

Estados democráticos federados, nomofilaquia das Cortes e CPC/15

Carolina Biazatti Borges¹
Nauani Schades Benevides²

Resumo: O presente estudo objetiva, primeiramente, analisar as raízes do modelo federado do estado democrático brasileiro, claramente inspirado no exemplo norte-americano, e identificar sua configuração atual. Em seguida, pretende relacionar o federalismo brasileiro e sua proposta de unidade diante da diversidade com o Poder Judiciário, especialmente com as Cortes Supremas e os papéis que estas desempenham – ou deveriam desempenhar – no ordenamento jurídico pátrio. Por fim, busca examinar os artigos 926 e 927 do Código de Processo Civil de 2015 e o dever de fundamentação das decisões judiciais como pilares da formação de precedentes vinculantes e relacionar o fenômeno ao lema da unidade idealizado pelo modelo federativo.

Palavras-chave: Federalismo; Cortes; Código de Processo Civil de 2015; Precedentes.

Introdução

O modelo federativo de estado é adotado por vinte e oito países que revelam características sociais, econômicas e culturais díspares. Por isso, afirma-se que cada federação possui uma feição exclusiva. De fato, a garantia constitucional de, ao menos, duas ordens de governo distintas é um atrativo aos estados democráticos que buscam preservar a autonomia de suas unidades constitutivas.

Há uma séria dimensão política na organização judiciária dos países federalistas, dada a importância da interpretação da Constituição e das leis infraconstitucionais. Assim, o papel que exercem as Cortes de vértice, integrantes ou paralelas à estrutura do Poder Judiciário, varia de acordo com a fisionomia de cada estado. Seja para controlar a legalidade das decisões proferidas por juízes ordinários ou para reconstruir a ordem jurídica através da outorga de sentido ao texto legal e à formação de precedentes, as Cortes são responsáveis pela entonação dada aos direitos em uma federação democrática.

O estudo objetiva analisar, ao final, de forma breve, os artigos 489, §1º, 926 e 927 do CPC/2015, que inauguraram um momento de novidades e indagações quanto à função nomofilática dos tribunais brasileiros, tendo em vista que cresce a responsabilidade dos

¹ Mestranda em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo. Bolsista pela CAPES.

² Mestranda em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo. Bolsista pela FAPES.

magistrados quanto a uma adequada fundamentação das decisões judiciais com vistas a formação de precedentes que vinculem a comunidade jurídica e a sociedade civil. Tal mudança requer, todavia, um amadurecimento dos operadores do direito quanto ao papel que as Cortes de Precedentes devem desempenhar no intuito de não apenas cumprir satisfatoriamente o disposto na nova lei processual, como também de perseguir a justa tutela de direitos em um país tão cultural e, conseqüentemente, juridicamente diversificado.

O federalismo brasileiro e a busca pela unidade na diversidade

Contraopondo-se aos estados denominados unitários, cujo organismo político é único, o estado brasileiro se apresenta, desde a Constituição Federal de 1891, como uma federação. Etimologicamente, o termo, do latim *foedus* (pacto, aliança), corresponde a uma integração entre estados que origina um novo estado, que com aqueles não se confunde. Dessa forma, a união propicia algumas vantagens, dentre elas o fortalecimento dos estados-membros e a manutenção de suas particularidades socioculturais (DALLARI, 2005, p. 262). Há de se ressaltar, ainda, que o sistema federado de estado é próprio de países que adotam regimes democráticos, uma vez que governos autoritários tendem a concentrar os poderes de gestão estatal em uma figura central.

No que concerne às características de um estado federado, entretanto, divergem os juristas, notadamente em razão da captação de uma peculiaridade ou outra por algum deles que escapou à percepção dos demais, mas, principalmente, porque cada federação possui uma fisionomia própria: a que lhe imprime o ordenamento jurídico local (CARRAZZA, 2015, p. 154). Daí a dificuldade de conferir uma visão estática à federação, eis que não há estado igual a outro em nenhum aspecto – financeiro, social, político, geográfico, e tantos outros imagináveis. Nesse sentido, quando alguém nos pergunta “o que é federalismo?”, a resposta somente pode ser dada por meio de outra pergunta: “a qual deles você se refere?”.

Notoriamente, o modelo norte-americano inspirou os vinte e oito países que hoje são denominados federados. As colônias britânicas estabelecidas em solo americano, dotadas de autonomia em razão das mais diversas preocupações da Coroa em uma Europa beligerante, prosperaram e se autogovernaram através de variadas técnicas administrativas (FERREIRA, 1950, p. 64). Firmado o Tratado de Paris (1763), que pôs fim à Guerra dos Sete Anos, a Inglaterra, economicamente abalada, voltou sua atenção às colônias com vistas a se reerguer mediante a taxaço de produtos e a exigência de exclusividade mercantil, fatos estes que, juntamente com tantos outros das mais variadas ordens, culminaram na independência norte-americana.

Em busca de um modelo político adequado ao sensível momento de transição, os revolucionários concluíram que somente unidos garantiriam a defesa interna e a projeção exterior do país (FERREIRA, p. 66), ainda que a autonomia de cada uma das ex-colônias pudesse ser mantida.

O federalismo brasileiro, em contrapartida, não veio do múltiplo para a unidade, mas sim, de forma inversa, da unidade para o múltiplo (PONTES DE MIRANDA, 1987, p. 322).

Até a Proclamação da República, os governantes das províncias da colônia portuguesa eram nomeados e removidos pelo Imperador, chefe dos Poderes Executivo e Moderador, não havendo que se falar em autonomia entre elas. Depositou-se na República Federativa, portanto, a esperança da solução dos problemas político-administrativos da época, em meio a um Brasil recém independente onde habitavam diversos contrastes: províncias ricas e províncias pobres, províncias grandes e províncias pequenas, províncias civilizadas e outras tragicamente alheias aos benefícios da civilização (MOTTA FILHO, 1950, p. 199). Partiu-se, assim, de um estado unitário para um estado federado, o qual encontrava diversos percalços e servia de palco para uma gama de interesses políticos conflitantes.

Dado que São Paulo e Minas Gerais eram as duas unidades constitutivas da federação brasileira aptas a se desenvolver sem maiores aportes do poder político central, à época, o Brasil foi regido por um poderoso governo republicano provisório. E assim, controlado pela entidade federativa central, mantém-se até os dias atuais. Apesar do fortalecimento econômico paulatino dos demais estados, a União sempre deteve um plexo de competências legislativas constitucionalmente instituídas bem mais abrangente do que aquele atribuído aos outros entes da federação, cuidando da esmagadora maioria das matérias mais relevantes para a vida dos cidadãos.

Uma leitura dinâmica do artigo 22 da Constituição Federal de 1988 já permite a compreensão deste fenômeno. Em que pese a possibilidade de delegação de certas matérias ao crivo legislativo dos estados, ou ainda a concorrência na elaboração normativa de tantas outras (artigo 24), o que resguarda a ideia de um federalismo cooperativo, não é possível afirmar que este de fato exista.

Há mais de treze mil leis federais hoje no Brasil, as quais não raramente tendem a esgotar o tratamento da matéria, sobrando uma ínfima fatia aos estados-membros. Nesse sentido, há uma centralização tão patente de competências nas mãos do poder central que, analisando o país por esta perspectiva, poderia se afirmar que vivemos em um estado unitário. Tal fenômeno imprime uma ideia de que há mais assuntos de interesse geral (de competência da União) do que de interesse regional (de competência dos estados) ou local (de competência dos municípios), situação esta que se confronta com a própria essência do ideário federalista, embora haja circunstâncias fáticas (como, por exemplo, problemas relativos a Amazônia ou ao Vale São Francisco) em que se torna difícil discernir qual interesse predomina (SILVA, 2005, p. 478).

O modelo federado de estado, em verdade, possui a nobre e democrática proposta de conjugar e manter diversidade e unidade, isto é, de unir entidades heterogêneas em torno de um conjunto de regras comuns, dando-lhe certa heterogeneidade (DALLARI, 1986, p. 51). Desta missão não escapa o federalismo brasileiro, o qual, como visto, nasceu da unidade para o múltiplo, mas ainda se mantém estruturalmente uno, outorgando mais poderes a União do que aos estados-membros e aos municípios.

Entretanto, reconhece-se que manter a diversidade dentro da unidade é tarefa árdua. Não por acaso, ambos os conceitos aparentemente soam como movimentos antagônicos, o primeiro tendente à descentralização e, o segundo, à centralização (RANIERI, 1994, p. 87).

Por tal razão, o estado federado deve se munir de mecanismos repelentes de quaisquer tentativas de violação à sua composição, o que confere ao Poder Judiciário a atribuição de agir com neutralidade a fim de prevenir e reprimir a usurpação de competências de um ente pelo outro. Em outros termos, em uma sociedade em que cada cidadão deve obediência a ao menos dois níveis de governo, nenhum destes deve ser responsável pela tomada de decisões mediante eventuais conflitos, e sim um poder independente (MILL, 1861, p. 191).

A interpretação e aplicação da Constituição Federal de modo a proteger o estado federado diante de choques de competências, dada sua organização político-administrativa, é a incumbência primária da Corte Suprema, quando analisadas suas funções mediante tal modelo. É através desta atividade que a unidade, em meio a diversidade, é garantida.

Há, porém, uma outra incumbência, esta secundária (como função das Cortes dentro de uma federação), bastante palpitante, e que ganhou relevo com o advento do Código de Processo Civil de 2015: a formação de precedentes normativos, que também têm por escopo a unidade, sob o ângulo, por óbvio, do ordenamento jurídico pátrio. Nesta esteira, o paralelismo existente entre a essência do estado federado e a atuação das Cortes no sentido de formar precedentes vinculantes é algo natural e coerente, tendo em vista que ambos perseguem o mesmo objetivo.

As Cortes de vértice brasileiras

As Cortes de vértice e suas variadas funções dentro de um determinado ordenamento jurídico podem ser estudadas mediante diversos aspectos. Por esta razão, deixa-se claro, desde logo, que a intenção deste breve trabalho é analisar a denominada função nomofilática exercida pelos tribunais, no sentido mais moderno a que lhe atribui a doutrina, qual seja, a de persecução da unidade do direito (e não da lei), mediante processos hermenêuticos que auxiliem na investigação de uma solução mais racional e afinada com os preceitos constitucionais (ALVIM; DANTAS, 2017, p. 309).

O Supremo Tribunal Federal, e, mais recentemente, o Superior Tribunal de Justiça, são os órgãos de cúpula do Judiciário brasileiro responsáveis por manter a inteireza do direito federal: aquele em matéria constitucional e, este, em matéria infraconstitucional. O recurso dirigido a essas Cortes tem aptidão de provocar a realização do propósito exclusivamente privado, que corresponde ao acolhimento da pretensão deduzida, bem como se presta a satisfazer o interesse público na solução do conflito.

A tarefa de promover a unidade do direito, entretanto, nunca esteve livre de problemas atrelados ao modelo federado de estado brasileiro. Desde a Constituição de 1891, compete à União editar leis sobre direito civil, penal e comercial, e, a partir de 1934, sobre direito processual. E sobre o produto dessa atividade legislativa recai a interpretação de todos os tribunais estaduais e federais do país, as quais nem sempre são consoantes aquela imprimida pelo STF.

Em razão disso, já afirmava José Afonso da Silva que aos estados-membros cabe apenas o direito (ou melhor, o ônus) da organização judiciária, eis que, o que se chama de Justiça Estadual, não é propriamente estadual, mas sim órgãos da Justiça nacional descentralizados, já que pouco restou para os estados contribuírem para a normatividade do direito (1963, p. 9). Apesar da antiga conclusão do jurista, não há como negar que se trata de máxima aplicável nos dias atuais.

Não por acaso, uma grande parte dos litígios, desde o início da República, era decidida de forma definitiva pelo STF, tendo em vista a possibilidade de veiculação de qualquer questão federal ou constitucional pelo recurso extraordinário. Deu-se início à preocupação com a denominada crise do STF, ou, ainda, crise do recurso extraordinário. Em que pesem as diversas tentativas de contornar o problema, não raramente por meio da obstaculização da interposição de recursos à Corte, o que se denota é o prolongamento desse estado de ineficácia no julgamento de demandas hodiernamente, do qual resultam o protraimento indefinido dos feitos, contrariando a garantia da duração razoável do processo (artigo 5º, LXXVIII, da CF/88), e a massificação da resposta judiciária, em detrimento do exame cuidadoso dos casos e da consistente fundamentação jurídica da decisão (MANCUSO, 2007, p. 81).

Sequer a criação do STJ, órgão este considerado o segundo “Tribunal da Federação”, foi suficiente para proporcionar um alívio à dita crise, mormente em meio a prolixidade da Constituição Federal de 1988. Dentre as problemáticas que se mantiveram incólumes com o advento da nova Corte, observa-se que passamos a ter dois recursos, interponíveis ambos, em larga medida, contra as mesmas decisões, o que culminou por complicar o processo (BARBOSA MOREIRA, 2009, p. 586).

Inevitável concluir, portanto, que às Cortes de cúpula brasileiras, especialmente ao STJ, que não dispõe do filtro da repercussão geral tal qual o STF, compete dar a última palavra a grande parte dos conflitos postos em juízo, palavra esta que deve ser encontrada em meio à vasta gama de leis federais. Para fins de contraste, cita-se o caso da Suprema Corte Estadual do Colorado, que, aos moldes da Suprema Corte Americana, julga apenas os recursos que reputa relevantes, o que conseqüentemente implica na definitividade da decisão dada pelo Tribunal de Apelação, instância inferior na seara estadual (FREITAS, 2010).

Entretanto, foi notório o esforço do legislador do Código de Processo Civil de 2015 para tentar dar os primeiros passos rumo a um novo cenário. Embora não possua o condão de reverter o atual estágio de centralização da figura da União no federalismo brasileiro, o processo civil tem vocação para amoldar a função nomofilática dos tribunais de vértice e proporcionar meios de efetivação da segurança jurídica e da celeridade processual. Não se trata de uma esperança ingênua de que a crise do Judiciário brasileiro possa ser resolvida com o advento do novo código, mas de uma constatação de que a sua chegada pode proporcionar melhores condições às Cortes no desempenho de suas tarefas.

Destarte, é impossível não associar a introdução do sistema de precedentes vinculantes – ao menos de modo explícito, pelo CPC/15 – no ordenamento jurídico brasileiro à própria essência do modelo federado de estado: ambos se voltam à busca pela unidade em meio a diversidade.

Os artigos 926 e 927 do CPC/15 e o dever de fundamentação das decisões judiciais para a formação de precedentes vinculantes

A busca pela isonomia das decisões judiciais para casos análogos não foi iniciada pelo CPC/15. Súmulas vinculantes, repercussão geral nos recursos extraordinários e efeito *erga omnes* nas decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade são exemplos de que o tratamento idêntico de causas idênticas já é algo cobijado há um certo tempo.

Todavia, antes do CPC/15, não havia substrato legal para a implantação de um modelo de precedentes no ordenamento jurídico brasileiro, razão pela qual todos os mecanismos supracitados originavam provimentos judiciais formalmente vinculantes, mas completamente descompromissados com a formação de uma *ratio decidendi* – a parte efetivamente vinculante da decisão – que permitisse a aplicação correta da norma do precedente aos demais casos.

Aparentemente preocupado com este fato, o legislador inseriu no artigo 926 do CPC/15 a necessidade da uniformização da jurisprudência, que deve ser mantida estável, íntegra e coerente. A mudança de paradigma, portanto, consiste em abandonar o caráter meramente persuasivo dos precedentes e transformá-los em normas vinculantes (ZANETI JR, 2015, p. 1424).

Ademais, o legislador optou por arrolar, no artigo 927, as hipóteses de vinculação: decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade, enunciados de súmulas vinculantes, acórdãos em incidentes de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos repetitivos, enunciados das súmulas do STF e do STJ e orientações do plenário ou órgão especial aos quais juízes e tribunais estiverem vinculados.

Entretanto, a nosso ver, tal dispositivo deve ser interpretado e aplicado com cautela, tendo em vista que nem todas as decisões, enunciados e orientações por ele abarcadas serão de fato vinculantes. Além dos requisitos formais elencados pelo artigo, há critérios materiais a serem observados quando da análise de sua aplicabilidade: conformidade com a Constituição Federal e com a legislação infraconstitucional, coerência da decisão com as questões submetidas ao julgamento do tribunal e possibilidade de identificação dos fundamentos determinantes, isto é, da *ratio decidendi*.

Logo, não por acaso o legislador também optou por inserir no código o § 1º do artigo 489, que reforça o dever de fundamentação das decisões judiciais, em especial os incisos V e VI, que não consideram adequadamente motivado o *decisum* que se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos e que deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

Tal dispositivo, portanto, integra o eixo dogmático do modelo de precedentes brasileiros e disciplina, inclusive, as técnicas de distinção e superação. A unidade do ordenamento jurídico, nessa esteira, está intrinsecamente relacionada a adequada fundamentação das decisões judiciais ao contexto de inserção de um precedente.

Portanto, é papel do processo civil, em um estado constitucional, servir à unidade do direito (MITIDIERO, 2014, p. 28) e fazer parte da busca pelo ideal da coerência e da segurança jurídica em um estado tão diversificado, o que somente é possível por meio de decisões judiciais bem fundamentadas e resultadas da preocupação dos magistrados com a efetividade do modelo brasileiro de precedentes.

Conclusão

Em que pesem todos os obstáculos, de natureza jurídica ou extrajurídica, enfrentados pelas Cortes de vértice brasileiras no desenvolvimento de suas variadas funções, é certo que, uma destas, é a de conferir unidade ao ordenamento jurídico em meio a um caos de diversidade de leis federais. Tal abundância se deve ao modelo de federação que se instalou no Brasil, qual seja, aquele que concentra maiores poderes na órbita da União.

Nesse sentido, a busca pela unidade, no sentido de outorga de isonomia no tratamento de casos semelhantes, tem sido realizada através de diferentes técnicas. Porém, o CPC/15 trouxe novas expectativas quanto à concretização de um modelo pátrio de precedentes vinculantes, cujo núcleo reside nos artigos 926 (deveres de estabilidade, integridade e coerência das decisões), 927 (o qual lista hipóteses de vinculação das decisões, mas deve ser interpretado e aplicado com cautela, conforme visto) e 489, §1º, V e VII (orientações à adequada fundamentação das decisões em casos que envolvam a aplicação de precedentes).

Portanto, sem a possibilidade de extração da *ratio decidendi* das teses jurídicas não é possível atribuir vinculatividade à decisão judicial, razão pela qual o ônus argumentativo dos magistrados foi severamente ampliado, dado sua responsabilidade perante novos rumos na busca pela unidade do ordenamento jurídico.

Referências

- ALVIM, Teresa Arruda; DANTAS, Bruno. Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores no direito brasileiro. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Comentários ao Código de Processo Civil. v. 5. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- _____. O Estado Federal. São Paulo: Ática, 1986.
- FERREIRA, Waldemar. A federação e o presidencialismo no sistema constitucional brasileiro. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66141/68751>>. Acesso em 30 out. 2017.

- FREITAS, Vladimir Passos de. A autonomia na Justiça Estadual norte-americana. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2010-fev-21/segunda-leitura-autonomia-justica-estadual-norte-americana>>. Acesso em: 30 out. 2017.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Recurso extraordinário e recurso especial. In: Recursos no processo civil. Coord.: NERY Jr., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MILL, John Stuart. Representative Government. Disponível em: <<http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/repgovt.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2017.
- MITIDIERO, Daniel. Cortes Supremas e Cortes Superiores: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente. 2 ed. São Paulo: RT, 2014.
- MOTTA FILHO, Candido. As transformações do federalismo. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66145/68755>>. Acesso em: 30 out. 2017.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1967. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Sobre o federalismo e o estado federal. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 9. São Paulo, p. 87-98, 1994.
- SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- _____. Do recurso extraordinário no direito processual civil brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1963.
- ZANETI JR., Hermes. Comentários ao artigo 926. In: Comentários ao novo Código de Processo Civil. CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo (coord.). Rio de Janeiro: Forense, 2015.