Súmula impeditiva de recursos. Uma visão sobre o atual quadro processual brasileiro.

JOSÉ HENRIQUE MOUTA ARAÚJO, Mestre e doutorando em Direito Processual pela Universidade Federal do Pará, Procurador do Estado do Pará, Professor da Universidade da Amazônia- UNAMA, do Centro de Estudos Superiores do Estado do Pará – CESUPA e da Faculdade do Pará – FACI. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual - IBDP

I- INTRODUÇÃO – AS MAIS RECENTES ALTERAÇÕES PROCESSUAIS

O Código de Processo Civil Brasileiro completou trinta e três anos no dia 11 de janeiro de 2006, tendo passado por várias e profundas alterações visando a superação de obstáculos à tempestividade da prestação jurisdicional.

Neste novo século, com as Leis 10.352/01, 10.358/01, 10.444/02, 11.187/05, 11.232/05, 11.276/06, 11.277/06 e 11.280/06 ocorreram significativas alterações voltadas a enfrentar e, quem sabe, superar os chamados pontos de estrangulamento do sistema, que incluem as tutelas de urgência, o cumprimento da sentença, os recursos cíveis, os poderes do magistrado de 1º grau ao receber a petição inicial e a implementação de súmulas ou mesmo *precedentes vinculantes*.

Destarte, durante todos esses anos vêm as comissões de reforma processual repensando institutos vigentes e por vezes consagrados, tentando com isso superar entraves reais e concretos à tempestividade da prestação jurisdicional, estimulando com isso o acesso à justiça[1] e a duração razoável do processo (consoante previsão do art. 5º, LXVIII da CF/88 – advindo da EC 45/2004).

O presente ensaio visa enfrentar um dos pontos relevantes das últimas reformas, ligada a ampliação dos poderes do magistrado de 1º grau na admissibilidade do recurso de apelação. De acordo com a intenção reformista, não deve ser recebida a apelação quando a sentença estiver em conformidade com súmula do STF ou STJ.

---

[1] Acerca do tema *acesso à justiça,* ver a obra clássica de Mauro Cappelleti e Bryant Garth (*Acesso à Justiça.* Porto Alegre : Sérgio Fabris, 1988), além de obra anterior de minha autoria intitulada *Acesso à Justiça e Efetividade do Processo.* Curitiba: Juruá, 2001, e da coordenada por Maria Tereza Sadek. Acesso à Justiça : São Paulo : Fundação Konrad Adenauer, 2001.

Mister ressaltar, desde logo, que pretende a nova alteração legislativa evitar a tramitação de apelação que pretenda impugnar decisão fundada em súmula, caminhando em consonância com os ideais da Emenda Constitucional 45 (que implantou efeito vinculante às súmulas do STF em matéria constitucional, *ex vi* art. 103-A da CF/88) e com a alteração processual implementada pela Lei 11.277/06 (que permite ao magistrado de 1º grau a resolução de mérito *initio litis*, sem sequer determinar a citação do réu para responder ao pedido).

Nas presentes reflexões pretende-se enfrentar alguns aspectos iniciais envolvendo as alterações processuais decorrentes da legislação em questão.

II- SÚMULA VINCULANTE, SÚMULA IMPEDITIVA DE RECURSO E PRECEDENTE VINCULANTE SÃO SOLUÇOES PARA O PROBLEMA DA CRISE DE TEMPESTIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL?

II.1- A vinculação do precedente no sistema processual pós-reformas

Como é fato, está sendo discutida nos últimos anos a chamada reforma do judiciário, cujo primeiro passo foi a aprovação da Emenda Constitucional 45 que, dentre vários aspectos, estabeleceu o poder de vinculação das súmulas do STF que tratem de matéria constitucional reiterada, desde que atendidas as diretrizes estabelecidas no art. 103-A da CF/88.

Na verdade, a intenção da reforma (constitucional e infraconstitucional) é mais ampla do que apenas a fixação do poder de vinculação da súmula do STF, haja vista que também procura consagrar a possibilidade de súmulas que impeçam a tramitação recursal, caso as decisões de graus inferiores as tenham acompanhado. Fala-se, nesse particular, de súmula impeditiva de recurso.

Especificamente no que respeita a reforma constitucional (a advinda da EC 45 e a que ainda se encontra pendente de apreciação no legislativo federal, contida nos PECs 358 e 377/05), sua intenção é superar aspectos ligados à *crise de tempestividade da prestação jurisdicional*. Logo, como uma tentativa de superá-la, implementam-se hipóteses de verdadeiras proibições recursais.

O problema será o enfrentamento da seguinte indagação: a solução para a crise é a vedação de recuso contrário à súmula, ou será que tal instrumento aumenta ainda mais a crise, considerando que engessa o precedente, cria maiores incidentes em caso de desatendimento da decisão superior e, quem sabe, esbarra no princípio da inafastabilidade da jurisdição?

Com efeito, o resultado do processo deve assegurar à parte vitoriosa a efetividade da prestação jurisdicional, ou, como já afirmou Chiovenda:“il processo deve dare

per quanto é possibile praticamente a chi ha un diritto tutto quello e proprio quello ch´egli ha diritto di conseguire”[2]. Assim, a busca da efetividade e duração razoável do processo também passa pelo enfrentamento das noções e críticas às súmulas vinculantes e às impeditivas de recursos.

Apenas como registro, vale mencionar que a legislação infraconstitucional, atendendo esse ideal ligado a tempestividade da prestação jurisdicional, também vem passando por reformas, inclusive consagrando novas disposições a institutos que já tinham sido reformados anteriormente, como no caso do recurso de agravo, recentemente atingido pela Lei 11.187/2005[3]. Referidas modificações processuais tiveram objetivo comum: tentar aprimorar a prestação jurisdicional, superando entraves ligados ao aspecto recursal.

Os contornos da reforma do judiciário estão claros. As várias crises justificaram o pensamento da mudança, com a implantação do caráter vinculante às sumulas do STF que versam sobre reiterada matéria constitucional (mediante decisão de dois terços dos seus membros). Contudo, tais contornos merecem maior reflexão, inclusive dentro do próprio direito constitucional e da teoria do direito, para que se possa concluir quanto à correta implementação do caráter vinculante às decisões do órgão de cúpula do Poder Judiciário nacional e, mais recentemente, com a ampliação do caráter de vinculação, desta feita envolvendo a súmula impeditiva de recursos e mesmo o precedente do juízo vinculante (leis 11.276 e 11.277/06).

Aliás, com poucos meses de implantação da súmula vinculante, já há inclusive a PEC n. 377/05 pretendendo retirar esse caráter vinculante, passando apenas a ser impeditiva de recurso. A grande diferença entre as duas modalidades está na conseqüência, eis que enquanto na vinculante o magistrado está impedido de contrariar a disposição superior, inclusive sujeitando-se à reclamação, na impeditiva de recurso o seu poder de criação está garantido, sendo vedada, em caso de acompanhamento da súmula, a interposição de apelo recursal.

Portanto, em pouco tempo de alteração do texto constitucional, já se está afirmando que a súmula vinculante não é mais o grande ideal (se é que um dia realmente foi), diminuindo o poder do precedente e salvaguardando a criação do direito pelos magistrados de graus inferiores.

Ademais, como já mencionado, juntamente com a PEC 377 está em discussão outra etapa da reforma do Judiciário, desta feita pela PEC 358, tendo como um dos objetivos a implantação do conceito de súmula impeditiva de recurso às advindas do STJ.

---

[2]CHIOVENDA, Guiseppe. *Saggi di Diritto Processuale* Civile. Vol, I, Roma, 1930, p. 110.

[3] Sobre o assunto, ver ARAÚJO, José Henrique Mouta. *O agravo e as mais recentes alterações processuais: alguns questionamentos*. In Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis. Nelson Nery Jr. e Teresa Arruda Alvim Wambier (coord), vol. 10. São Paulo : Revista de Processo, 2006, pp. 200-230.

Ainda nesse panorama, recentemente foi sancionada a Lei 11.276/06, alterando o art. 518 §1º do CPC para atribuir poderes ao magistrado de 1º grau, antes mesmo de aprovação da PEC 358/05, de não receber recurso de apelação quando interposto contra sentença em conformidade com súmula do STJ e STF.

Ademais, a Lei 11.277/06 também ampliou o conceito de vinculação, permitindo que o magistrado de piso resolva o mérito sem a necessidade determinar a citação do réu, quando já possua precedente contrário aos interesses do demandante, atendidos os requisitos do art. 285-A do CPC.

Todas as alterações já ocorridas e as que ainda estão pendentes buscam implementar maior celeridadade à prestação jurisdicional, evitando dilações indevidas, estando aberta à discussão a viabilidade das propostas constitucionais (já implementadas e as em discussão nas propostas de emenda constitucional) e infraconstitucionais (advindas das recentes leis 11.276 e 11.277/06).

II.2- O precedente vinculante – os novos poderes dos magistrados de primeiro grau advindos da Lei 11.277/06

Com a preocupação voltada a tempestividade da tutela jurisdicional foi recentemente promulgada a Lei 11.277/06, ampliando os poderes do magistrado na admissibilidade da petição inicial.

Destarte, se antes das alterações seus poderes estavam restritos ao indeferimento da petição inicial (inclusive com caráter definitivo, como nos casos da prescrição[4] e decadência), passou a lei 11.277/06 a permitir a *resolução imediata do mérito* contrário ao interesse do autor, desde que atendidos os pressupostos nela previstos.

A intenção é clara, considerando que nos processos repetidos a interpretação do magistrado *pode* manter-se a mesma. Logo, *ab initio* passa a ser possível a resolução de mérito improcedente, sendo dispensável a citação do demandado, consoante nova redação dada ao art. 285-A do CPC, implementando-se solução mais célere à provocação judicial formulada pelo autor.

Trata-se, ao contrário da súmula vinculante e da impeditiva de recurso, de precedente interno (do próprio juízo) que permite a resolução super-antecipada da

[4] Vale ressaltar que, também caminhando no sentido de implementar maior celeridade à prestação jurisdicional, a recente Lei 11.280/06 passou a consagrar a possibilidade do magistrado conhecer a prescrição, consoante alteração do art. 219, §5º, do CPC. Logo, passa a ser possível, em todas as situações, o indeferimento da inicial por prescrição, *ex vi* art. 295, IV c/c 219, §5º, do CPC.

lide[5], sem sequer a necessidade de citação do réu, ampliando os poderes do magistrado ao recepcionar a petição inicial.

Contudo, o precedente interno vinculante utilizado para *resolver liminarmente o mérito contrário ao autor sem a citação do réu*, merece muito cuidado na sua aplicação, sob pena de, mesmo com a intenção de antecipar a prestação jurisdicional, poder gerar maiores incidentes processuais, como os que envolvem as seguintes indagações: se o precedente for reformado pelo tribunal, poderá o juizo de 1º grau continuar aplicando-o como critério para decidir liminarmente os processos repetidos? E quando houver decisões contraditórias entre diversos juízos envolvendo a mesma matéria?[6]

O novo dispositivo legal – mister repisar - caminhou no sentido das reformas anteriores, evitando incidências processuais contra matérias já pacificadas. Mas será que a implementação de *precedente vinculante* é realmente a solução para a crise de tempestividade?

Na verdade, entende-se que é um dos caminhos que se deve trilhar, desde que deixe garantido o poder de criação do juiz e que tal alternativa não signifique violação ao princípio da inafastabilidade da jurisdição.

II.3- A súmula impeditiva de recurso e de reexame necessário. As reformas anteriormente ocorridas nos arts. 475, 527 e 557 do CPC

Ao lado da súmula vinculante (EC 45) e do precedente interno vinculante, outra alteração que merece registro foi o fortalecimento das súmulas impeditivas de recurso e de reexame necessário, desta feita vedando o processamento da apelação em caso de sentença fundada em súmula do STF ou STJ, bem como a desnecessidade de reapreciação das decisões de 1º grau contrárias à fazenda quando fundadas em súmula dos tribunais superiores e jurisprudência do plenário do STF.

Com efeito, com as reformas processuais ocorridas nos últimos anos, percebe-se clara intenção de restringir o acesso aos tribunais ordinários e extraordinários nos casos de matérias repetidas, diminuindo ao máximo possível a quantidade de incidentes (recursais ou não) nos órgãos colegiados.

Especificamente no que respeita a mudança ocorrida no art. 475 do CPC, advinda da Lei 11.232/01, é fato que a vedação ao reexame nesses casos apenas evitará

---

[5] Utiliza-se a expressão *super-antecipado da lide* para diferenciá-la das hipóteses de julgamento antecipado da lide previstas no art. 330 do CPC, apenas permitidas após a oportunidade do contraditório.

[6] Referidas indagações foram enfrentadas em trabalho específico. Sobre o assunto, ver. ARAÚJO, José Henrique Mouta. *Processos repetidos e os poderes do magistrado diante da Lei 11.277/2005. Observações e críticas*. Revista Dialética de Direito Processual n. 37. São Paulo : Dialética, 2006.

a utilização da prerrogativa fazendária, não atingindo a possibilidade de manejo recursal. Nada impede, fazendo análise conjunta das últimas alterações processuais, que não caiba reexame necessário e o próprio recurso de apelação da pessoa jurídica de direito público tenha seu processamento negado, caso a sentença esteja em conformidade com súmula do STJ ou STF (*ex vi* art. 518 do CPC).

As últimas reformas têm realmente ampliado o poder do magistrado de 1º grau, inclusive nas causas envolvendo a fazenda pública, haja vista ser possível nesses casos a não sujeição da decisão ao reexame necessário e, quem sabe, não recebimento e negativa de seguimento da apelação (que, na prática, por certo acabará por ensejar agravo de instrumento com pedido de efeito suspensivo para evitar o *cumprimento* provisório[7] da decisão recorrida).

O caminho está bem traçado: evitar ao máximo recurso infundado e em contradição às decisões dos tribunais superiores bem como restringir o cabimento do reexame necessário, com a consequente ampliação dos poderes dos magistrados de 1º grau.

E não é só.

Além da hipótese do art. 475 do CPC, também as reformas ocorridas nos últimos anos incentivaram a súmula impeditiva de recursos.

Realmente, a modificação ocorrida em 1998 ampliou os poderes do relator para resolver os recursos contrários às súmulas, às jurisprudências dominantes dos respectivos tribunais, STF ou STJ, *ex vi* arts. 527 e 557 do CPC. Trata-se, a bem da verdade, de negativa de seguimento ou improvimento monocrático, dispensando a apreciação colegiada.

Aliás, no caso específico do agravo de instrumento contra decisão interlocutória oriunda de 1º grau, o art. 527, II estabelece permissivo ao relator para negar seguimento ao recurso nos casos especificados no art. 557.

Ora, fazendo interpretação conjunta, é fácil perceber que, ao lado da ampliação do poder dos magistrados de 1º grau, as reformas também atribuíram maiores poderes ao membro do tribunal para resolver a sorte do recurso monocraticamente e sem a necessidade de chancela do órgão colegiado, inclusive tendo como fundamento os precedentes (aqui entendidos como súmulas ou mesmo jurisprudência dominante) internos ou dos tribunais superiores.

---

[7] Fala-se *cumprimento provisório*, consoante as alterações advindas da Lei 11.232/05, considerando que a execução passa a ser *ex intervalo* (definitiva ou provisória).

II.4- Os novos poderes para um novo processo civil. A vinculação das decisões superiores. A importância das alterações decorrentes da Lei 11.276/06

Como se observou até o presente momento, nas últimas reformas houve preocupação expressa envolvendo a quantidade de incidentes processuais, inclusive permitindo a vinculação dos precedentes aos casos repetidos.

Importante ratificar, por oportuno, que a implantação da súmula impeditiva de recursos gera menor cerceamento ao poder de criação do juiz se comparada a súmula vinculante, inclusive porque apenas nesta há o cabimento de reclamação em caso de desatendimento do precedente.

Especialmente no que diz respeito às súmulas impeditivas de recursos, vale mais uma vez repisar que a PEC 358/05 procura ampliar sua concepção inclusive no âmbito do STJ, implementando vedação de processamento recursal contra decisão nelas amparadas, desde que atendidos os requisitos estabelecidos especificamente na redação proposta para o art. 105-A da CF/88.

Ora, será que apenas com a aprovação da PEC se terá a implantação da súmula impeditiva de recursos no sistema processual? A resposta deve ser negativa, considerando que o legislador infraconstitucional adiantou-se nessa concepção. Com efeito, já há dispositivos que asseguram poderes ao magistrado para negar seguimento a recurso contrário à súmula (quer em 1º quanto 2º graus), inclusive monocraticamente, o que significa maior celeridade à prestação jurisdicional.

Ademais foi sancionada a Lei 11.276 em 07.02.06, deixando claro que, a partir da sua vigência, o magistrado de 1º grau não receberá (*portanto, negará seguimento*) o recurso de apelação quando a sentença estiver em conformidade com súmula do STF ou STJ. Com a alteração processual, ampliou-se a previsão de impeditivo recursal, caminhando na mesma direção das alterações já ocorridas nos arts. 527 e 557 do CPC.

Como já mencionado, nada impede que o magistrado de 1º grau aplique as alterações advindas das leis 11.277 e 11.276/06, podendo resolver *ab initio* o mérito contrário ao pedido do autor (art. 285-A, do CPC) e, se houver apelação por parte deste, não receber seu recurso, considerando que a decisão foi fundada em súmula.

Aliás, aqui novamente merece registro que já está sendo discutida a possível retirada da súmula vinculante do sistema, permitindo-se somente a súmula impeditiva de recursos.

Ora, se de um lado há o precedente vinculante do próprio juízo (art. 285-A, advindo da Lei 11.276/06) e a súmula impeditiva de recursos nas suas duas

conotações (art. 518, §1º do CPC e PEC 358/05), de outro o poder de criação e de interpretação do juiz deve ser salvaguardado.

Com efeito, a súmula impeditiva de recurso evita o que em outra oportunidade denominou-se de *risco de engessamento do precedente,* que pode advir da súmula vinculante[8]. Realmente, se em decorrência da súmula vinculante há risco de engessamento do precedente e choque em relação ao poder de criação do juiz, na súmula impeditiva de recurso protege-se a atuação do magistrado, sendo possível a utilização do instituto em caso de manejo de recurso contra a decisão fundada exatamente no precedente sumulado.

Por outro lado, em que pese a redação do art. 518, §1º do CPC indicar um caráter obrigatório (*o juiz não receberá),* mister defender que o processo de criação e interpretação do magistrado caminha em sentido inverso.

Realmente, poderá o magistrado receber o recurso e determinar seu processamento natural mesmo havendo súmula que em tese impediria sua subida, desde que demonstre seu convencimento (art. 93, IX da CF/88) no sentido de que o apelo merece ser remetido ao tribunal *ad quem*. Contudo, considerando que a apelação possui juízo de admissibilidade também em 2º grau, nada impede que o relator do recurso negue monocraticamente seguimento (ou mesmo provimento) ao apelo baseado na súmula que fundamentou a decisão recorrida, desta feita aplicando o art. 557 do CPC.

Ora, o maior prestígio à súmula impeditiva de recurso gera um amadurecimento do precedente e visa impedir processamento de recurso totalmente inadmissível. Contudo, tal interpretação caberá ao magistrado responsável pela análise da admissibilidade (e mesmo do mérito) do apelo, sem que isso se torne uma obrigatoriedade, inclusive evitando-se o engessamento do precedente.

Resta, para finalizar, responder à seguinte solução: será que o incentivo à súmula impeditiva de recursos advinda da lei 11.276/06, aliada as alterações já implementadas pela EC 45 e as previstas nas propostas de emenda 358 e 377/05 significam solução para o problema da demora na solução da controvérsia?

Apenas o tempo e o amadurecimento da reformas dará a resposta. Contudo, uma observação não se pode deixar de apresentar: as reformas visam aprimorar a atuação jurisdicional, ampliando os poderes dos magistrados de 1º grau e mesmo dos tribunais na apreciação dos recursos, mas de forma alguma podem conduzir a

---

[8]Destarte, analisando-se o paradigma súmula vinculante X poder criador do juiz, defendeu-se que "o problema, portanto, está na *generalização do precedente*, trazendo riscos envolvendo o poder de criação e a própria independência do juiz de piso. E mais, se em um caso concreto existirem aspectos diferenciados que mereçam tratamento também diferenciado, corre-se o risco de *engessar o poder de criação, de livre investigação e de independência do magistrado*". ARAÚJO, José Henrique Mouta. *Reflexões envolvendo a implantação da súmula vinculante decorrente da Emenda Constitucional n. 45.* Revista Dialética de Direito Processual n. 26. São Paulo : Dialética, 2005, p. 70.

restrição do poder de criação e interpretação do magistrado[9], caso contrário estar-se-á colocando em risco o próprio processo de criação do direito.

De mais a mais, como já mencionado, a legislação infraconstitucional vem passando por um processo profundo de reforma, que também corrobora com a busca do ideal voltado à tempestividade da prestação jurisdicional.

[9] Como bem afirma Hans Kelsen, "a interpretação feita pelo órgão aplicador do Direito é sempre autêntica. Ela cria o Direito. Na verdade, só se fala de interpretação autêntica quando esta interpretação assuma a forma de uma lei ou de um tratado de Direito internacional e tem caráter geral, quer dizer, cria Direito não apenas para um caso concreto mas para todos os casos iguais, ou seja, quando o ato designado como interpretação autêntica represente a produção de uma norma geral. Mas autêntica, isto é, criadora de Direito é-o a interpretação feita através de um órgão aplicador do Direito ainda quando cria Direito apenas para um caso concreto, quer dizer, quando esse órgão apenas crie uma norma individual ou execute uma sanção. A propósito importa notar que, pela via da interpretação autêntica, quer dizer, da interpretação de uma norma pelo órgão jurídico que a tem de aplicar, não somente se realiza uma das possibilidades reveladas pela interpretação cognosciva da mesma norma, como também se pode produzir uma norma que se situe completamente fora da moldura que a norma a aplicar representa". *Teoria pura do Direito*. 6ª edição. São Paulo : Martins Fontes, 1998, p. 394.