquilo que efetivamente se discute no caso. A última, por sua vez, debate qual seria a matéria constitucional examinada.

A primeira dificuldade se refere à necessidade de a lei ser “formal” ou “material”, pois há decisões em sentidos diversos, e mesmo um equívoco na utilização dos termos: algumas apontam somente para lei formal e outras apenas para lei material, havendo aquelas, inclusive, que afirmam a obrigação de a lei ser formal e material. Este fato importa, porque a exemplo do RE 340.413 AgR⁶², havia a previsão do exame psicotécnico em um decreto, e, em lei, existia somente uma referência a que os ingressos deveriam observar as condições prescritas em lei e nos regulamentos da Corporação.

No caso, o STF entendeu que se tratava de lei formal, de modo que o exame não poderia ser exigido. Já no RE 760.248 AgR⁶³, a disposição é de que seja lei em sentido material, citando como precedente o AI 758.533 QO⁶⁴. É justamente na remissão a esse caso, que também é enumerado como precedente, que o ocorrido me parece um equívoco⁶⁵:

⁶² STF: RE 304.413 AgR/RN, Rel. Min. Carlos Britto, j. 30/08/2005.

⁶³ STF: ARE 760248 AgR /PB, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 24/09/2013.

⁶⁴ STF: AI 758.533/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 23/06/2010.

⁶⁵ Apesar de parecer um mero erro de digitação, a opção por lei em sentido formal abrange muito menor número de atos normativos, implicando, por exemplo, na ilegalidade da previsão de exame constante somente em decretos, por exemplo.

“Antiga é a Jurisprudência desta Corte no sentido de que a exigência de avaliação psicológica ou teste psicotécnico, como requisito ou condição necessária ao acesso a determinados cargos públicos de carreira, somente é possível, nos termos da Constituição Federal, se houver lei em sentido material (ato emanado do Poder Legislativo) que expressamente a autorize, além da previsão no edital do exame”. (Voto do Min. Gilmar Mendes, AI 758.533 QO, Rel. Min. Gilmar Mendes, grifo meu).

Como se pode notar pela parte destacada, o voto em questão estaria falando de lei em sentido material. Todavia, a descrição feita entre parênteses diz respeito a uma lei em sentido formal. O problema surge a partir do momento em que essa decisão é adotada como precedente para outras, tais como o acima citado RE 760.248 AgR, o AI 746.763 AgR⁶⁶ e o RE 537.795 AgR⁶⁷ que a citam como pronunciamento anterior da Corte a ser seguido, afirmando, contudo, a necessidade de lei a ser formal.

As duas outras dificuldades na interpretação do enunciado da súmula vinculante 44 surgem porque há casos que não discutem a exigência de lei, mas sim os critérios adotados para a realização do exame psicotécnico. No MS 30.822⁶⁸, por exemplo, tais critérios teriam que ser objetivos e, além disso, previstos em edital. Ainda, outro problema ocorre porque em diversos momentos o STF faz a ressalva de que estaria analisando matéria infraconstitucional quando avalia a existência de lei que autoriza o exame e que atenda ao requisito da sua objetividade.

No entanto, não fica clara qual é a questão constitucional que está sendo trabalhada para que se imponham os limites à atuação da Corte. Ademais, do ponto de vista dos resultados dessa decisão para as partes (quando se trata de controle de constitucionalidade difuso, especialmente em mandados de segurança), é de se questionar quais seriam os seus efeitos, já que o STF estaria somente afirmando a necessidade de previsão legal, mas como não averigua a existência desta previsão, é impossível afirmar se o ato da autoridade foi abusivo ou não.

⁶⁶ STF: AI 746763 AgR/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 08/11/2011.

⁶⁷ STF: RE 537795 AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28/02/2012.

⁶⁸ STF: MS 30.822/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. j. 05/06/2012.

6.2. Uma questão jurídica pacífica, mas que multiplica processos: o requisito da grave insegurança jurídica

Tomando por base o requisito constitucional da “grave insegurança jurídica” e aquilo afirmado pela Corte, é possível elaborar dois quadros. O primeiro no sentido de que o STF não considera “jurisprudência pacífica” um sinônimo de “segurança jurídica”. Isso porque apesar de serem numerosas as afirmações acerca da existência da primeira, a Corte ainda assim denota a necessidade de converter as súmulas. Já o segundo envolve o fato de que uma questão pacificada também seria tida como segura. Contudo, a consideração acerca do potencial multiplicador envolvendo a questão, manifestadas principalmente nos debates de aprovação, pesam mais para a compreensão desse requisito⁶⁹.

Na súmula vinculante 37, a argumentação que dispõe sobre a isonomia⁷⁰ dos casos é sempre fundamentada na existência de pacificada jurisprudência, e, nesse sentido, o fato de o entendimento tornar-se objeto de súmula só viria a confirmar a estabilidade da orientação do Tribunal.

No RE 223.452 AgR⁷¹, por exemplo, afirma o ministro Dias Toffoli que “uma vez que não há norma legal que embase o pleito da agravante, é de se aplicar a pacífica jurisprudência desta Corte, consolidada na Súmula nº 339”⁷². Mesmo na proposta que deu origem a esta súmula vinculante aparece tal colocação:

“Com efeito, a vedação ao reajuste de vencimentos de servidores públicos, a título de isonomia salarial, por meio de decisões judiciais é entendimento há muito consolidado por este Plenário em verbete não vinculante, que vem

⁶⁹ A discussão acerca do número de processos e sua relação com as súmulas vinculantes já foi objeto do capítulo anterior desta monografia. Assim, o presente subtópico se destina a discorrer acerca do que a Corte entenderia por insegurança jurídica. Uma outra observação é que o segundo quadro delimitado só é possível caso “grave insegurança jurídica” e “potencial de multiplicação de processos” sejam entendidos como critérios alternativos, e preenchido o requisito da multiplicação dos processos, é irrelevante o que se entende por insegurança para fins de elaboração de uma súmula vinculante.

⁷⁰ Faço ressalvas acerca de julgados em que a matéria é tratada secundariamente. Por exemplo, no ARRE 63713, em que o recurso não foi admitido devido à ausência de prequestionamento.

⁷¹ STF: RE 223.452 AgR/PI, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 21/08/2012.

⁷² STF: RE 223.452 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 21/08/2012.

sendo aplicado, segundo informa a Secretaria de Documentação, em inúmeros julgados do Pleno e das Turmas desta Casa” (Min. Ricardo Lewandowski, PSV 88, j. 16/10/2014).

Dentre os precedentes da súmula vinculante 42, nota-se no RE 213.361⁷³ a afirmação de posicionamento anterior da Corte em questões idênticas, razão pela qual seria necessário manter coerência com o precedente. Tal fato é igualmente verificado no RE 174.184⁷⁴, que afirma ser esta a jurisprudência firmada, isso em caso anterior à edição da súmula, posto que o julgado é de 2001.

Para a súmula vinculante 43, essa afirmação também é recorrente, com menções de que o Tribunal tem enfrentado a questão desde a Constituição de 1988, ou de que a matéria não é nova na Corte⁷⁵.

Argumento semelhante é utilizado para a súmula vinculante 44. Tem-se por exemplo o AI 758.533 RG QO⁷⁶, em que a questão é tida como antiga e reiteradamente enfrentada⁷⁷, apesar de ser este o caso indicado no tópico anterior como gerador da confusão acerca da necessidade de ser a lei formal ou material.

Abordo, agora, a súmula vinculante 39. Optei por analisá-la ao final em função de ela apresentar características diferentes das demais. Não se encontram, a seu respeito, afirmações sobre a estabilidade da jurisprudência, sendo escassa mesmo a aplicação das súmulas nos casos posteriores à sua edição. Tanto é assim que dentre as decisões analisadas, nenhuma delas a aplica, pois buscam fundamentos em outra súmula. Este é o caso do AI 587.045 AgR⁷⁸, ao dizer ser aplicável o enunciado da súmula 283, e não o da 647, que deu origem à súmula vinculante 39. Pelos precedentes da súmula

⁷³ STF: RE 213.361/RJ, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 31/03/1998.

⁷⁴ STF: RE 174.184/SP, Rel. Min. Moreira Alves, j. 02/08/2001.

⁷⁵ STF: ADI 3190/GO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 05/10/06; STF: ADI 2804/RS, Rel. Min. Eros Grau, j. 02/03/2005, respectivamente.

⁷⁶ STF: AI 758.533/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 23/06/2010.

⁷⁷ Nesse caso em particular, discute-se o cabimento de repercussão geral exatamente para questões já bastante debatidas pelo Tribunal. A Corte reconhece seu cabimento, sob o argumento de necessidade de reafirmar a sua jurisprudência. Faço aqui uma observação de que tal argumento seria contrário à própria lógica da repercussão geral, porque, no limite, permite que o STF analise todos os casos que seriam barrados por esse instrumento.

⁷⁸ STF: AI 587045 AgR/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 13/12/2006.

tradicional, alguns indícios levam a crer que isto decorre da própria construção desse enunciado, bem como da falta de homogeneidade entre os julgados que levaram à sua formulação. Isso porque se tratam de hipóteses, em sua maioria, de reajuste pelo IPC⁷⁹, seguidas de outras matérias, tais como equiparação de vencimentos entre policiais distritais e federais (SS 846 AgR⁸⁰) e existência de direito adquirido a reajuste anterior à Constituição (AI 206.761 AgR⁸¹), configurando casos bastante diversificados.

Tal diversidade acaba se revelando um problema na elaboração do enunciado de súmula tradicional, pois não é possível determinar quais as hipóteses de aplicabilidade do enunciado. No debate da PSV 91, que conduziu à edição da súmula vinculante 37, sustenta-se, com base em estudo feito pela Secretaria de Documentação do STF, a “admissibilidade e conveniência da edição do referido verbete vinculante, dado que espelha jurisprudência pacífica e atual desta Suprema Corte” (Min. Ricardo Lewandowski, PSV 91).

Ressalto, todavia, que, diante da indisponibilidade de referido estudo no *site* do Tribunal, não se revela possível estabelecer comparações entre os dados que utilizei para a elaboração desta monografia e aqueles que o STF emprega para definir seus critérios.

6.3. Problemas que se perpetuam: o requisito da atualidade da controvérsia

Entendo que ao exigir que a controvérsia seja atual, a Constituição impôs ao STF um critério temporal. Dentre os casos analisados, é possível dizer que se tratam de questões já antigas, mas que ainda surgem na Corte.

Para exemplificar isso, cito a súmula vinculante 37. Como ela é produto da conversão da súmula 339, e esta foi editada em 1963, retomo aqui os seus precedentes. O mais antigo deles remonta a 1960, e acaba por negar a existência de igualdade entre servidores autárquicos e os da União, concluindo que se eles são distintos, porque os autárquicos recebem pelos

⁷⁹ Dentre outros casos podem ser citados: RE 218.4790; RE 207.627-ED e RE 207.440.

⁸⁰ STF: SS 846 AgR/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 29/05/1996.

⁸¹ STF: AI 206761 AgR/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 10/11/1998.

cofres da União, não cabe ao Judiciário equipará-los. A atualidade da questão é posta então na possibilidade de os casos continuarem chegando à Corte. Tanto que dentre os precedentes da súmula vinculante, à exceção do RMS 21662, todos tiveram julgamento posterior ao ano 2000, e foram especialmente concentrados nos anos 2013 e 2014.

Já as demais súmulas, cujas correspondentes não vinculantes foram editadas em 2003⁸², apresentam um lapso temporal menor entre a primeira decisão, precedente da súmula, e a última decisão apontada para a súmula vinculante.

Para a súmula vinculante 39, a questão foi primeiramente tratada no precedente da súmula 647 no ano de 1996, e o último caso apresentado, já para a espécie vinculante, é de 2012, revelando um lapso menor de tempo, porém com a mais recente decisão julgada há mais tempo, quando comparada com a súmula vinculante 37.

A súmula vinculante 42 tem o primeiro precedente de sua súmula situado no ano de 1990, e a última em 2012, com grande concentração de julgados na década de 1990. Para essa súmula vinculante, a atualidade é manifesta no debate de aprovação como intimamente ligada ao potencial multiplicador de processos, pois a corte teria que reafirmar o entendimento numerosas vezes.

Por sua vez, a súmula 685 oferece seu primeiro caso no ano de 1990, enquanto que o último caso da súmula vinculante 43 é de 2013, com uma repartição equilibrada de acórdãos antes de 2001⁸³ e após esse ano.

Por último, para a súmula vinculante 44, tem-se que a primeira vez que a questão surge é em 1981, anterior aos casos das súmulas vinculantes 39, 42 e 43. Tem-se, ainda, que o seu caso mais recente data de 2013.

⁸² No tópico seguinte será discutida a ideia de edição de súmulas com base em blocos temporais pelo STF.

⁸³ A escolha desse ano se deu por se tratar da metade do período entre o primeiro e o último caso referentes à questão. A distribuição de casos da súmula vinculante por ano pode ser melhor compreendida pela tabela 1 anexa.

Desta forma, afirmo que o critério da atualidade das discussões foi atendido com base na concentração dos precedentes em até uma década anterior à edição da súmula vinculante correspondente. Considerando, contudo, aquilo que foi obtido, não deixo de afirmar que se tratam de questões antigas, porém recorrentes na Corte.

6.4. Normas imprecisas: o requisito da afirmação de validade, interpretação e eficácia de norma específica

A Constituição impõe ainda que a súmula vinculante se destine a afirmar a interpretação, validade e eficácia de normas determinadas. Constato que essa norma diz respeito ao preceito constitucional trabalhado, apesar de a Constituição não restringir essa determinação à normas de si própria. Ponto é que essas normas não necessariamente dizem respeito à matéria constitucional abordada. A exemplo, ressalto o caso da Súmula Vinculante 37, em que o dispositivo indicado é o da isonomia, mas a questão se trava com base na separação dos poderes.

Discutir a súmula vinculante 37 traz uma indagação. Nas decisões, a questão é posta nos termos do art. 39, §1º, da CF/88, que, em sua redação original dispunha:

“A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho”.

Todavia, esse dispositivo foi alterado em 1998, por meio da EC 19, que excluiu a apreciação da isonomia, de modo que, desde então, a sua redação passou a ser:

“ A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada

carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos.”

Percebe-se, portanto, que, pela nova redação, não há previsão para que se considere o critério isonomia pelo Legislador, tampouco pelo Judiciário. A indeterminação se amplia ainda mais quando se toma a referência legislativa que contribuiu para a formação do enunciado. Isso porque a menção à lei de referência nos precedentes da súmula 339 é feita com base no princípio geral de igualdade ante a lei, ou seja, não se trata apenas de uma definição de isonomia, mas sim de igualdade, configurando, portanto, algo muito mais amplo⁸⁴

Por outro lado, este foi um critério seguido para a súmula vinculante 39. Nela é afirmado que o STF tem por relação expressa em “referência legislativa” nas informações que presta no documento “súmulas vinculantes”, somente o art. 21, XIV⁸⁵ da Constituição Federal. Porém, a única ressalva é que nem todos os casos tratam somente desse dispositivo. Por exemplo, a ADI 2752-MC e o SS 1154-AgR situam a discussão no art. 21 XVI, e introduzem ainda o art. 144, §5º⁸⁶ do mesmo diploma. Já na ADI 1359, a discussão se dá pautando também o art. 22, XXI. Creio ser prudente falar que o STF adotou um “máximo divisor comum” para a escolha das referências, nesse caso, tomando somente a referência comum a todos os casos.

Para a súmula vinculante 42, o Tribunal se refere a duas normas: a primeira, acerca da vinculação dos vencimentos de servidores públicos, e, a

⁸⁴ Trata-se de única referência legislativa expressa nos votos. Curioso é que no documento em que constam todas as súmulas já editadas, disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736.pdf>, a referência posta é a Constituição Federal de 1946, nos artigos 36 e 65, IV. Esses artigos realmente tratam sobre servidores, porém, não são trazidos em qualquer das decisões.

⁸⁵ Art. 21. Compete à União: XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

⁸⁶ Art. 144 § 5º. Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

segunda, sobre a autonomia do Estado. Porém, detecto o problema de inexistirem referências expressas quanto à autonomia. Isto porque ela, que se diz referenciada no art. 25 da CF⁸⁷, não é um conceito claramente trazido, ao contrário do art. 37, XIII, que impõe a vedação. Cabe então um questionamento: estaria o STF a exercer a legítima prerrogativa de interpretar uma norma, ou está ele a excessivamente adicionar-lhe conteúdo?

Quanto à súmula vinculante 43, tem-se também referência clara nos casos à norma constitucional. Esta é o art. 37, caput e II,⁸⁸ que trata dos princípios da Administração Pública e da necessidade do concurso para acesso a empregos e cargos públicos, sendo que as únicas exceções seriam as trazidas por esse artigo. A súmula vinculante viria então a atestar a eficácia deste artigo, reforçando as hipóteses as quais ele se aplica.

Por último, analiso a súmula vinculante 44, que trata da necessidade de lei para obrigar o candidato à realização do exame psicotécnico. Retomando o documento com informações sobre as súmulas vinculantes, tem-se que a referência legislativa seriam os, art. 5º, II; e 37, I da CF, porém isso não se verifica, haja vista que as decisões se fundamentam na negação do oferecimento da jurisdição (AI 595541 AgR), e também no fato de os agravantes não trazerem novos documentos para afastar os fundamentos da decisão agravada (AI 63634 AgR), além do reexame de lei local (RE 567859; RE 389879 AgR). Ou seja, no julgamento dos casos, a matéria sumulada é

⁸⁷ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

⁸⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

secundária, posto que estes são julgados com base em argumentos processuais e que dize respeito à Casa.

6.5. Problemas em reiterar: fazer de novo, renovar, repetir? Breves conclusões sobre o atendimento dos requisitos formais

Pelos resultados, é possível dizer que o STF, apesar de produzir súmulas vinculantes a partir de súmulas, desrespeita os critérios formais para que sejam feitas as primeiras.

Assim, tem-se que a minha primeira hipótese não se verificou parcialmente, porque acreditava que por ter a corte já enunciados e casos que os aplicavam nos quais se basear, não mantém uma coerência na aplicação dos enunciados, isso quando os aplica. Assim, tendo a afirmar que o requisito formal que tem sua aplicação mais problemática é o das reiteradas decisões sobre matéria constitucional, e isso por três razões. A primeira, é que dentre as súmulas vinculantes, há aquelas que congregam precedentes muito diversos entre si, e ressalto nesse sentido as súmulas vinculantes 39 e 43. A segunda, é da existência daquelas em que apesar da uniformidade dos casos, o enunciado não é exato no que eles expressam, e cito, nesse sentido, a súmula vinculante 42. Terceira dificuldade, expressa na súmula vinculante 37, é compreender as hipóteses de aplicação.

Outros requisitos também apresentam problemas em serem atendidos. Ressalto aqui a imprecisão da matéria constitucional tratada, e mais, da ausência de definição do porque essas matérias acarretariam insegurança jurídica, critério que é absorvido pela existência de múltiplas decisões. Nesse sentido, me parece que as súmulas vinculantes não viriam para pacificar a jurisprudência, mas sim para reassentar matéria⁸⁹ que que o STF já tem por discutida.

Já quanto à atualidade da controvérsia, pode-se dizer que as questões surgem há longa data: quando se consideram as súmulas, o exemplar mais

⁸⁹ Faço a ressalva de que nem sempre a matéria é uma só, tal como avaliado no item reiteradas decisões. Apesar disso, o STF afirma tratar-se de questão já discutida pela Corte.

antigo da questão se coloca no ano e 1960, e a mesma questão repercute até o ano de 2014, ano de edição a súmula vinculante. Para as demais súmulas vinculantes, as questões foram trabalhadas em um intervalo de tempo menor, pois surgem na década de 1990 e tem sua aplicação máxima nos precedentes no ano de 2013, assim, este critério seria atendido.

Por último, a precisão da norma a que a súmula se destina a afirmar interpretação, validade ou eficácia também apresenta problemas, e esses seriam encontrados nas súmulas vinculantes 37 e 42, principalmente porque os casos não fazem menção à norma a que se referem, ou então essa referência é bastante obtusa.

Com base nos resultados acima obtidos, é possível consubstanciar se as súmulas vinculantes convertidas atenderam aos requisitos formais. Pela tabela, nota-se que à exceção do critério atualidade, todos os demais apresentam problemas.

Quadro 2: Preenchimento dos requisitos formais

Nº da SV.	Reiteradas decisões sobre matéria constitucional	Insegurança jurídica⁹⁰	Atualidade	Determinação das normas
37	Não	Não	Sim	Não
39	Não	Sim	Sim	Sim
42	Sim, mas isto não se reflete no enunciado	Não	Sim	Não
43	Não	Não	Sim	Sim
44	Não	Não	Sim	Não

⁹⁰ Tratam-se, na realidade, de dois critérios. Aqui avaliei somente existência de insegurança jurídica com base na afirmação de jurisprudência pacificada ou não.

7. REQUISITOS MATERIAIS PARA A CONVERSÃO

Para delimitar meus objetivos com esse capítulo, primeiramente, cabe lembrar o que defino como requisito material. Seriam características que permitiriam distinguir as súmulas tradicionais que o STF converteu daquelas que não passaram pelo mesmo processo. Seriam, em verdade, mais critérios do que requisitos, propriamente falando, posto que a conversão pode ocorrer mesmo diante da sua ausência.

Usei como comparativo as demais súmulas que versam sobre servidores públicos (69 ao total) e que, no entanto, não foram convertidas pelo Tribunal. Não pretendo dizer que as características aqui elencadas consistem em fatores determinantes para as possíveis novas conversões.

Todavia, são peculiaridades encontradas no conjunto convertido e que, se presentes também em outras súmulas tradicionais, podem ser indicativos do que significaria “pinçar” súmulas para serem convertidas. Isto porque no debate de aprovação da súmula vinculante 37 (PSV 88), o Min. Ricardo Lewandowski convida os demais Ministros a “pinçarem” súmulas a que se possam atribuir efeito vinculante. Dedico-me, assim, a estudar quatro características: os subtemas das súmulas tradicionais; suas datas de aprovação; a quantidade de precedentes que possuem; e por último, a sua referência legislativa.

7.1 Subtemas

Como especificado no capítulo metodológico, apesar da grande quantidade de súmulas editadas, o STF não promove qualquer categorização a seu respeito. Tenho por hipótese que isso ocorre exatamente porque os enunciados não são suficientemente claros, apresentando por vezes questões sobrepostas. Sem desprezar essa dificuldade, empreendi o esforço de agrupar as súmulas sob a temática “servidores públicos”, e ainda, em classificá-las em subcategorias para a identificação dos subtemas que seriam

mais recorrentes na Corte⁹¹. O resultado que obtive foi de 8 categorias, listadas a seguir:

Quadro 3: Divisão de súmulas por subtema

Categoria	Súmulas	Total
Aposentadoria e tempo de serviço	10, 31, 32, 36, 37, 38, 44, 371, 372, 678	10
Licença	34	1
Vencimentos, gratificações e garantias	13, 26, 27, 29, 30, 42, 43, 45, 46, 54, 57, 321, <u>339</u> , 358, 359, 406, 407, 408, 441, 671, 672, 679, 680, <u>681</u> , 682, <u>686</u>	25
Competência legislativa	<u>647</u>	1
Concurso, exoneração e demissão	14, 15, 16, 17, 20, 21, 24, 25, 47, 50, 373, 384, 683, 684, <u>685</u>	15
Punições e restrições	18, 19, 55, 56, 394, 451, 452, 673	9
Extinção de cargos	11, 22	2
Aproveitamento de cargos e promoção	39, 40, 41, 51, 52, 53	6

A partir deste tabelamento, nota-se que há dois subtemas mais recorrentes: “vencimentos” e “concursos”. De fato, três das cinco súmulas convertidas (339; 681 e 686) se encontram na categoria mais numerosa, “vencimentos, gratificações e garantias”. Contudo, também há súmula que foi convertida e que não está em nenhuma delas, tal como é o caso da súmula

⁹¹ Outros critérios de categorização poderiam ser também utilizados, como: servidores civis ou militares; destinação das súmulas a um poder ou esfera federativa específica.

647, que também revela a peculiaridade de ser a única inserida no tema “competência legislativa”.

Apesar deste resultado não ser definitivo, pode-se dizer que se de fato o STF segue um padrão relacionado ao tema da súmula ao decidir pela sua conversão, possivelmente serão objeto deste procedimento aquelas que tratem de “vencimentos, gratificações e garantias”. Como se verá a seguir, outros fatores me levam a crer em tal constatação.

7.2. Datas

Este subtópico é complementar ao de número 6.3., “Problemas que se perpetuam”, que trata da atualidade da controvérsia. Trabalhando com a data de edição das súmulas, tenho que o primeiro fator distintivo é que, à exceção da súmula tradicional 339, que deu origem a súmula vinculante 37, aquelas que foram convertidas estão entre as mais recentes editadas pela Corte, datando inclusive da mesma sessão (dia 24/09/2003). Por sua vez, a súmula 339, primeira estudada nesta monografia processo de conversão, foi editada em 1963, junto com outro “bloco de edição”.

Refiro-me a “bloco de edição” porque ao menos na temática de servidores, o STF elaborou súmulas de modo bastante concentrado, isto é: aprovavam-se, em uma mesma sessão, muitos enunciados sobre o tema, ao que se seguia um longo período sem que este fato fosse verificado. Assim, muito embora a produção de súmulas sobre o tema tenha apresentado períodos de pico, não há que se falar no desenvolvimento de uma atividade de produção de súmulas ao longo do tempo.

Em relação aos “períodos de pico”, três deles se destacam na produção de súmulas que dizem respeito a “servidores públicos”. O primeiro é observado em 1963, considerando que somente neste ano houve a aprovação de 370 enunciados de súmula (inclusive daqueles que não tratam de servidores), todos na sessão de 13/12/1963. Isto foi feito na tentativa, de se conter a “explosão da atividade judicial” vivida à época. Nova produção massiva se deu em 1969: neste período, contudo, não houve formulação de disposições acerca do tema “servidores públicos”. O terceiro pico ocorreu no

ano de 2003, posto que, na sessão de 24 de setembro, foram aprovadas 99 súmulas (as de nº 622 a 721)⁹². Destaco que este último bloco é especialmente relevante para a presente monografia, uma vez que quatro das cinco súmulas com que trabalha se inserem em tal categoria.

Acerca dessa atividade de sumular, a indicação é de que a intensa produção sobre servidores públicos acompanha parcialmente os momentos de maior produção da Corte sobre temas gerais: o primeiro em 1963, já que dentre as 370 súmulas editadas, 45 tratavam sobre servidores públicos; o segundo em 1964, que dentre 72 súmulas, 11 se ocupavam do tema. O terceiro momento é 2003, quando dentre o total de 115 súmulas produzidas, 13 eram sobre o tema em específico. Além destes três picos de produção que incluíam servidores públicos, a Corte teve outros três períodos (1969; 1976 e 1984) em que o tema destoa na produção geral da Corte, porque não foi editada nenhuma súmula tradicional sobre a matéria, como pode ser visto no quadro seguinte:

Tabela 1: Produção de súmulas gerais e súmulas sobre servidores por período

Ano	Geral	Servidores
1963	370	45
1964	72	11
1969	109	0
1976	49	0
1984	21	0
2003	115	13

⁹² Cumpre ressaltar que, antes de 24 de setembro de 2003, o último enunciado de súmula aprovado pelo STF tinha ocorrido no ano de 1984, ou seja, 19 anos antes.

7.3. Utilização de precedentes

A utilização de precedentes é outro aspecto distintivo entre as súmulas convertidas e as que não o foram, e isto explica-se a partir do número de precedentes que a Corte, nos períodos de edição, tomou para cada uma delas. Seriam, assim, casos que, desde a sua opção para a formação de um enunciado de súmula tradicional, tem um maior número de processos relacionados.

Primeiramente nota-se que, tomando por base todas as súmulas sobre servidores públicos e todas as decisões elencadas como seus respectivos precedentes, tem-se uma média de 4 decisões por súmula. A totalidade daquelas convertidas apresenta um número de precedentes acima da média, variando entre 5 e 19 decisões. Cumpre dizer que a quantidade de precedentes se relaciona com a ideia de “blocos de edição” trazida anteriormente, pois até o bloco correspondente ao ano de 1964, somente 14 das 55 súmulas apresentavam um número de precedentes acima da média. Já no bloco de 2003, todas as decisões têm ao menos 5 precedentes, sendo responsáveis pelo número de súmulas com número de decisões variando entre 5 e 19. Isto indica que as súmulas tradicionais editadas em blocos mais recentes têm mais precedentes. Pelos resultados, acredito que o aumento verificado está estritamente relacionado ao aumento do número de processos na Corte.

Tabela 2: Precedentes por ano de edição da súmula

Quantidade de Precedentes	Súmulas com essa quantidade	Ano de edição: 1963	Ano de edição: 1964	Ano de edição: 2003
1	10	10	0	0
2	13	11	2	0
3	6	2	4	0
4	13	11	2	0
5	6	2	0	3
6	3	3	0	0
7	4	2	0	2
8	0	0	0	0
9	4	2	1	2
10	6	1	2	3
11	2	1	0	1

12	0	0	0	0
13	0	0	0	0
14	1	0	0	1
15	0	0	0	0
16	0	0	0	0
17	0	0	0	0
18	0	0	0	0
19	1	0	0	1

7.4. Referência Legislativa

Outro ponto a ser tratado quando se analisam os critérios materiais diz respeito à referência legislativa presentes nas súmulas convertidas. Mais uma vez, aquela que apresenta uma exceção é a de número 339, pois traz como referência os arts. 36, e 65, IV, da CF/46, já revogada.⁹³ Deve-se considerar, contudo, que existe um intenso esforço nos precedentes da súmula vinculante 37, resultante da conversão da súmula 339, para afirmar sua recepção pela CF/88.

Todas as demais súmulas convertidas apresentam como referencial a Constituição de 1988. O curioso é observar a existência de súmulas que, apesar de terem temática muito semelhante a outras que foram convertidas, como a de número 671⁹⁴, apresentam por referência lei já revogada. De outro lado, existem aquelas súmulas que têm por referência a Constituição da República atual e que, mesmo disciplinando matéria semelhante e apresentando elevado número de precedentes não foram convertidas pela Corte, tal como a 683⁹⁵.

⁹³ O STF, tampouco outros tribunais brasileiros têm restrições para elaborar súmula com base em lei não mais vigente. Porém, parto do pressuposto assinalado pelo Min. Marco Aurélio no debate de aprovação da súmula vinculante 07, isto é, de que nessas situações somente seriam abarcados casos residuais, (não deixo de ponderar, contudo, que, ao contrário do que se verifica aqui, o Min. em questão fazia referência a um caso que trata de súmula, e não de súmula vinculante com base em lei revogada).

⁹⁴ Os Servidores Públicos e os trabalhadores em geral têm direito, no que concerne à URP de abril/maio de 1988, apenas ao valor correspondente a 7/30 de 16,19% sobre vencimentos e salários pertinentes aos meses de abril e maio de 1988, não cumulativamente, devidamente corrigido até o efetivo pagamento.

⁹⁵ O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.

7.5. Caracteres distintivos. Breves conclusões sobre os requisitos materiais

Pode-se dizer que os quatro aspectos ora analisados não foram determinantes para a seleção feita pelo STF em relação à escolha das súmulas que seriam convertidas.

Todavia, pude verificar a presença de determinadas características que, analisadas em conjunto, diferenciam as súmulas convertidas das demais. São elas: (i) quanto ao tema, são aquelas que versam sobre “vencimentos, gratificações ou garantias”; (ii) quanto ao período, são aquelas editadas em 2003; (iii) quanto à referência legislativa, são aquelas que têm por base uma lei que está em vigor, a exceção da súmula vinculante 37, que contém norma em tese recepcionada; (iv) quanto ao número de precedentes, são aquelas com um número elevado em comparação à média verificada por súmula.

Assim, se as características observadas nesta monografia de fato correspondessem a um padrão no comportamento da Corte, seria provável que futuramente presenciássemos a conversão dos enunciados 672, 679 e 682, uma vez que eles possuem como tema a “fixação de vencimentos”, foram editados no período correspondente ao “bloco de 2003”, têm como referência legislativa a Constituição de 1988⁹⁶ e apresentam um número de precedentes bastante superior à média das demais (7, 7 e 10, respectivamente). Todavia, como o STF não está vinculado a características materiais específicas para a conversão das súmulas, é possível que tais apontamentos não passem de hipóteses que nunca venham a se confirmar.

⁹⁶ Todas essas informações poderão ser averiguadas no quadro 3 (anexo), em que a composição dos critérios é indicada por cores.

8. CONCLUSÕES

8.1. Resultados obtidos

Pelos resultados obtidos, afirmo que nem todas as minhas hipóteses de trabalho se confirmaram.

Tem-se que a primeira hipótese não foi confirmada porque a seleção de súmulas para o procedimento de conversão não é feita com base nos requisitos formais para a edição de uma súmula vinculante, a despeito da expectativa de que a existência de parâmetros para aplicação seria um facilitador na formação do critério “reiteradas decisões”. Foi possível, contudo, identificar uma lógica na seleção desses enunciados, pois muito embora eles não cheguem a formar padrões, apresentam características em comum que permitem inclusive refletir sobre enunciados que possivelmente apresentam maiores chances de serem convertidos futuramente pela Corte.

Considerando os requisitos formais e materiais avaliados, um ponto perpassa todos eles: a quantidade de processos existentes. Este fato encobre inclusive o requisito formal da insegurança jurídica, sendo esta uma particularidade das súmulas convertidas em relação àquelas que não o foram. Isso conduz à análise da questão da gestão processual, tida como uma meta que se implementou no momento de edição das súmulas.

Não se pode afirmar, contudo, que o STF estaria fazendo a melhor escolha segundo o parâmetro de redução de processos. Isto porque os ministros consideram a possibilidade de utilização de outros mecanismos (ressalto, aqui, a repercussão geral), que muito possivelmente lidariam com o problema de modo mais eficaz. Ainda assim, a escolha tem sido pela edição das súmulas. Acredito que isto possa ocorrer devido ao fato de que a Corte tem levando em consideração o alcance da súmula.

8.2. Últimas considerações

Neste tópico gostaria de tratar sobre algumas dificuldades e incômodos que enfrentei no desenvolvimento desta pesquisa, bem como elaborar

sugestões que considero interessantes para a realização de futuras pesquisas sobre o mesmo tema.

O primeiro obstáculo encontrado diz respeito à argumentação feita pelos ministros do STF nos casos. Primeiramente, esta se dá pelo uso de precedentes, pois constatei que há a utilização quase que de “listas” de precedentes pelo Tribunal. As decisões aparecem enumeradas nos acórdãos ou então têm suas ementas neles transcritas, porém não são discutidas, tanto que pode haver decisão a fundamentar outra sem haver, todavia, qualquer identidade com o julgado na qual está inserida. Creio ser interessante uma pesquisa que venha, no futuro, a discutir hipóteses em que o Tribunal cita precedentes para efetuar a conversão de uma súmula em um enunciado vinculante sem, contudo, ponderar a sua aplicabilidade ao caso.

O segundo, por sua vez, refere-se ao fato de a súmula vinculante ser construída com base em casos que não trazem o entendimento do Tribunal como algo preponderante para a decisão tomada. Conforme pontuado ao longo deste trabalho, diversas vezes o STF soluciona as questões alegando a ausência de prequestionamento, ou então na constatação de que não foram trazidos argumentos novos pelo agravante. Ou seja, a discussão envolvendo a súmula, ou mesmo a questão convertida mostraram-se, nesses casos, irrelevante para o resultado final. É nesse sentido, portanto, que talvez fosse errado falar em *ratio decidendi* na elaboração da súmula vinculante.

Tratando agora de obstáculos de ordem técnica, relato que tive dificuldade em obter a PSV 70, necessitando solicitá-la junto ao setor de jurisprudência do STF⁹⁷. O mesmo problema da indisponibilidade se deu em relação às PSVs 39 e 43, cujos debates somente foram publicados no mês de agosto.

⁹⁷ Ressalto que, após o pedido feito à Secretaria Judiciária do Tribunal em 29/10/15, obtive resposta na data de 07/10/15. Nesta ocasião recebi, via e-mail, uma cópia da PSV 70, que, a partir de então, encontra-se publicada no site do STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

Gostaria também de ressaltar a dificuldade em trabalhar com os precedentes da súmula 339, uma vez que, pela sua antiguidade, grande parte deles encontra-se redigido à máquina, contendo, em alguns casos, diversas anotações manuscritas, parte delas, incompreensível.

Por último, gostaria de sugerir um tema para pesquisa: o estudo das súmulas vinculantes a partir dos documentos elaborados pela Secretaria de Documentação, pois estes representariam um “minucioso estudo⁹⁸” sobre o atendimento aos requisitos formais para edição, que poderiam revelar critérios e conclusões diversos daqueles aqui elencados ou encontrados.

⁹⁸ STF: PSV 70, Decisão monocrática do Min. Joaquim Barbosa, j. 11/09/2013.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DALLARI, Adilson. *O que é funcionário público*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

JUNQUEIRA, Maria Olívia Pessoni. *A construção da Súmula Vinculante pelo STF: observação dos dezesseis primeiros enunciados de súmula vinculante*. Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2009. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=149>. Acesso em: 7 nov. 2015.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Discurso de Posse do Ministro Ricardo Lewandowski na Presidência do Supremo Tribunal Federal, 10 set. 2014. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoMinistroRL.pdf>>. Acesso em: 27 nov 2015.

NUNES LEAL, Vitor. "A Súmula do Supremo Tribunal Federal" e o "Restatement of the Law" dos norte-americanos. *Apud* MÓSCA, Hugo Pinto da Luz. *Súmulas do Supremo Tribunal, aplicação e apontamentos*. Brasília: José Buschatsky, 1977.

PINTO, Henrique Motta; ROSILHO, André Janjácomo. *Súmulas vinculantes: quais são as novas questões?* Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/observatorio_ver.php?idConteudo=2>. Acesso em: 10 nov 2015.

RAMOS, Luciana de Oliveira. *O uso dos precedentes pelo Supremo Tribunal Federal em Casos de Fornecimento de Medicamentos*. Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2005. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=65>. Acesso em: 10 nov. 2015.

SANTOS, Mike. *Wile Ratio decidendi e orientação jurisprudencial na construção de súmulas vinculantes pelo Supremo Tribunal Federal: o caso da súmula vinculante nº 33*. Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2014. Disponível em:

<http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=247>. Acesso em: 9 nov. 2015.

ANEXO 1

Este anexo consistia inicialmente em um capítulo, respondendo a duas subperguntas de pesquisa: a consequência das decisões e formação de enunciados que caracterizei mais favoráveis ao particular, à Administração Pública ou a algum dos poderes ou ente federado.

Alguns problemas se impunham em colocar tal conteúdo como um capítulo no mesmo nível dos demais que apresentam resultados de pesquisa, quais sejam, estes apresentam aspectos procedimentais da conversão de súmulas em súmulas vinculantes, ao passo que esse trataria da matéria objeto do procedimento, e que diversamente do apresentado nos capítulos anteriores, aqui nem todas as súmulas permitem inferências a respeito do item, então haverá tópicos em que não serão trabalhadas todas, ou até mesmo somente uma das súmulas.

Porém, essas indagações consistem em um resultado de estudo pertinente, que não conviria ser desprezado. A opção adotada foi então incluí-lo em forma de anexo, com a finalidade de desenvolvê-lo em pesquisas futuras. Para este anexo, partia-se da hipótese inicial de que no que diz respeito às súmulas concernentes aos “servidores públicos”, o plano de aprimoramento de eficiência do STF, trabalhado no capítulo 5, estaria inserido em uma lógica de otimização do próprio Estado: as interpretações firmadas seriam aquelas que implicam menor dispêndio da Administração Pública, portanto mais favoráveis a ela. Este capítulo responde ao que eram duas das subperguntas de pesquisa desta monografia: a consequência das decisões e a formação de enunciados favoráveis ao particular, à Administração Pública ou a algum dos poderes ou ente federado. Ao contrário daquilo que foi apresentado nos capítulos anteriores, aqui nem todas as súmulas permitem inferências a respeito do assunto, havendo, então, tópicos em que somente algumas delas são trabalhadas.

Ressalto que neste capítulo, “decisão” é um termo com duplo significado. Isto porque se refere tanto à própria decisão em converter determinada súmula em enunciado com caráter vinculante, quanto aos casos indicados como precedentes.

O que se pode depreender do material obtido é que em algumas circunstâncias, é possível observar uma postura do STF favorável a um ou outro ente. Importa destacar aqui uma preferência pelo Poder Legislativo ante embate com a Administração Pública, bem como uma preponderância dos entes estatais frente o particular.

A.1.1. Consequências para o Judiciário e Legislativo

Iniciando pela súmula vinculante e sua relação com o Judiciário, identifico a súmula vinculante 37 como aquela que mais impacta a relação do STF com relação a demais instâncias. Isso porque ela é preceito dirigido ao próprio Poder, a vedar a sua intervenção quando se trata de aumento de salários. No debate de aprovação, o Min. Ricardo Lewandowski assinala a necessidade de “rememorar” às demais instâncias a vedação.

Assim, é possível afirmar que o STF se reconhece como possuidor de um papel na estrutura institucional. E isso não só frente ao Judiciário, mas também ao Legislativo. Mesmo há o reconhecimento, no RE 173252, da existência de mecanismos que permitiriam ao STF intervir na questão sem afrontar a separação de poderes, como a ADO, quando em controle concentrado se detectasse que o legislador não se atentou ao princípio da isonomia.

Um outro exemplo é o da súmula vinculante 42, posto que a argumentação pela inconstitucionalidade das leis que conferem o reajuste automático, além da vinculação, é também com base na inconstitucionalidade formal das normas. Em diversos casos, como na AO 285, a ADI 1438. Assim, abstraindo as particularidades destas duas súmulas, é possível compreender que o STF não está indo além de estabelecer as competências na definição dos vencimentos dos servidores: o Judiciário é deferente ao Poder Legislativo, que só atua regularmente a partir da iniciativa de lei por parte do Executivo.

A.1.2. Posicionamentos pela Administração Pública

A partir da súmula vinculante 37 é possível discutir um posicionamento do STF com relação aos particulares ou à Administração Pública. Isso porque esse enunciado viria a impedir o aumento de salários com base em decisões judiciais, já que o STF estaria intervindo em questões orçamentárias⁹⁹. Considero que o fato de a interpretação ser restritiva nesse ponto favorece a Administração Pública, entendendo o favorecimento como redução do dispêndio para gastos não previstos.

Tal postura de minimização de gastos é levada ao limite, por exemplo, pela possibilidade de retirada do benefício daqueles funcionários que o obtiveram por meio de lei inconstitucional. Esse é o posicionamento adotado no RMS 21.662¹⁰⁰ que, afirma, ainda, não caber ao STF realizar a declaração de inconstitucionalidade em abstrato ao mesmo tempo em que mantém, no caso concreto, o benefício.

O mesmo pode ser afirmado para a súmula vinculante 42. Isto porque apesar de versar sobre a vinculação de vencimentos de servidores municipais e estaduais aos índices federais, o que ela faz é impedir a concessão de vencimentos corrigidos pelo IPC, pois se as leis fossem consideradas constitucionais, estes seriam devidos. Mais uma vez o Tribunal estaria julgando favoravelmente à Administração pública, pois em muitos dos casos se alega, além da vinculação dos vencimentos, a inconstitucionalidade formal da lei. Em uma das decisões, AO 366¹⁰¹, o argumento se torna mais complexo porque relaciona a iniciativa do governador à autonomia do próprio Estado, pontuando ofensa à federação e à separação dos poderes.

A súmula vinculante 43 também se posiciona do mesmo modo. Isso porque ao tratar da indispensabilidade do concurso, veda a possibilidade de

⁹⁹ É curioso estabelecer aqui um paralelo entre interferências no orçamento quando se trata de efetivação de direitos fundamentais ou não (e classifico a concessão de reajustes a servidores nessa segunda categoria), pois para aqueles, a interpretação do constitucionalmente disposto é muito mais ampliativa. Tomo como exemplo de interpretação ampliativa o direito à saúde. Para tanto, conferir: RAMOS, Luciana de Oliveira. *O uso dos precedentes pelo Supremo Tribunal Federal em Casos de Fornecimento de Medicamentos*. Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2005. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=65>. Acesso em: 10 nov, 2015.

¹⁰⁰ STF: RMS 21662, Rel. Min. Celso de Mello, j. 05/04/1994.

¹⁰¹ STF: AO 366, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/04/1997.

aumento de dispêndio com remunerações e gratificações, bem como a reestruturação de carreiras. Saliento que diversas destas reorganizações ocorrem por meio de lei, tal como exemplificado pela ADI 3857¹⁰², que não apresenta problemas quanto à questão do vício de iniciativa, ou pela ADI 2186 MC¹⁰³, que alega violação ao princípio da reserva de iniciativa porque a lei implicaria aumento de despesa.

Tal fato ocorre mesmo nos casos em que possivelmente se imaginaria um entendimento favorável ao particular, como na súmula vinculante 44. Porém, identifico aqui certa incongruência: se a exigência de lei para impor o exame psicotécnico é uma garantia ao particular, tal garantia não é oferecida concretamente pelo STF, porque apesar de afirmar a necessidade de lei, o Tribunal julga improcedentes os pedidos de particulares que fazem essa alegação, sob o argumento de impossibilidade de análise de legislação infraconstitucional ou de que o agravante não traz argumentos capazes de alterar os fundamentos da decisão. Isso significa que, o STF estabelece um critério, mas sua aplicação não se dá de modo a conferir o benefício imediato ao particular, o que implicaria, por vezes, a realização de novo concurso, mas sim pelo fato de ser um preceito para a Administração elaborar seus editais para a realização de determinado concurso público.

A.1.3. União versus Estados, Municípios e Distrito Federal

Verifica-se, aqui, uma dicotomia de posicionamentos sobre a delimitação da questão relativa ao federalismo. O primeiro deles em função da concentração de competências, e, o outro, por sua dispersão. Em relação à concentração, tem-se aquilo que foi tratado na súmula vinculante 39, quando esta discorre sobre a competência da União para legislar sobre os vencimentos da polícia civil e militar e do corpo de bombeiros do Distrito Federal. Haveria um embate sobre o que significaria a manutenção dessas corporações, posto que isso configuraria seria competência da União, sendo elas, no entanto, controladas pelo governador do Distrito Federal. Nesse

¹⁰² STF: ADI 3857/CE, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 18/12/2008.

¹⁰³ STF: ADI 2186/SP - MC, Rel. Min. Maurício Correa, j. 17/05/2000.

sentido, o STF estaria harmonizando uma aparente sobreposição de competências por meio da exclusão do Distrito Federal, uma vez que entende manter a forma de dispor acerca de vencimentos¹⁰⁴. Trata-se, portanto, de uma concentração da competência na figura da União.

Já o segundo posicionamento diz respeito à autonomia dos Estados-membros para estabelecer o vencimento de seus servidores, dispondo que a vinculação destes aos índices federais, ainda que feita por lei formalmente constitucional, traria o vício material porque retiraria do controle da Administração a discricionariedade da concessão de reajustes. Aqui, ao contrário da primeira situação, o STF estaria pulverizando a competência de conceder reajuste a cada Estado segundo suas peculiaridades.

A.1.4. É possível falar na existência de padrões?

Diante do analisado no tópico anterior, acredito existir um posicionamento favorável à Administração Pública em quatro das cinco súmulas vinculantes estudadas por esta monografia: 37, 42, 43 e 44. Todas elas viriam diminuir os gastos que o Estado tem com servidores públicos em questões que vão desde os vencimentos em si até a possibilidade de nova realização de concurso. Pela minha análise, a súmula vinculante 39 é neutra nesse aspecto, inserindo-se, todavia, na discussão concernente ao federalismo.

Quanto à discussão sobre o federalismo, dois dos cinco enunciados o abordam abertamente: as súmulas vinculantes 39 e 42, que situam a competência de legislar de modo oposto, uma vez que a primeira centraliza a questão na União, ao passo a segunda a pulveriza. Todavia, nessa segunda discussão, tem grande peso o fator da interpretação firmada em prol da União, posto que implica o não dispêndio do Estado.

Por conseguinte, afirmo que a minha hipótese para este bloco de pesquisa foi parcialmente verificada, uma vez que não obtive elementos

¹⁰⁴ Observação já foi feita no subtópico 6.1.sobre a problemática presente nos casos, que trabalham “manter” de forma muito mais ampla, congregando hipóteses muito distantes de vencimentos, que é o termo trazido na súmula vinculante.

suficientes para afirmar a existência do comportamento da Corte dentro de um grande projeto de racionalização do Estado Brasileiro. De fato, os casos parecem orientar para uma atuação do Judiciário, e em especial do STF, que só viria a dar preferência para a redução de gastos. Isso configuraria, então, uma tentativa de gestão dos gastos da Administração por meio de um mecanismo externo a ela. Na prática, essa racionalização das decisões parece caminhar paralelamente ao projeto para a eficiência do próprio Poder Judiciário almejada pelo STF.

ANEXO 2

A.2.1. Quadro 1: Quantidade de precedentes de súmula vinculante por ano.

Nº da SV	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
37					1							1											2	3	1
39							2	2		1	1	1	2	1	3		1	2	1	4	1		1		
42				2		7	2		3	1		2	4	1		1	3				1		1		
43	2		3	5	2	2	1	1	1	2		2	2	3		2	2		1	2		1	1	1	
44								1					1			2		2		2	2	4	2	4	4

A.2.2. Quadro 2: Súmulas e súmulas vinculantes

	Enunciado	Precedentes	Data da Aprovação	Referência Legislativa	Súmula tradicional correspondente	Precedentes	Data da Aprovação	Referência Legislativa
37	Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia	RE 592317 RE 173252 RMS 21662 RE 711344 AgR RE 223452 AgR RE 637136 AgR ARE 762806 AgR RE 402467 AgR	16/10/2014	Constituição Federal de 1988, art. 2º; art. 5º, "caput" e II; e art. 37, X. Súmula 339 do Supremo Tribunal Federal.	339	RE 40914 RE 42186 RE 41794 ED RMS 9122 RE 47340 RE46948 RMS 9611	13/12/1963	Constituição Federal de 1946, art. 36; e art. 65, IV.
39	Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal.	RE 648946 AgR ADI 3791 ADI 2102 ADI 3601 ADI 1045 ADI 3817 RE 549031 AgR ADI 3756 AI 587045 AgR ADI 1136 ADI 2752 MC ADI 2881 ADI 2988 ADI 1291 MC RE 241494 ADI 1359 ADI 1475 AI 206761 AgR RE 207440 SS 1154 AgR SS 846 AgR ADI 1359 MC	11/03/2015	Constituição Federal de 1988, art. 21, XIV. Súmula 647 do Supremo Tribunal Federal	647	SS 846 AgR SS 1154 AgR RE 207440 RE 207150 RE 215828 RE 218479 AI 206761 AgR RE 207627 ED RE 241494	24/09/2003	Constituição Federal de 1988, art. 21, XIV.
42	É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária	ARE 675774 AgR ADI 285 AO 366 AO 325 AO 253 RE 368650 AgR ADI 303 ADI 1438 RE 168086 AgR RE 251238 RE 269169 RE 170361 RE 174184 ADI 2050 MC RE 219371 RE 220379 RE 213361 RE 166581 AO 299 AO 317 AO 288 AO 293 AO 280 AO 294 AO 303 AO 284 RE 145018 ADI 287 MC	11/03/2015	Constituição Federal de 1988, art. 2º; art. 25; art. 29; art. 30, I; e art. 37, XIII. Súmula 681 do Supremo Tribunal Federal.	681	ADI 285 MC ADI 377 MC ADI 691 MC ADI 437 MC ADI 287 MC RE 145018 ADI 464 RE 179554 AO 293 RE 166581 ADI 1064 RE 229397 ADI 2050 MC ADI 303 MC	24/09/2003	Constituição Federal de 1988, art. 25; art. 61, § 2º, II, "a"

43	É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.	RE 602264 AgR ARE 680296 Agf AI 528048 AgR ADI 3342 ADI 3857 ADI 3819 ADI 3190 ADI 3061 ADI 2804 ADI 3030 ADI 1329 ADI 1329 ADI 1345 AI 195022 AgR MS 23670 ADI 2335 MC ADI 242 ADI 837- 27 PG RE 173357 ADI 1150-48 PG RE 150453 MS 22148 ADI 186 ADI 970 MC ADI 248 RE 129943 ADI 308 RE 157538 ADI 266 MS 21420 ADI 837 MC ADI 785 MC ADI 231 ADI 245 ADI 368 MC ADI 308 MC	08/04/2015	Constituição Federal de 1988, art. 37, II.	685	24/09/2003	Constituição Federal de 1988, art. 37, II
44	Só por lei se pode sujeitar a exame psicotécnico a habilitação de candidato a cargo público.	ARE 736416 Agf AI 677718 AgR ARE 760248 Agf ARE 734234 Agf AI 746537 AgR MS 30822 RE 537795 AgR AI 784485 AgR AI 746763 AgR AI 746742 AgR RE 567859 AgR RE 389879 AgR AI 758533 QO-F AI 529219 AgR AI 595541 AgR AI 745942 AgR AI 660815 AgR AI 636384 AgR RE 340413 AgR RE 342405 AgR RE 330546 AgR AI 182487 AgR	08/04/2015	Constituição Federal de 1988, art. 5º, II; e 37, I.	686	24/09/2003	Constituição Federal de 1988, art. 5º, II; art. 37, I.

A.2.3. Quadro 3: Súmulas sobre servidores

Legenda	
	Súmula Convertida
	Súmula inserida na subcategoria vencimentos, gratificações e garantias.
	Súmula editada em 13/12/1963
	Súmula editada em 26/10/1964
	Súmula editada em 24/09/2013
	Súmula com número de precedentes acima da média
	Norma ainda em vigor
	Norma revogada
	Dispositivos parcialmente revogados

Número	Enunciado	Data de aprovação	Precedentes	Número	Desvio	Referência Legislativa
10	O tempo de serviço militar conta-se para efeito de disponibilidade e aposentadoria do servidor público estadual.	13/12/1963	RE 49333	1	-1,06299628	Decreto-Lei nº 9.500/1946, art. 142.
11	A vitaliciedade não impede a extinção do cargo, ficando o funcionário em disponibilidade, com todos os vencimentos.	13/12/1963	RE 49824	1	-1,06299628	Constituição Federal de 1946, art. 189.

13	A equiparação de extranumerário a funcionário efetivo, determinada pela L. 2.284, de 9.8.54, não envolve reestruturação, não compreendendo, portanto, os vencimentos.	13/12/1963	RMS 7719 RE 46744 RE 48048 embargos	2	-0,78516771	Lei 2284/1954, art. 1º
14	Não é admissível, por ato administrativo, restringir, em razão da idade, inscrição em concurso para cargo público.	13/12/1963	RE 48696 Edv; RMS 10150; RE 48031; RE 48223	4	-0,22951056	Constituição Federal de 1946, art. 184; Lei do Estado de São Paulo nº 5.017/1958.
15	Dentro do prazo de validade do concurso, o candidato aprovado tem o direito à nomeação, quando o cargo fôr preenchido sem observância da classificação	13/12/1963	RMS 8578; RMS 8724; Aci 7387 EI	3	-0,50733913	Código Civil de 1916, art. 1512; Lei nº 1.711/1952, art. 13.
16	Funcionário nomeado por concurso tem direito à posse.	13/12/1963	RMS 9780; RMS 9289; RMS 9326; MS 4609	4	-0,22951056	Código Civil de 1916, art. 1512; Lei nº 1.711/1952, art. 13.
17	A nomeação de funcionário sem concurso pode ser desfeita antes da posse.	13/12/1963	RE 51223; RE 48917	2	-0,78516771	Constituição Federal de 1946, art. 188, II. Lei nº 1.711/1952, art. 26; e art. 82, II.
18	Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público.	13/12/1963	AR 598RE 50722 EIAI 27358RE 42168 EI	4	-0,22951056	Código Civil de 1916, art. 1525. Lei nº 1.711/1952, art. 200.
19	É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira.	13/12/1963	RMS 8048	1	-1,06299628	Lei nº 1.711/1952, art. 224; art. 226; art. 233; e art. 238.

20	É necessário processo administrativo com ampla defesa, para demissão de funcionário admitido por concurso	13/12/1963	AI 26944 AI 26618 RMS 9291 RMS 9780 RMS 9483; RMS 9331; RMS 9495	7	0,603975159	Constituição Federal de 1946, art. 188, II; Lei nº 1.711/1952, art. 15; art. 82, II; e art. 83, parágrafo único.
21	Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade	13/12/1963	RE 51238 AI 25031 RE 46363 RMS 9593 MS 9146 RE 45518 EI RMS 8222 RE 45517 EI RE 46967 RE 45967	10	1,437460877	Constituição Federal de 1946, art. 188. Lei nº 1.711/1952, art. 15; art. 82; e art. 83, parágrafo único.
22	O estágio probatório não protege o funcionário contra a extinção do cargo.	13/12/1963	RMS 9900	1	-1,06299628	Constituição Federal de 1946, art. 65, IV; e art. 189, parágrafo único. Lei nº 1.711/1952, art. 174.
24	Funcionário interino substituto é livremente demissível, mesmo antes de cessar a causa da substituição.	13/12/1963	MS 9198 RMS 9393	2	-0,78516771	Constituição Federal de 1946, art. 188, parágrafo único. Lei nº 1.711/1952, art. 12, IV, "a".
25	A nomeação a termo não impede a livre demissão pelo Presidente da República, de ocupante de cargo dirigente de autarquia	13/12/1963	MS 8802 MS 8651 MS 8693 MS 8876	4	-0,22951056	Constituição Federal de 1946, art. 87, V; e art. 188, parágrafo único. Código Civil de 1916, art. 1316, I.
26	Os servidores do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários não podem acumular a sua gratificação bienal com o adicional de tempo de serviço previsto no Estatuto dos Funcionários Cíveis da União.	13/12/1963	MS 10496 RMS 9978 RMS 8602 RE 42950 EI	4	-0,22951056	Lei nº 1.711/1952, art. 146. Lei nº 3.414/1958, art. 19.

27	Os servidores públicos não têm vencimentos irredutíveis, prerrogativa dos membros do Poder Judiciário e dos que lhes são equiparados.	13/12/1963	RMS 11100 RMS 11118 RMS 11174 RMS 11381 RMS 11136 RE 47612 RE 45101 EI RE 43315 EI RE 46996 RE 48185 RE 44746 EI	11	1,71528945	Constituição Federal de 1946, art. 65, IV; e art. 95, III. Lei nº 1.711/1952, art. 3º.
29	Gratificação devida a servidores do "sistema fazendário" não se estende aos dos Tribunais de Contas.	13/12/1963	MS 8212	1	-1,06299628	Lei nº 830/1949, art. 1º. Lei nº 886/1949, art. 2º; e art. 3º. Lei nº 1.820/1953, art. 1º. Lei nº 3.756/1960, art. 8º; e art. 9º. Decreto nº 48.656/1960, art. 2º.
30	Servidores de coletorias não têm direito à percentagem pela cobrança de contribuições destinadas à Petrobrás.	13/12/1963	RE 52203 RE 49548 RMS 9838 RE 45954 RE 40017 EDv RE 46737 RE 43159 RE 41781 RMS 6374	9	1,159632305	Lei nº 1.293/1950, art. 49; e art. 50.
31	Para aplicação da L. 1741, de 22.11.52, soma-se o tempo de serviço ininterrupto em mais de um cargo em comissão.	13/12/1963	RMS 10494, RMS 10415, RMS 10546, RMS 9959, RMS 8978, RMS 8090	6	0,326146586	Lei nº 1.741/1952, art. 1º
32	Para aplicação da L. 1741, de 22.11.52, soma-se o tempo de serviço ininterrupto em cargo em comissão e em função gratificada.	13/12/1963	RMS 10872 RMS 11146 RMS 8489 RMS 9233 RMS 8978	5	0,048318013	Lei nº 1.741/1952, art. 1º, Lei nº 3.780/1960, art. 13.
34	No Estado de São Paulo, funcionário eleito vereador fica licenciado por toda a duração do mandato	13/12/1963	RMS 9097; RMS 9019; RMS 9022; RMS 4714	4	-0,22951056	Constituição do Estado de São Paulo, art. 18; art. 77, § 2º. Lei do Estado de São Paulo nº 1.845/1952, art. 1º, parágrafo único.

36	Servidor vitalício está sujeito à aposentadoria compulsória, em razão da idade.	13/12/1963	RMS 8394 MS 5422	2	-0,78516771	Constituição Federal de 1946, art. 95, § 1º; art. 124; art. 187; art. 189, I; e art. 191, II, § 4º. Lei nº 1.711/1952, art. 176, I; art. 177; art. 187; e art. 252, II.
37	Não tem direito de se aposentar pelo Tesouro Nacional o servidor que não satisfizer as condições estabelecidas na legislação do serviço público federal, ainda que aposentado pela respectiva instituição previdenciária, com direito, em tese, a duas aposentadorias.	13/12/1963	MS 7461 MS 8341 MS 7688 MS 7778	4	-0,22951056	Lei nº 593/1948, art. 1º. Lei nº 2.752/1956, art. 1º, parágrafo único.
38	Reclassificação posterior à aposentadoria não aproveita ao servidor aposentado.	13/12/1963	RMS 10556; RMS 9992; RMS 9208 RMS 9208	4	-0,22951056	Constituição Federal de 1946, art. 193
39	À falta de lei, funcionário em disponibilidade não pode exigir, judicialmente, o seu aproveitamento, que fica subordinado ao critério de conveniência da administração.	13/12/1963	RE 31245 EI RE 32972 EI	2	-0,78516771	Constituição Federal de 1946, art. 189, parágrafo único.
40	A elevação da entrância da comarca não promove automaticamente o juiz, mas não interrompe o exercício de suas funções na mesma comarca	13/12/1963	RMS 11086 RMS 10570 RMS 11111 RMS 7689	4	-0,22951056	Constituição Federal de 1946, art. 95, I, II; e art. 124, IV.
41	Juízes preparadores ou substitutos não têm direito aos vencimentos da atividade fora dos períodos de exercício	13/12/1963	RE 54526 RMS 9757	2	-0,78516771	Constituição Federal de 1946, art. 95, § 3º; art. 122, § 4º, § 5º; e art. 124, XI.

42	É legítima a equiparação de juízes do Tribunal de Contas, em direitos e garantias, aos membros do Poder Judiciário	13/12/1963	RE 21198	1	-1,06299628	Constituição Federal de 1946, art. 22; art. 76, § 1º; e art. 187.
43	Não contraria a Constituição Federal o art. 61 da Constituição de São Paulo, que equiparou os vencimentos do Ministério Público aos da magistratura	13/12/1963	RE 48067	1	-1,06299628	Constituição Federal de 1946, art. 18; art. 95, III; e art. 128.
45	A estabilidade dos substitutos do Ministério Público Militar não confere direito aos vencimentos da atividade fora dos períodos de exercício	13/12/1963	MS 8674 MS 8899 MS 8754	3	-0,50733913	Constituição Federal de 1946, art. 125. Decreto-Lei nº 925/1938, art. 63, parágrafo único; e art. 104.
46	Desmembramento de serventia de justiça não viola o princípio de vitaliciedade do serventuário.	13/12/1963	RE 47657 RMS 9964	2	-0,78516771	Constituição Federal de 1946, art. 65, IV; e art. 187.
44	O exercício do cargo pelo prazo determinado na L. 1.341, de 30.1.51, art. 91, dá preferência para a nomeação interina de Procurador da República	13/12/1963	MS 9015; MS 9296	2	-0,78516771	Lei. 1.341/51, art. 91
47	Reitor de universidade não é livremente demissível pelo Presidente da República durante o prazo de sua investidura.	13/12/1963	MS 10213	1	-1,06299628	Constituição Federal de 1946, art. 87, V; e art. 168, VII. Lei nº 4.024/1961, art. 6º; art. 80; e art. 84.
50	A lei pode estabelecer condições para a demissão de extranumerário.	13/12/1963	RE 51077 EDv RMS 9609 AI 24911 AI 24716 RE 46057	5	0,048318013	Constituição Federal de 1946, art. 87, V. Lei nº 2.284/1954, art. 1º.

51	Militar não tem direito a mais de duas promoções na passagem para a inatividade, ainda que por motivos diversos.	13/12/1963	MS 8439 MS 10481 MS 9264 MS 9266 MS 9442 MS 9616	6	0,326146586	Lei nº 2.370/1954, art. 59.
52	A promoção de militar, vinculada à inatividade, pode ser feita, quando couber, a pôsto inexistente no quadro.	13/12/1963	AR 586 EI MS 10481 RE 51735 MS 10074 MS 9264 MS 9540 AR 586 MS 9137 MS 9411	9	1,159632305	Lei nº 288/1948. Lei nº 616/1949. Lei nº 1.156/1950. Lei nº 1.267/1950. Lei nº 1.338/1951, art. 3º; e art. 6º. Lei nº 2.370/1954.
53	A promoção de professor militar, vinculada à sua reforma, pode ser feita, quando couber, a pôsto inexistente no quadro.	13/12/1963	MS 9338 MS 9556	2	-0,78516771	Lei nº 288/1948. Lei nº 616/1949. Lei nº 1.156/1950. Lei nº 1.267/1950. Lei nº 1.338/1951, art. 3º; e art. 6º. Lei nº 2.370/1954.
54	A reserva ativa do magistério militar não confere vantagens vinculadas à efetiva passagem para a inatividade	13/12/1963	MS 9525 MS 9404 AR 537 MS 9020	4	-0,22951056	Decreto-Lei nº 103/1937, art. 3º, § 1º. Decreto-Lei nº 9.698/1946, art. 51.
55	Militar da reserva está sujeito à pena disciplinar.	13/12/1963	HC 39604 HC 39251 RE 37222 HC 38372	4	-0,22951056	Decreto nº 8.835/1942, art. 10. Decreto nº 11.665/1943, art. 7º. Decreto nº 9.698/1946, art. 59. Decreto nº 38.010/1955, art. 5º.
56	Militar reformado não está sujeito à pena disciplinar	13/12/1963	HC 38410	1	-1,06299628	Decreto-Lei nº 9.698/1946, art. 59.

57	Militar inativo não tem direito ao uso do uniforme fora dos casos previstos em lei ou regulamento	13/12/1963	RMS 9746	1	-1,06299628	Constituição Federal de 1946, art. 182, § 1º. Decreto-Lei nº 9.698/1946, art. 73; e art. 74, § 1º.
321	A constituição estadual pode estabelecer a irredutibilidade dos vencimentos do Ministério Público	13/12/1963	RE 52244 RE 48067	2	-0,78516771	Constituição Federal de 1946, art. 18; e art. 128.
339	Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia.	13/12/1963	RMS 9611 RE 46948 RMS 9122 RE 47340 RE 41794 EI RE 42186 RE 40914	7	0,603975159	Constituição Federal de 1946, art. 36; e art. 65, IV.
358	O servidor público em disponibilidade tem direito aos vencimentos integrais do cargo.	13/12/1963	RE 28534 RE 13837	2	-0,78516771	Constituição Federal de 1946, art. 189, parágrafo único. Lei nº 1.711/1952, art. 174.
359	Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários. (Alterada)	13/12/1963	RMS 11282 RMS 9614 RMS 10870 RMS 10609 RMS 9813 RE 35059 EDv	6	0,326146586	Constituição Federal de 1946, art. 193. Lei nº 2.622/1955
371	Ferrovário, que foi admitido como servidor autárquico, não tem direito a dupla aposentadoria.	03/04/1964	MS 11367; RMS 7508; MS 7240; MS 6363	4	-0,22951056	Lei nº 2.752/1956, art. 1º, parágrafo único
372	A L. 2.752, de 10.4.56, sobre dupla aposentadoria, aproveita, quando couber, a servidores aposentados antes de sua publicação.	03/04/1964	RE 52176; RE 27925; MS 7333	3	-0,50733913	Lei nº 2.752/1956, art. 1º; e art. 3º.

373	Servidor nomeado após aprovação no curso de capacitação policial, instituído na Polícia do Distrito Federal, em 1941, preenche o requisito da nomeação por concurso a que se referem as Leis 705, de 16.5.49 e 1.639, de 14.7.52.	03/04/1964	RE 51787 EI; RMS 10592; RMS 11169; RE 47110	4	-0,22951056	Lei nº 705/1949, art. 2º; Lei nº 1.639/1952, art. 3º.
384	A demissão de extranumerário do serviço público federal, equiparado a funcionário de provimento efetivo para efeito de estabilidade, é da competência do Presidente da República.	03/04/1964	RE 24171 EI; RE 42233 EI	2	-0,78516771	Constituição Federal de 1946, art. 87, V. Lei nº 1.711/1952, art. 15, § 6º; art. 210, I; e art. 227. Lei nº 2.284/1954, art. 1º. Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1946, art. 23.
394	Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício. (Cancelada)	03/04/1964	Rcl 473 primeira HC 40382 HC 40398 HC 40400 HC 38409 RE 39682 HC 35301 HC 33440 HC 32097 RC 491	10	1,437460877	Constituição Federal de 1946, art. 59, I; art. 62; art. 88; art. 92; art. 100; art. 101, I, "a", "b", "c"; art. 104, II; art. 108; art. 119, VII; e art. 124, IX, XII. Lei nº 1.079/1950. Lei nº 3.528/1959.
406	O estudante ou o professor bolsista e o servidor público em missão de estudos satisfazem a condição da mudança de residência para o efeito de trazer automóvel do exterior, atendidos os demais requisitos legais	01/06/1964	RE 37443 EI RE 35746 RE 41186 EDv- AgR-EDv RE 40127 EDv RE 37443 RE 43601 EDv RE 39019 EDv RE 40149 EDv RE 39019 AI 18127	10	1,437460877	Lei nº 2.145/1953, art. 7º, IV. Decreto nº 34.893/1954, art. 27, IV.

407	Não tem direito ao terço de campanha o militar que não participou de operações de guerra, embora servisse na "zona de guerra"	01/06/1964	AR 532 AI 29949 RE 30762	3	-0,50733913	Lei nº 1.156/1950, art. 1º. Lei nº 1.316/1951, art. 2º, "b"; art. 167; e art. 168. Decreto-Lei nº 3.759/1941, art. 67. Decreto-Lei nº 9.698/1946, art. 99, § 2º. Decreto nº 10.490-A/1942
408	Os servidores fazendários não tem direito a percentagem pela arrecadação da receita federal destinada ao banco nacional de desenvolvimento econômico.	01/10/1964	RMS 12985 RMS 10809	2	-0,78516771	Lei nº 455/1948, art. 1º. Lei nº 1.293/1950, art. 49; art. 50. Lei nº 1.474/1951, art. 3º. Lei nº 2.973/1956, art. 7º.
441	O militar, que passa à inatividade com proventos integrais, não tem direito às cotas trigésimas a que se refere o código de vencimentos e vantagens dos militares	01/10/1964	RE 56022 RE 42238 EI RE 56019	3	-0,50733913	Lei nº 1.316/1951, art. 5º, § 2º.
451	A competência especial por prerrogativa de função não se estende ao crime cometido após a cessação definitiva do exercício funcional	01/10/1964	HC 33509 HC 40382 HC 40398 HC 40400 RHC 28732	5	0,048318013	Constituição Federal de 1946, art. 59, I; art. 62; art. 88; art. 92; art. 100; art. 101, I, "a", "b", "c"; art. 104, II; art. 108; art. 119, VII; e art. 124, IX, XII. Lei nº 1.079/1950. Lei nº 3.528/1959.
452	Oficiais e Praças do Corpo de Bombeiros do Estado da Guanabara respondem perante a Justiça comum por crime anterior à lei 427, de 11/10/1948	01/10/1964	CJ 2733 CJ 2734 CJ 2732	3	-0,50733913	Constituição Federal de 1946, art. 141, § 29. Lei nº 427/1948, art. 2º.

647	Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civis e militar do distrito federal	24/09/2003	SS 846 AgR SS 1154 AgR RE 207440 RE 207150 RE 215828 RE 218479 AI 206761 AgR RE 207627 ED RE 241494	9	1,159632305	Constituição Federal de 1988, art. 21, XIV.
671	Os Servidores Públicos e os trabalhadores em geral têm direito, no que concerne à URP de abril/maio de 1988, apenas ao valor correspondente a 7/30 de 16,19% sobre vencimentos e salários pertinentes aos meses de abril e maio de 1988, não cumulativamente, devidamente corrigido até o efetivo pagamento.	24/09/2003	RE 146749 RE 219533 RE 223205 RE 220798 RE 220913 RE 226935 RE 227116 RE 224160 RE 229042	9	1,159632305	Decreto-Lei 2335/1987, art. 8º. Decreto-Lei 2425/1998, art. 1º.
672	O reajuste de 28,86%, concedido aos servidores militares pelas leis 8622/1993 e 8627/1993, estende-se aos servidores civis do Poder Executivo, observadas as eventuais compensações decorrentes dos reajustes diferenciados concedidos pelos mesmos diplomas legais.	24/09/2003	RMS 22307 RE 217779 RMS 22307 ED RE 229162 RE 236968 AI 232233 AgR RE 211552 RE 224326 RE 246606 AgR RE 234957	10	1,437460877	Constituição Federal de 1988, art. 37, X. Lei 8622/1993. Lei 8627/1993.
673	O art. 125, § 4º, da Constituição não impede a perda da graduação militar mediante procedimento administrativo	24/09/2003	RE 121533 RE 197649 RE 227312 AI 210220 AgR RE 219402 RE 203254 RE 199800	7	0,603975159	Constituição Federal de 1988, art. 125, § 4º.
678	São inconstitucionais os incisos I e III do art. 7º da Lei 8162/1991, que afastam, para efeito de anuênio e licença-prêmio, a contagem do tempo de serviço regido pela Consolidação das Leis do Trabalho dos servidores que passaram a submeter-se ao regime jurídico único.	24/09/2003	RE 221946; RE 222029; RE 2233; RE 225759; RE 218772	5	0,048318013	Constituição Federal de 1988, art. 5º, XXXVI. Lei 8112/1990, art. 243, Lei 8162/1991, art. 7º, I, III.

679	A fixação dos vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva.	24/09/2003	ADI 554 MC ADI 559 MC ADI 519 MC ADI 492 MC ADI 492 MS 22468 MS 22451	7	0,603975159	Constituição Federal de 1988, art. 61, § 1º, II, "a".
680	O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos	24/09/2003	RE 220048 RE 220713 RE 228083 RE 231389 RE 236449	5	0,048318013	Constituição Federal de 1988, art. 40, § 4º.
681	É inconstitucional a vinculação de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária	24/09/2003	ADI 285 MC ADI 377 MC ADI 691 MC ADI 437 MC ADI 287 MC RE 145018 ADI 464 RE 179554 AO 293 RE 166581 ADI 1064 RE 229397 ADI 2050 MC ADI 303 MC	14	2,548775169	Constituição Federal de 1988, art. 25; art. 61, § 2º, II, "a".
682	Não ofende a Constituição a correção monetária no pagamento com atraso dos vencimentos de servidores públicos	24/09/2003	RE 107974 RE 134230 RE 135101 AI 132379 AgR ADI 176 ADI 144 MC RE 146660 AgR RE 135313 AI 138974 AgR AI 163936 AgR	10	1,437460877	Vide nota ¹⁰⁵
683	O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido	24/09/2003	RMS 21033 RMS 21046 RE 156404 RE 165305 AI 156537 AgR RE 140945 RE 142095 RE 176369 RE 176479 AI 208290 AgR RE 212066 RMS 21033	11	1,71528945	Constituição Federal de 1988, art. 5º, "caput"; art. 7º, XXX; art. 39, § 3º
684	É inconstitucional o veto não motivado à participação de candidato a concurso público.	24/09/2003	RMS 17999 RE 111400 RE 125556 AI 179583 AgR RE 200747 AgR	5	0,048318013	Constituição Federal de 1988, art. 5º, XXXVI

¹⁰⁵Não indicada nas informações da súmula disponíveis em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=682.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas> . Acesso em 06/11/20015.

685	É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.	24/09/2003	ADI 308 MC ADI 368 MC ADI 231 ADI 245 ADI 785 MC ADI 837 MC MS 21420 ADI 266 ADI 308 RE 129943 ADI 248 ADI 970 MC ADI 186 MS 22148 RE 150453 ADI 1150 RE 173357 ADI 837 ADI 242	19	3,937918034	Constituição Federal de 1988, art. 37, II
686	Só por lei se pode sujeitar a exame psicotécnico a habilitação de candidato a cargo público.	24/09/2003	RE 93275 RMS 20997 MS 20966 MS 20973 MS 20972 RE 104395 ADI 1188 MC AI 182487 AgR RE 228356 RE 230197	10	1,437460877	Constituição Federal de 1988, art. 5º, II; art. 37, I.
			MÉDIA	4,82609		
			DESVIO PADRÃO POPULACIONAL	3,59934		