

REVISTA DIALÉTICA DE DIREITO PROCESSUAL (RDDP)

Repositório autorizado de jurisprudência dos seguintes tribunais:

- do Supremo Tribunal Federal (Despacho do Exmo. Sr. Presidente no Processo nº 318.189, publicado no DJU 1 de 8 de novembro de 2004, página 1; inscrição sob nº 035-04, em 9 de novembro de 2004, conforme Ofício nº 074-SDO/2004);
- do Superior Tribunal de Justiça (sob nº 54 - Portaria nº 1, de 30 de junho de 2003, do Exmo. Sr. Ministro Diretor da Revista do STJ, publicada no DJU 1 de 7 de julho de 2003, página 51);
- do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Portaria COJUD nº 3, de 30 de junho de 2003, do Exmo. Sr. Juiz Diretor da Revista do TRF da 1ª Região, publicada no DJU 2 de 3 de julho de 2003, página 2);
- do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (Processo nº 97.02.16454-0, autuado em 30 de maio de 1997, julgado em 5 de junho de 1997; Ofício 920/2003-PRES e Protocolo 591/06/2003-ADM);
- do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Portaria EMAGIS nº 8, de 20 de junho de 2003, da Exma. Sra. Desembargadora Federal Diretora da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região, publicada no DJU 2 de 27 de junho de 2003, página 489); e
- do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, sob nº 7 (Despacho do Exmo. Sr. Juiz Diretor da Revista do TRF da 5ª Região, publicado no DJU 2 de 24 de julho de 2003, página 88)

Juizados Especiais Federais, Pedido de Uniformização de Jurisprudência e o STJ

Pedro Roberto Decomain

Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - Univali. Professor da Universidade do Contestado - UnC, Campus Mafra/SC. Professor da Escola do Ministério Público de Santa Catarina. Promotor de Justiça em Santa Catarina



1. O Recurso Especial e o Papel Fundamental do STJ

No contexto contemporâneo, ao menos daquele grande ramo do Direito que usualmente se designa como europeu continental, as normas são veiculadas por meio de leis escritas, emanadas de órgãos estatais aos quais a Constituição confere, dentre outras incumbências, justamente a tarefa de editá-las. Na verdade, em se tratando de normas costumeiras, a situação praticamente não se altera, considerando que, em tal hipótese, o conteúdo da norma também é apreendido por meio do idioma e, quando não simplesmente por intermédio da tradição oral, por haver alguém registrado finalmente por escrito o conteúdo do costume.

O Direito opera em um contexto comunicativo. Seja na hipótese em que se pretenda estar a norma contida em texto legislativo, seja quando assuma o caráter efetivamente costumeiro, e sua transmissão ocorra de modo integralmente oral, ou haja sido o costume reduzido em algum momento a escrito.

Na comunicação, há sempre um emissor da mensagem e um receptor. A mensagem é veiculada com emprego de códigos. No caso do Direito, o código utilizado é o próprio idioma, em seu emprego usual. Embora possa haver termos de conteúdo especificamente jurídico, que não possuem significação fora do âmbito do Direito, na maioria das vezes, as normas, sejam contidas em textos legislativos sejam de caráter costumeiro, são veiculadas com emprego da linguagem comum. A mensagem emitida deve ser compreendida, isto é, “decodificada” pelo receptor.

Como ocorre com qualquer código, e particularmente com os idiomas, pode sempre acontecer de a mensagem ser “decodificada” de mais de um modo pelo receptor. As razões disso não cabe discutir neste momento. A possibilidade de ocorrência de semelhante fenômeno, todavia, convém que fique registrada. Resumindo, a mensagem pode ser passível de compreensão de mais de um modo.

Percebe-se que aqui se está no terreno da interpretação do texto normativo.

A eventual multiplicidade de compreensões de um mesmo texto normativo compromete a segurança jurídica. Certo que o próprio órgão legislativo, alertado da multiplicidade de compreensões possíveis de um mesmo texto, pode editar outro, afirmando qual delas deve prevalecer. Claro que, neste caso, o novo texto também pode acabar sendo redigido de tal maneira que comporte mais de um significado, e o problema pode seguir adiante.

Usualmente, porém, considerando que os textos normativos devem ser aplicados pelos órgãos do Poder Judiciário, nos processos nos quais devam proferir deci-

sões, a situação de possível ambiguidade desses textos (entendida a expressão ambiguidade aqui como possibilidade de ser a eles conferido mais de um significado) acaba se evidenciando mesmo no âmbito jurisdicional, com superveniência de decisões que conferem interpretações distintas ao mesmo texto normativo.

Como muitos são os órgãos jurisdicionais com idêntica competência, pode resultar disso que duas ou mais interpretações acabem sendo conferidas ao mesmo texto, por vários deles.

Fossem sempre de única instância as decisões judiciais, ou seja, se delas não se previsse jamais a possibilidade da interposição de recursos, tal resultaria em comprometimento da segurança jurídica, no que tange ao texto normativo para o qual hajam sido conferidos estes diferentes significados pelos vários órgãos jurisdicionais que os tiverem aplicado. Será final a decisão de cada qual deles, e nunca se saberá qual deverá ser, finalmente, a interpretação a conferir ao dispositivo em questão. Quem se vir em situação na qual deva ser aplicado, jamais saberá se o seu proceder, tendo em conta o texto considerado, será havido por correto ou, ao inverso, afrontoso à norma e, por isso mesmo, passível de eventual incidência de sanção.

Veja-se que não se trata, aqui, inclusive, de interpretações necessariamente equivocadas, mas de exegeses múltiplas, todas elas possíveis, mediante emprego das várias técnicas tradicionais de interpretação, principiando pela literal ou gramatical. De fato, em princípio não se poderá afirmar que uma ou mais das possíveis maneiras de compreender o texto normativo sejam necessariamente equivocadas. O que se tem é cenário em que todas seriam potencialmente adequadas.

O que não pode persistir, todavia, é esta multiplicidade exegética, na medida em que, criadora de incerteza, depõe contra a segurança jurídica, sempre almejada.

Tratando-se de um Estado federativo, como ocorre no Brasil, mas no qual prevaleça o direito federal, situação que também se verifica entre nós, como facilmente se apreende do art. 22 da Constituição de 1988, que prevê extenso rol de temas em torno dos quais somente à União cabe legislar, o contexto se torna ainda mais agudo, se os Tribunais a aplicarem esse Direito forem estaduais. Nestas hipóteses, forçoso reconhecer a necessidade da existência de mecanismos recursais que permitam chegar à uniformização da interpretação, pena de ter-se direito que, na origem, haverá sido federal, mas que, ao menos em parte, pode vir a fragmentar-se, pela existência de decisões definitivas de Tribunais estaduais diferentes, conferindo ao mesmo texto normativo interpretações diversas.

Daí a necessidade da existência de ao menos um Tribunal ao qual se confira a tarefa de dar a última palavra acerca da interpretação que deva ser conferida a determinado dispositivo legal. Eventualmente, podem ser até dois ou mais, o que ocorrerá sempre que a aplicação de conjuntos específicos de disposições normativas seja conferida a grupos diferentes de órgãos jurisdicionais.

Assim, no que diz com o sistema jurisdicional brasileiro, tem-se, inicialmente, que todo e qualquer órgão do Poder Judiciário pode aplicar a Constituição Federal, quando se depare com processo da sua competência, que verse fato ao qual um dado dispositivo constitucional pareça aplicável. Tal traz, portanto, inicialmente a necessidade de que se preveja a existência de um órgão jurisdicional ao qual seja conferida essa tarefa de uniformizar a jurisprudência, isto é, como anunciado antes, de dar

a última palavra acerca da interpretação da Constituição. No Brasil, tal cabe ao Supremo Tribunal Federal.

Em se cuidando da legislação federal infraconstitucional, a situação não é diversa. Textos normativos federais podem ser aplicados por diferentes tribunais, inclusive estaduais, consoante já se anunciou. Podem também vir a ser aplicados por algum dos cinco Tribunais Regionais Federais existentes entre nós.

Tratando-se do Direito Eleitoral, a aplicação dos dispositivos da pertinente legislação incumbe aos diferentes órgãos da Justiça Eleitoral, cada qual provido de autonomia para interpretar tais dispositivos, conferindo-lhes a exegese que lhes pareça a mais acertada.

O mesmo ocorre no âmbito do Direito do Trabalho. As disposições da legislação trabalhista são interpretadas e aplicadas pelos diferentes órgãos da Justiça do Trabalho, aos quais do mesmo modo é atribuída autonomia para lhes conferir a exegese que se lhes afigure a mais apropriada.

Tal cenário, como facilmente se percebe, rende ensejo a divergências de interpretação. Necessitam, todavia, ser solvidas, prevendo-se órgãos de cúpula da jurisdição, que possam providenciar a uniformização da interpretação das diferentes normas do direito federal, evitando, inclusive, que este principie como federal a partir da competência legislativa privativa da União, mas acabe finalmente por fragmentar-se, o que ocorreria se a interpretação dada a esses dispositivos pelos diferentes órgãos da jurisdição que os aplicam pudesse ser sempre definitiva. Na órbita da federação, teríamos, inclusive, direito que nasce federal, a partir de disposições aprovadas pelo Congresso Nacional, mas que, finalmente, poderia diferenciar-se, ainda que eventualmente não em larga medida, nos diferentes Estados, mercê da interpretação diversa que os respectivos Tribunais lhes conferissem.

Atinente à uniformização da interpretação da própria Constituição Federal, tem-se que esta tarefa incumbe, entre nós, ao Supremo Tribunal Federal, atribuição que se inclui sem dúvida na ampla incumbência de guarda da Constituição, que lhe é conferida pelo *caput* do art. 102 da Constituição Federal.

No âmbito da legislação federal infraconstitucional, a tarefa de uniformização da respectiva interpretação, exceção feita ao Direito Eleitoral e ao Direito do Trabalho, cabe ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), segundo se colhe sem qualquer dificuldade do disposto no art. 105, III, "c", da Constituição.

De fato, o inciso III do art. 105 confere ao STJ a competência para julgar, em recurso especial, causas decididas em única ou última instância por Tribunais Estaduais ou Tribunais Regionais Federais, quando a interpretação que em uma determinada decisão proferida por qualquer deles haja sido conferida a um dispositivo da lei, tenha sido diferente daquela que tenha sido atribuída ao mesmo dispositivo por outro desses Tribunais.

Fica nítido o propósito do dispositivo: permitir que, pelo caminho do recurso especial, o STJ possa uniformizar a interpretação do direito federal. Sua tarefa primordial, portanto, é esta, e o recurso especial é destinado precipuamente a servir como instrumento processual que permita à Corte desincumbir-se deste seu mister.

Quando se cuida do Direito Eleitoral, a tarefa uniformizadora incumbe ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE, mercê do que se acha disposto no art. 121, parágrafo

fo 4º, II, da Constituição Federal, que autoriza a interposição de recursos das decisões proferidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais, quando houver divergência na interpretação da legislação eleitoral entre dois ou mais deles.

Por fim, na órbita do Direito do Trabalho, a incumbência de solver as divergências jurisprudenciais, o que significa dar a última palavra acerca da interpretação dos seus dispositivos, cabe ao Tribunal Superior do Trabalho, que encontra ocasiões para a realizar quando decide recursos de revista.

No presente texto, todavia, o debate ocorrerá em torno da tarefa uniformizadora do direito infraconstitucional federal conferida ao Superior Tribunal de Justiça.

Nos termos do art. 105, III, da Constituição, insere-se na competência do STJ o julgamento, mediante recurso especial, das causas decididas em única ou última instância pelos Tribunais Estaduais ou do Distrito Federal, ou pelos Tribunais Regionais Federais, quando na decisão ocorra alguma das situações versadas nas três alíneas do inciso.

Dentre elas, releva, para o presente estudo, aquela consignada na alínea "c" do inciso e artigo em referência. Nos termos do que ali disposto, cabe ao STJ julgar, em recurso especial, causas decididas em única ou última instância por Tribunais Estaduais ou do Distrito Federal, ou por Tribunais Regionais Federais, quando a decisão objeto do recurso houver atribuído a dispositivo da lei federal interpretação divergente daquela que lhe haja conferida outro Tribunal.

Neste ponto é que se percebe com nitidez a tarefa primordial do STJ (embora também lhe sejam conferidas outras competências pelo art. 105 da CF): uniformizar a interpretação do direito federal, exceção feita ao Eleitoral e ao Direito do Trabalho, segundo já se apontou.

1.1. Pressupostos de admissibilidade dos recursos, particularmente alguns dos específicos do recurso especial

Para que um recurso possa ser recebido, naquelas hipóteses em que seja interposto perante o órgão jurisdicional que proferiu a decisão (também designado como órgão jurisdicional *a quo*) e a ele caiba analisar o atendimento desses pressupostos, e também para que o pedido ou os pedidos formulados no recurso possam ser analisados pelo órgão com competência para a respectiva apreciação (dito *ad quem*), há necessidade de que determinados requisitos estejam satisfeitos. Estes requisitos são designados como pressupostos de admissibilidade do recurso.

Se o recurso é daqueles que são interpostos perante o órgão jurisdicional *a quo*, cabendo a ele analisar se os seus pressupostos de admissibilidade estão satisfeitos, apenas receberá o recurso e mandará processá-lo se concluir que foram todos atendidos. Se estiver convicto de que falta ao menos um, proferirá decisão fundamentada demonstrando as razões desta sua convicção e deixará de receber o recurso.

Tratando-se de recurso interposto perante o órgão jurisdicional *ad quem*, a ele cabe analisar se os respectivos pressupostos de admissibilidade estão satisfeitos. Somente se os tiver por todos atendidos é que poderá analisar o pedido ou pedidos formulados no recurso. Esta análise é o que se designa justamente por "conhecer do recurso". Se ao menos um dos pressupostos estiver ausente, a análise do pedido ou

pedidos formulados será inviável, situação em que se diz que não se conheceu do recurso.

Mais uma observação é prudente que se faça aqui. Quando se trata de recurso interposto perante o órgão jurisdicional *a quo*, cabendo a ele decidir, num primeiro momento, antes de recebê-lo, se os respectivos pressupostos de admissibilidade estão ou não atendidos, a decisão por ele proferida, no sentido do recebimento do recurso, por entender que todos eles estão satisfeitos, não preclui ou, por outra, não vincula o órgão jurisdicional *ad quem*. Este tem a incumbência, sempre, de novamente verificar se os pressupostos de admissibilidade do recurso estão mesmo satisfeitos. Se concluir que sim, conhece do recurso, isto é, analisa o pedido ou pedidos nele formulado ou formulados. Se entender, diversamente do órgão *a quo*, que algum pressuposto falha, deixa de conhecer do recurso, ou seja, se abstém da análise desse pedido ou pedidos.

Há pressupostos de admissibilidade que são comuns a todos os recursos, como ocorre, por exemplo, com a própria recorribilidade da decisão, a adequação do recurso interposto, a tempestividade, a regularidade formal, o preparo, quando exigido, a legitimidade recursal e o interesse em recorrer.

Todavia, a disciplina específica de determinados recursos pode exigir o atendimento de pressupostos que lhe sejam próprios, eventualmente não presentes quando se trata de outros recursos.

Tal se passa no âmbito do recurso especial.

Dentre seus pressupostos específicos de admissibilidade, o primeiro pode ser desde logo encontrado no próprio inciso III do art. 105 da CF, ou seja, que a decisão da qual se cogite da interposição desse recurso seja de única ou última instância, e que haja sido proferida por Tribunal Estadual ou do Distrito Federal, ou por Tribunal Regional Federal.

Decisão de única ou última instância, de modo bastante abreviado, é aquela da qual não possam ser ainda interpostos outros recursos, ditos ordinários. Mas não basta, para cabimento do recurso especial, que se esteja diante deste cenário. É também preciso que se trate de decisão proferida por Tribunal Estadual ou do Distrito Federal (que se resumem, hoje, aos Tribunais de Justiça, após a extinção dos Tribunais de Alçada pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004) ou por Tribunal Regional Federal.

Decisões proferidas por outros órgãos jurisdicionais, que não estes, não são passíveis da interposição de recurso especial.

Neste aspecto, despontam as decisões proferidas pelas Turmas Recursais dos Juizados Especiais, sejam Estaduais, do Distrito Federal ou Federais, o que nos conduz ao tópico seguinte deste modesto trabalho.

Noutro ponto, a ser ao menos referido desde logo, convém destacar que uma das hipóteses de cabimento do recurso especial, indicadas nas alíneas do inciso III do art. 105 da CF, consiste em haver um Tribunal Estadual, do Distrito Federal ou Tribunal Regional Federal, conferido a disposição de lei federal interpretação diversa daquela que lhe haja atribuído outro dentre esses Tribunais (alínea “c” do inciso em referência).

2. As Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais e a Possibilidade do Dissídio Jurisprudencial

A própria Constituição Federal determinou, no inciso I de seu art. 98, que tanto a União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados, criassem “juizados especiais federais, providos por juizes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juizes de primeiro grau”.

Além disso, o atual parágrafo 1º do mesmo artigo (antigo parágrafo único, renumerado pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004), ordenou que lei federal dispusesse sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal.

Como o tema envolvia matéria processual, particularmente a definição das causas que fossem havidas como de menor complexidade (e também das infrações penais que seriam consideradas de menor potencial ofensivo), havia necessidade de que, antes da criação dos juizados, tais temas fossem objeto de lei federal.

Nesta senda, inicialmente publicou-se a Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995, dispondo sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais Estaduais. A partir de sua vigência pode ocorrer a efetiva criação desses Juizados pelos Estados, muito embora em diferentes comarcas a aplicação das disposições da lei haja sido simplesmente conferida a uma das Varas Cíveis ou Criminais já existentes. Tais Juizados, todavia, ainda não reuniam competência para causas envolvendo a Fazenda Pública Estadual ou Municipal, ainda quando se inserissem entre as causas que a lei havia passado a considerar de menor complexidade.

Faltava ainda a lei que dispusesse sobre os Juizados Especiais Federais e, eventualmente, outra que cuidasse dos Juizados Especiais da Fazenda Pública Estadual ou Municipal.

Dos Juizados Especiais Federais cuidou finalmente a Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001.

Por derradeiro, a Lei n. 12.153, de 22 de dezembro de 2009, dispôs sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública Estadual e Municipal.

A Lei n. 10.259/2001, além de definir que causas seriam consideradas de menor complexidade e também que infrações penais seriam consideradas de menor potencial ofensivo, para o fim de recaírem na órbita de competência dos Juizados Especiais Federais, também dispôs sobre os órgãos recursais do sistema daqueles Juizados. Não tratou dos recursos que poderiam ser interpostos das decisões dos Juizados Especiais de primeira instância, tema acerca do qual incidem, também ali, as disposições da Lei n. 9.099/1995.

Todavia, como dito, dispôs sobre os órgãos integrantes do sistema dos Juizados Especiais Federais, estabelecendo a quais caberia decidir os recursos que pudessem ser interpostos das decisões de primeira instância. Mas não só. Antevendo igualmente a possibilidade de divergência entre esses diferentes órgãos recursais, cuidou de prever também mecanismos que pudessem conduzir à uniformização da interpretação do direito federal no âmbito dos Juizados Especiais Federais.

Assim é que, segundo se extrai do art. 21 da Lei n. 10.259/2001, os recursos interpostos das decisões de primeira instância proferidas pelos Juizados Especiais Federais serão decididos por Turmas Recursais, instituídas, segundo resulta daquele artigo, por decisão do Tribunal Regional Federal, que definirá sua composição e área de abrangência, a qual poderá compreender mais de uma seção. Além disso, a competência das Turmas para julgamento dos recursos interpostos das decisões de primeira instância dos Juizados Especiais Federais pode ser inferida também do previsto no art. 14 da Lei.

Neste ponto, então, já se pode registrar a evidente possibilidade do surgimento de decisões conflitantes, na interpretação do direito federal, entre Turmas Recursais diversas do sistema dos Juizados Especiais Federais, o que recomendava a previsão de outro órgão do sistema que pudessem solver a divergência.

Neste terreno justamente é que se situa o já mencionado art. 14 da Lei. Segundo nele se dispõe, “cabará pedido de uniformização de interpretação de lei federal quando houver divergência entre decisões sobre questões de direito material proferidas por Turmas Recursais na interpretação da lei”.

Inicialmente, cumpre observar que a divergência deve situar-se no âmbito da interpretação do direito material, é dizer, daquelas disposições que regulam a relação jurídica entre o particular e a União, autarquia ou empresa pública sua, em torno da qual o litígio esteja a versar, ou, na órbita penal, que dizem respeito às próprias disposições de Direito Penal aplicáveis. Assim, divergência surgida tocante à interpretação de dispositivos do Direito Processual, seja Civil seja Penal, não rendem ensejo à formulação de pedido de uniformização.

A divergência pode surgir entre Turmas Recursais integrantes da mesma Região da Justiça Federal (1ª, 2ª, 3ª, 4ª ou 5ª), ou entre Turmas de Regiões diferentes.

Da primeira situação cuida o parágrafo 1º do art. 14, dispondo que, surgindo divergência entre Turmas Recursais da mesma região, o incidente de uniformização será julgado em “reunião conjunta das Turmas em conflito, sob a presidência do Juiz Coordenador”.

Já a segunda hipótese - divergência na interpretação do direito material entre Turmas integrantes de Regiões diferentes - é versada no parágrafo 2º do art. 14 da Lei n. 10.259/2001, o qual afirma, então, que neste caso a decisão do pedido de uniformização da jurisprudência caberá a Turma de Uniformização, o mesmo ocorrendo quando se tratar de decisão proferida por Turma de qualquer Região, que esteja em contrariedade com súmula ou com jurisprudência do STJ.

3. A Turma Nacional Uniformizadora dos Juizados Especiais Federais: Eventual Dissídio Jurisprudencial com o STJ

Sem embargo, essas disposições não são suficientes para abranger todas as hipóteses de divergência jurisprudencial que podem surgir. Particularmente, era preciso dispor sobre a eventualidade de que a decisão proferida pela Turma Uniformizadora, que passou a ser designada como Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, ou simplesmente TNU, viesse a estar em confronto com súmula ou jurisprudência dominante do STJ.

Prevenindo esta eventualidade, o parágrafo 4º do art. 14 da Lei n. 10.259/2001 prevê que, “quando a orientação acolhida pela Turma de Uniformização [TNU], em questões de direito material, contrariar súmula ou jurisprudência dominante no Superior Tribunal de Justiça - STJ, a parte interessada poderá provocar a manifestação deste, que dirimirá a divergência”.

O parágrafo 5º do art. 14 da lei acrescenta que, “No caso do § 4º, presente a plausibilidade do direito invocado e havendo fundado receio de dano de difícil reparação, poderá o relator conceder, de ofício ou a requerimento do interessado, medida liminar determinando a suspensão dos processos nos quais a controvérsia esteja estabelecida.”

Nos termos do parágrafo 6º, “eventuais pedidos de uniformização idênticos, recebidos subsequentemente em quaisquer Turmas Recursais, ficarão retidos nos autos, aguardando-se pronunciamento do Superior Tribunal de Justiça”.

O parágrafo 7º do art. 14 da Lei acrescenta que o relator do pedido, no STJ, poderá pedir informações ao Coordenador da Turma de Uniformização e ouvirá o Ministério Público, no prazo de cinco dias. O mesmo parágrafo também admite a manifestação de interessados, ainda que não sejam partes no processo, os quais poderão manifestar-se no prazo de trinta dias. Decorridos esses prazos - prossegue o parágrafo 8º, o pedido de uniformização será incluído na pauta da Seção do STJ que tenha competência para apreciá-lo (nos termos dos parágrafos 1º a 3º do art. 9º do Regimento Interno do Tribunal).

Após a decisão, finaliza o parágrafo 9º do art. 14 da Lei n. 10.259/2001, publicado o acórdão respectivo, os pedidos que hajam ficado retidos nos termos do parágrafo 6º serão apreciados pelas Turmas Recursais, “que poderão exercer juízo de retratação ou declará-los prejudicados, se veicularem tese não acolhida pelo STJ”.

Neste passo, é importante salientar que o recurso especial, nos termos do art. 105, III, alínea “c”, da Constituição Federal, é cabível inclusive quando a decisão recorrida houver dissentido de outra, proferida pelo próprio STJ.

Quando se atenta para esta circunstância, relembando ainda que o recurso especial somente é cabível em face de decisões de única ou última instância proferidas por Tribunais dos Estados ou do Distrito Federal ou por Tribunais Regionais Federais, percebe-se que não seria despropositado cogitar da eventual inconstitucionalidade do mencionado parágrafo 4º do art. 14 da Lei n. 10.259/2001. Afinal, nele se prevê algo que, em substância, é idêntico ao recurso especial que viesse a ser interposto em face de acórdão de Tribunal Estadual, do Distrito Federal ou de Tribunal Regional Federal, que houvesse atribuído a um dado dispositivo de direito federal interpretação divergente daquela que lhe tivesse conferido anteriormente o próprio STJ.

Apresentando o pedido de “manifestação” dirigido pela parte interessada ao STJ, em face de decisão da TNU, que haja dissentido de súmula ou jurisprudência dominante no STJ, verdadeiro caráter recursal, tanto que sob a disposição de que este “dirimirá a divergência”, na verdade se esconde a possibilidade de que o STJ modifique a decisão proferida pela Turma, o que se tem é hipótese que, em substância, não diverge do recurso especial baseado em dissídio jurisprudencial.

Noutras palavras, o parágrafo 4º do art. 14 da Lei estaria a criar situação adicional de cabimento de verdadeiro recurso especial, que, no entanto, refoge aos lindes deste recurso, postos na própria Constituição.

O argumento certamente que não é de ser descartado sem alguma ponderação.

Se, de um lado, esta “manifestação” dirigida pela parte “interessada” (que, por evidente, só pode ser aquela que haja sucumbido na decisão proferida pela TNU), pela sua feição recursal, por ter por fundamento divergência entre a decisão da Turma Nacional Uniformizadora e súmula ou jurisprudência dominante do STJ e por poder o STJ, ao “dirimir a divergência”, modificar a decisão tomada pela Turma, faz com que tal possibilidade assuma as feições de verdadeiro recurso especial interposto de decisão não proferida por Tribunal (daí a possível inconstitucionalidade da disposição), de outro se tem de reconhecer que a divergência entre a TNU e o STJ precisava mesmo ser solvida.

E isso até mesmo para preservar justamente o papel primordial do STJ, o qual, como se viu, consiste justamente em ser o responsável pela uniformização da interpretação do direito federal.

Esta incumbência não poderia de fato ser exercida em plenitude, se pudessem conviver paralelamente a interpretação derradeira conferida a dispositivo de direito material pela TNU, com a outra, em sentido diverso, consagrada pelo próprio STJ. A mesma disposição normativa teria duas interpretações distintas e a incidência de um ou outro pensamento em situações futuras dependeria, em última análise, unicamente da competência para as ações judiciais da competência da Justiça Federal.

Se coubessem ao Juizado Especial Federal, incidiria o entendimento sufragado pela Turma Nacional Uniformizadora. Caso contrário, se a competência para a ação fosse do Juizado Especial Comum, ou mesmo da Justiça Estadual, nas situações versadas pelo art. 109, parágrafo 3º, da Constituição Federal (causas entre beneficiário do INSS e a autarquia, sendo o autor domiciliado em comarca que não é sede de Vara Federal, caso em que a ação pode ser aforada na Justiça Estadual), mui provavelmente ocorreria a adoção do entendimento sufragado pelo STJ.

Em suma, justamente o que se tenta evitar com a atribuição ao STJ do seu primordial papel - uniformizar a interpretação do direito federal (exceto o Eleitoral e o do Trabalho), em homenagem à segurança jurídica, acaba ocorrendo.

Pois bem.

Na medida em que, como se percebe, o propósito da disposição contida no parágrafo 4º do art. 14 da Lei n. 10.259/2001 é o de permitir que, no mínimo com maior amplitude, o STJ possa encontrar ocasiões de exercer o papel fundamental para o qual foi criado, não se pode reconhecer inconstitucionalidade naquela disposição.

Entre a forma - pressuposto recursal do recurso especial que, no caso do parágrafo 4º do art. 14 da Lei 10.259/01, está ausente -, e a substância - preservação do papel constitucional primordial do STJ -, impõe-se seja privilegiada esta última.

Daí por que se deve afastar o raciocínio de que o parágrafo 4º do art. 14 da Lei devesse ser havido por ofensivo à Constituição. Esta ofensa não ocorre, justamente porque o mencionado parágrafo cria ocasiões nas quais o STJ pode, legitimamente, exercer a sua função constitucional essencial.

Aliás, as disposições dos parágrafos 5º e 6º do art. 14 da Lei n. 10.259/2001, o primeiro autorizando o relator do pedido de uniformização no STJ a suspender liminarmente a tramitação dos processos nos quais a controvérsia esteja estabelecida, e o segundo ordenando o sobrestamento de eventuais pedidos de uniformização subsequentes, que ficarão retidos nos autos até o pronunciamento do STJ, bem indicam a importância atribuída ao papel deste último, de uniformização da interpretação do direito federal. É fato que a sua orientação não necessitará ser obrigatoriamente seguida, o que por sua vez resulta do parágrafo 9º do art. 14, também já mencionado anteriormente. Sem embargo, embora as decisões proferidas pelo STJ neste âmbito não sejam dotadas legalmente de efeito vinculante, o respeito justamente ao seu papel constitucional no mínimo recomenda que a orientação seja seguida e que decisões em dissonância com a orientação por ele adotada no incidente de uniformização sejam alvo da retratação à qual o referido parágrafo alude.

Interessante lembrar, por derradeiro, que o pedido de uniformização previsto pelo parágrafo 4º do art. 14 da Lei n. 10.259/2001 tem lugar tanto em situações nas quais o dissídio entre a TNU e o STJ tenha surgido em torno de tema cível, como também se a eventualidade houver aparecido em matéria penal. Em qualquer das hipóteses, todavia, o pedido somente é admissível quando a divergência versar tema de direito material, o que exclui o seu cabimento quando disser respeito unicamente à interpretação de disposições de Direito Processual, seja Civil, seja Penal.

4. O Pedido de Uniformização Dirigido ao STJ e o Regimento Interno da Turma Nacional Uniformizadora

O vigente Regimento Interno da Turma Nacional Uniformizadora dos Juizados Especiais Federais ou, simplesmente, TNU, consta da Resolução n. 022, de 4 de setembro de 2008, do Conselho da Justiça Federal, com as modificações introduzidas pela Resolução n. 062, de 2009, e pela Resolução n. 163, de 9 de novembro de 2011, do mesmo Conselho.

A propósito do pedido de uniformização dirigido ao STJ, interposto de decisão proferida pela TNU, quando divergir de súmula ou jurisprudência dominante do STJ (Lei n. 10.259/2001, art. 14, parágrafo 4º), o art. 36 do Regimento Interno da Turma afirma que “o incidente de uniformização de jurisprudência será suscitado, nos próprios autos, no prazo de dez dias, perante o Presidente da Turma Nacional”.

O parágrafo 1º do art. 36 do Regimento afirma que, uma vez formulado o pedido de uniformização, será intimada a parte contrária, para que possa responder a ele, para o que disporá também do prazo de dez dias.

Na sequência, o parágrafo 2º determina que o Presidente da TNU profira juízo de admissibilidade do pedido. Se positivo, por óbvio será ele submetido ao STJ. Caso inadmitido, porém, a parte interessada poderá requerer, nos próprios autos, dentro do prazo de dez dias, que o incidente seja encaminhado ao STJ. Esta incumbência, de resolver sobre a admissibilidade do incidente de uniformização, é conferida ao Presidente da Turma também pelo art. 7º, IX, do Regimento Interno.

No STJ, o pedido de uniformização pode obedecer, por analogia, ao disposto nos arts. 118 e 119 do Regimento Interno da Corte, que cuida justamente do inciden-

te de uniformização de jurisprudência. Não se referem tais disposições especificamente ao incidente suscitado perante a TNU, mas, na inexistência de outras disposições específicas, pode ocorrer a aplicação destas.

Sem embargo, é preciso lembrar ainda que o art. 7º, VII, alínea “b”, do Regimento Interno da TNU, confere ao Presidente a incumbência de “devolver às Turmas de origem para sobrestamento os feitos sobre o mesmo tema que estiverem pendentes de apreciação na Turma Nacional de Uniformização, no Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, ou no Superior Tribunal de Justiça, em incidente de uniformização ou recurso repetitivo, de forma que promovam a posterior confirmação do acórdão recorrido ou sua adaptação à decisão que vier a ser proferida nos recursos indicados.”

A Aplicação do Princípio da Tipicidade no Âmbito do Processo Administrativo Disciplinar: Necessidade de Observação dos Princípios do Devido Processo Legal, do Contraditório e da Ampla Defesa

Raphael Silva Rodrigues

Advogado. Professor dos Cursos de Pós-graduação em Direito Processual e em Direito do Trabalho pelo Instituto de Educação Continuada (IEC) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/Minas), de Gestão de Tributos pelo Centro Universitário Newton Paiva, e de Direito e Processo Previdenciário pelo Centro Universitário de Belo Horizonte - UniBH. Professor da Graduação em Direito da Faculdade Novos Horizontes.

Flávia Álvares Guimarães

Oficiala do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

I - Introdução

O Direito Administrativo Disciplinar é um ramo do Direito Administrativo que tem por finalidade regular a relação da Administração Pública com seus servidores, objetivando garantir a regularidade e o bom funcionamento do serviço público, a disciplina de seus subordinados e a adesão às leis e regras dele decorrentes.

Com efeito, o Processo Administrativo Disciplinar é um instrumento do Direito Administrativo Disciplinar que possibilita à Administração Pública apurar e definir as irregularidades disciplinares perpetradas por servidor público no exercício de suas funções, bem como, caso constatada infração disciplinar, aplicar pena disciplinar administrativa prevista em lei ou ato normativo administrativo, objetivando reprimir conduta funcional nociva à Administração Pública e aos administrados.

A aplicação das penas disciplinares no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar, em regra, advertência, multa, suspensão, demissão e demissão a bem do serviço público, podem repercutir de forma mais ou menos gravosa na vida do servidor público, privando-o, inclusive, de direitos e garantias constitucionais, caso não sejam observados os princípios e normas que regem o Direito Administrativo Disciplinar.

Verifica-se que inexistente legislação de Direito Administrativo Disciplinar que possa ser aplicada por todos os entes da Federação, uma vez que cada esfera possui autonomia para sua criação, desse modo, o resultado são leis escassas, de aplicação restrita e tipos abertos, o que dificulta a aplicação das penalidades, como ocorre quando a conduta, supostamente ilegal, é tipificada como “falta grave”, por exemplo.

A falta grave é considerada um tipo aberto, uma vez que inexistente um rol de condutas expressamente classificadas como tal no âmbito da Administração Públi-

