tamento ou na forma indenizada, já que houve um transcurso de tempo após o término da licença concedida à militar.
3. O expediente foi instruído com cópia dos seguintes documentos:
a) Parecer nº 7.012/2018 - Assessoria Jurídica – DRH;
b) Inteiro teor do acórdão proferido no Recurso Extraordinário nº 778.889/PE, relator Ministro Roberto Barroso, transitado em julgado em 26.08.2016, conforme andamento processual respectivo; e decisão reconhecendo a repercussão geral do tema;
c) Autuação do recurso (fl. 01); requerimento formulado pela interessada em 02.05.2018 (fls. 02/05); termo de guarda para fins de adoção (fl. 06); Parecer nº 007/2018 - B1/7º BBM (fls. 07/11); Ofício nº 1.202/2018 - B1/7ºBBM (fl. 12); Ofício nº 1.0557/18 - DRH/1 (fl. 13); BI NR nº 22. de 11.06.2018 (fls. 14/16); notificação da interessada acerca do indeferimento do seu pedido (fl. 17); recurso administrativo interposto por ela (fls. 18/29); e Ofício nº 1.305/2018 - B1/7ºBBM (fl. 30).
4. Relacionados os documentos que compõem o expediente, e considerando o disposto no artigo 15 da Resolução AGE nº 26/2017[3], o expediente foi remetido para Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão/MG, por meio do Ofício Age/NAJ nº 166/2018, a fim de que, nos termos da Promoção nº 25/2018: 1- fosse colhida, com urgência, a manifestação técnica da Superintendência Central de Administração de Pessoal da SEPLAG/MG[4] quanto aos critérios que estão sendo adotados, no âmbito da Administração Pública estadual, para a concessão da licença adotante (e a sua prorrogação); e 2- fosse indagado à própria Assessoria Jurídico-Administrativa da SEPLAG/MG sobre a existência ou não, em seus documentos/arquivos, de manifestação jurídica relativa à matéria posta em discussão.
5. Em atendimento à solicitação, o expediente foi direcionado, por meio do Memorando.SEPLAG/AJA.nº 129/2018, à Superintendência Central de Administração de Pessoal da SEPLAG, a qual prestou a Informação nº 51/2018/Diretoria Central de Gestão de Tempos e juntou a Orientação de Serviço SCAP nº 001/2016, e, remetido o expediente à Assessoria Jurídico-Administrativa da SEPLAG, por meio do Memorando.SEPLAG/DCGT.N º 69/2018, foi este devolvido ao NAJ/AGE (Ofício SEPLAG/AJA nº 59/2018).
6. É o relatório, no que interessa.

FUNDAMENTAÇÃO

7. Antes de mais nada, há que se salientar que o Núcleo de Assessoramento Jurídico da Advocacia Geral do Estado (NAJ/AGE) foi criado pelo Decreto Estadual nº 46.748, de 30 de abril de 2015, com o objetivo de exercer a orientação técnica das Assessorias Jurídicas das Secretarias de Estado, das Procuradorias de Autarquias e Fundações e do próprio órgão de assessoramento jurídico do Centro de Serviços Compartilhados – CSC.
8. De acordo com o referido Decreto, o NAJ passou a integrar a Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado (§1º do artigo 1º), estando a ela tecnicamente subordinado. Tal subordinação, prevista inclusive no artigo 7º-B da Lei Complementar Estadual nº 83, de 28 de janeiro de 2005 (com as alterações introduzidas pela Lei Complementar Estadual nº 112, de 13 de janeiro de 2010) [5], impõe que a atuação desse Núcleo de Assessoramento Jurídico se restrinja aos aspectos essencialmente legais do procedimento.
9. Em verdade, desde o ano de 1936, quando a Lei Estadual nº 157 foi editada[6], passando pelas reorganizações ocorridas em 1977[7], 1993[8], 2004[9] e 2005[10], até os dias atuais, em que a integração da Advocacia Geral do Estado à estrutura orgânico-administrativa do Estado de Minas Gerais foi novamente ressaltada pela Lei Estadual nº 22.257, de 27 de julho de 2016, a Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado só faz prestar assistência jurídica e se incumbir das atividades de advocacia consultiva dos órgãos da Administração Direta e das entidades da Administração Indireta, dando pareceres em consultas a ela direcionadas e orientando as atividades de consultoria e assessoramento jurídico nas Secretarias de Estado, órgãos autônomos, autarquias e fundações.
10. É o que também se observa do artigo 7º da Resolução AGE nº 27, de 2 de outubro de 2015, que fixou as competências das Procuradorias Especializadas da Advocacia-Geral do Estado (AGE), das Advocacias Regionais (ARE), da Assessoria do Advogado-Geral do Estado (ASSAGE) e da Consultoria Jurídica (CJ)[11].
11. A reforçar tais competências da Consultoria Jurídica e do próprio Núcleo de Assessoramento Jurídico, citem-se os artigos 5º e 6º da recém editada Resolução AGE nº 26, de 23 de junho de 2017[12]. Por integrar a Consultoria Jurídica, o Núcleo de Assessoramento Jurídico não pode se afastar das competências fixadas nas Resoluções AGE nº 26, de 2017, e nº 27, de 2015 (com a redação que lhe atribuiu a Resolução AGE nº 33, de 2015), e no próprio Decreto Estadual nº 46.748, de 2015.
12. Disso resulta que incumbe ao Núcleo de Assessoramento Jurídico (NAJ) da Advocacia Geral do Estado, composto pelo Núcleo de Administração Direta (NAD) e pelo Núcleo de Autarquias e Fundações (NAF), prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo interferir na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, econômico-financeira e orçamentária.
13. Anote-se que o questionamento, formulado pelo Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, acerca da vinculação ou não da atuação da atuação administrativa em relação a assuntos sobre os quais exista repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no sentido contrário ao que está previsto na legislação estadual, em virtude do disposto no artigo 102, §§ 2º e 3º, da Constituição da República de 1988[13], é demasiadamente genérico, o que inviabiliza a emissão de manifestação jurídica estanque e definitiva[14], na presente ocasião.
14. Por ora, cumpre ressaltar que a questão posta em debate não é tão simples quanto parece, valendo abrir um parêntese para tecer algumas considerações genéricas a respeito do assunto, mas sem a pretensão de esgotá-lo.
15. Segundo o § 2º do artigo 102 da CR/1988, “as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeitos vinculantes, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal” .
16. O constitucionalista Bernardo Gonçalves Fernandes, ao discorrer sobre os efeitos da decisão procedente da ação direta de constitucionalidade, observa que, além do efeito erga omnes, tem-se o efeito vinculante, alocado no artigo 28, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.868/1999, e ensina que Ensina que, com base na denominada teoria extensiva, trabalhada na Alemanha e defendida pelo Ministro Gilmar Mendes[15], os motivos determinantes da decisão passariam a ser vinculantes, assim como o seu dispositivo, autorizando o ajuizamento de reclamação, com base no artigo 102, inciso I, alínea “l”, da CR/1988, para preservar a competência e a autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal. Não obstante, reconhece a tendência de enfraquecimento dessa teoria no Pretório Excelso. Senão vejamos:

[...] Erga Omnes : Efeito que na Alemanha é chamado de Gründe . É o efeito típico válido para todos e se apresenta como um efeito de cunho eminentemente processual. Nesses termos, significa que o mesmo sob a ótica objetiva, atinge a parte dispositiva de uma decisão, tornando essa parte obrigatória e válida para todos. Vejamos um exemplo: Ajuizada uma ADI contra a lei X de MG, o STF chega à conclusão de que essa lei é inconstitucional. Com isso, a lei X de MG é declarada inconstitucional, e, então, a parte dispositiva da decisão prolatada irá obrigar (válido para todos). Teremos, com isso, que a lei X de MG será “extirpada” do ordenamento do Estado de Minas Gerais.
Efeito Vinculante: Esse feito é muito maior que o efeito erga omnes . No direito alemão, é o tragende Gründe . O efeito vinculante, sob a ótica objetiva (aspecto objetivo da decisão), atinge não só a parte dispositiva, mas (de forma extensiva) também atinge a parte da fundamentação da decisão. Ele envolve os fundamentos determinantes da decisão. Portanto, preocupa-se com os fundamentos que determinaram o porquê da lei X de MG ser inconstitucional. A questão, aqui, não será meramente a inconstitucionalidade da lei X, mas o que foi fundamental, ou seja, as razões determinantes (ratio decidendi) para a declaração dessa inconstitucionalidade (pois isso também irá vincular).
Mas o que o efeito vinculante (pela teoria extensiva) traz de consequência para o ordenamento jurídico? A rigor e tradicionalmente, a coisa julgada atinge só a parte dispositiva (e disso o efeito erga omnes já cuidou). Agora, com efeito vinculante trabalhado nos moldes da perspectiva alemã, passa-se a ser vinculante não só a decisão em si (sua parte dispositiva), mas os fundamentos que determinaram a decisão .
A conclusão deve ser a seguinte: se temos uma lei Y de SP equivalente à Lei de MG e uma Lei Z no RJ também equivalente à Lei X de MG, essas leis, pelo efeito erga omnes, não seriam atingidas. Todavia, pelo efeito vinculante, elas são atingidas. Portanto, se a Lei Y de SP e lei Z do RJ forem equivalentes à Lei julgada inconstitucional de MG, teremos que os fundamentos que determinaram a inconstitucionalidade da Lei de Minas Gerais transcendem (vão além) para alcançar as leis de SP e RJ. Por isso o efeito vinculante é um efeito eminentemente transcendente. Transcendente significa que um determinado caso atinge outros casos equivalentes. Nesses termos, passa a ser importante no Brasil os fundamentos determinantes de uma decisão. Daí a expressão transcendência (transbordamento) dos motivos determinantes.
Mas aqui, mais uma questão: toda a parte da fundamentação vincula com base no efeito vinculante? Obviamente que não. O que obriga e vincula, e é o fator determinante da transcendência dos motivos determinantes, é a chamadaratio decidendi, a razão fundamental de decidir . Certo é que, na parte da fundamentação, também teremos obter dictum, coisas paralelas, ditas de passagem, que não irão vincular (não serão vinculantes).
Mas quais as saídas existentes para que SP e RJ respeitem a transcendência dos motivos determinantes (em sua ratio decidendi)?
A primeira saída, eminentemente tradicional, seria o ajuizamento de uma ADI contra a Lei de SP ou contra a Lei do RJ. Porém, há uma segunda saída que se desenvolveu em alguns posicionamentos do STF: é a possibilidade do ajuizamento de uma reclamação, que seria ajuizada com base no art. 102, I, “l”, da CR/88, e que tem como fundamento preservar a autoridade e competência do STF (de suas decisões). Nesses termos a reclamação (tipicamente subjetiva e que, para a corrente majoritária do STF, tem a natureza jurídica situada no âmbito do direito de petição, previsto no art. 5º, XXXIV, da CR/88) passaria a ser um instrumento (obviamente, por “atalho processual”) de controle de constitucionalidade com ares “objetivos” funcionado como um sucedâneo da ADI (Informativo nº 379 do STF).
[...]
Porém, devemos ficar atentos no que tange a efetividade e aplicação no STF desse entendimento (de tradição alemã extensiva) sobre o efeito vinculante como efeito transcendente, bem como sobre o uso (manuseio) da reclamação. Certo é que, toda essa construção, que vem sendo desenvolvida na doutrina e em alguns julgados do Pretório Excelso ainda não se encontra consolidada, aliás, muito pelo contrário. Basta observarmos os posicionamentos do STF sobre o tema .
Conforme análise histórica, o STF reconheceu esse entendimento pela primeira vez nas Reclamações 1.880 e 1.987, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa. Posteriormente, temos outras decisões como a da Reclamação 2.363 de relatoria do Ministro Gilmar Mendes e a da Reclamação 2.986 de relatoria do Ministro Celso de Mello.
Mas em várias oportunidades o STF já deixou de aplicar a “tese da transcendência dos motivos determinantes”. Como exemplo, citamos a posição majoritária (por maioria de votos) na Reclamação 2.475-AgR de relatoria do Ministro Carlos Velloso em 02.08.2007. Outros exemplos seriam as Reclamações 4.448-AgR e 3.014, além da recente Reclamação 10.604 julgada em 08.09.2010. É claro que devemos levar em consideração a peculiaridade dos casos concretos. Por exemplo, o afastamento da transcendência na Reclamação 10.604 é totalmente justificado na medida em que os casos citados pelo autor da Reclamação não guardavam equivalência ou semelhança com o caso debatido (possível descumprimento de decisão do STF pelo TSE em matéria eleitoral). Mas, independentemente dessas especificidades (que sempre envolvem os casos), fato é que o manuseio pelo STF do efeito vinculante como transcendente (sobre a parte de fundamentação das decisões) ainda requer uma consolidação devido ao duvidoso posicionamento do Pretório Excelso de ora reconhecê-lo ora afastá-lo . Mas qual seria a tendência do STF?
Pois bem, analisando pelo conjunto de julgados, podemos afirmar que atualmente, passada a euforia inicial com a teorização alemã (da teoria extensiva) e com a possibilidade do manuseio da reclamação como uma saída (“atalho processual”) nos termos já explicitados, a “tendência” (mera tendência) vem sendo a do “enfraquecimento” da reclamação como um instrumento com “ares” objetivos de fiscalização a abstrata de controle de constitucionalidade . Nesses termos o STF não vem adotando a teoria da transcendência dos motivos determinantes e a teoria extensiva (em que como já dito, o efeito vinculante alcança e vincula a parte dispositiva e a parte de fundamentação). Como exemplo último e recente, temos a Rcl 8.168/SC, julgada em 11.11.2015 pelo plenário do STF. Nesses termos, quanto aos aspectos objetivos da decisão (da coisa julgada) o STF vem adotando a tese restritiva (que defende, como já dito, que o efeito erga omnes e o efeito vinculante atingem a parte dispositiva da decisão).
Outra questão importante sobre a decisão da ADI é a seguinte: a rigor, a quem o efeito vinculante obriga (vincula) em termos subjetivos (intitulamos de: aspecto subjetivo da decisão)? Sem dúvida, ele vinculará os órgãos do Poder Judiciário e a administração pública no nível federal, estadual e municipal.
Vejamos então que enquanto o efeitoerga omnes, afirma-se processualmente, como válido para todos (atingindo os particulares e o Poder Público), o efeito vinculante se especifica, de modo a atingir os órgãos acima citados (Poder Judiciário e Administração Pública Federal, Estadual e Municipal) embora de forma indireta (reflexa) ele, por óbvio, alcance os particulares .
[...] Certo é que o Poder Legislativo não está vinculado (por óbvio, na sua função típica à decisão do STF, sob pena de “fossilização do legislativo” (conforme o informativo 386 do STF). Portanto, o legislador pode elaborar lei de conteúdo idêntico à declarada inconstitucional pelo STF. O máximo que poderá acontecer é existir nova ADI, e o STF ser obrigado a enfrentar a questão novamente.
[...] O STF não está vinculado, também sob o argumento de não poder se “fossilizar”. Ou seja, segundo a interpretação majoritária, quando o § único do art. 28 da Lei nº 9.868/99 preleciona que os órgãos do Poder Judiciário serão vinculados, devemos entender: “os outros órgãos do Poder Judiciário e não o STF” . Portanto, para o Pretório Excelso essa é a leitura que deve ser dada ao § único, do art. 28 da Lei nº 9.868/99. Com isso, o plenário do STF passa a ter a oportunidade, se provocado, de modificar seus entendimentos, não se “petrificando” (tese da fossilização), tendo em vista novas realidades jurídicas, políticas, econômicas, culturais, científicas, entre outras, que podem fazer com que o STF venha a rever posicionamentos tomados anteriormente. [...]
(FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional . 8. ed. ver., ampl. e atual. e em consonância com a jurisprudência do STF. Salvador: Editora JusPODIVM, 2016. p. 1386-1391 - grifo nosso)

17. Por sua vez, o artigo 103-A da CR/1988 dispõe que “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” (caput)[16]. Vê-se, pois, que a Súmula Vinculante, editada pelo STF (e apenas por ele, que é o único legitimado para tanto), irá vincular os órgãos do Poder Judiciário (exceto o próprio STF, que a edita, e pode revê-la ou cancelá-la) e a Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal[17], cabendo reclamação, para o STF, do ato administrativo ou decisão judicial que contrariá-la ou que indevidamente a aplicar.
18. O § 3º do artigo 102 da CR/1988, a seu turno, prevê que “no recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros”.
19. Trata-se de pressuposto genérico de admissibilidade do recurso extraordinário, incluído pela EC nº 45/2004 a fim de o Supremo Tribunal Federal somente julgue causas de extrema relevância e de significativa transcendência; a competência para a sua análise é exclusiva do STF, conforme o artigo 1.035, § 2º, do Código de Processo Civil de 2015; e, nos termos do § 5º do mesmo artigo 1.035, reconhecida a repercussão geral, será determinada a suspensão de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional[18].
20. O processualista Daniel Amorim Assumpção Neves[19] acrescenta que, “a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal reconhecer a existência de repercussão geral, sendo o caso de aplicação da técnica de julgamento de recursos extraordinários repetitivos [20] o procedimento será aquele previsto pelo art. 1.038 e a eficácia ultra partes desse julgamento será gerada nos termos dos arts. 1.039 a 1.041, do Novo CPC” .
21. Mais adiante, ao tecer comentários sobre a técnica de julgamento dos recursos extraordinários e especiais repetitivos, esclarece que: ela é cogente, de forma que os tribunais são obrigados a aplicá-la sempre que houver multiplicidade de recursos com idêntica questão de direito; além disso, é obrigatória a determinação de suspensão dos processos pendentes, individuais ou coletivos, em trâmite nos Estados ou regiões, nos termos do § 1º do artigo 1.036 e do artigo 1.037 do CPC[21]; sobrevindo a decisão do tribunal superior sobre os recursos representativos da controvérsia, a eficácia do julgamento é vinculante, estando os juízes de primeiro grau e os desembargadores obrigados a aplicar, nas sentenças e nos acórdãos, a tese firmada pelo tribunal superior. Senão vejamos:

[...] Os efeitos vinculantes e ultra partes do julgamento dos recursos extraordinários ou especiais paradigmas dependerá da fase procedimental dos processos individuais e coletivos suspensos.
Independentemente do resultado do julgamento de mérito dos recursos paradigmas, caso o processo tenha sido suspenso antes da interposição de recurso extraordinário e/ou de recurso especial, o art. 1.040, III, do Novo CPC prevê a retomada do curso procedimental com a aplicação da tese firmada pelo tribunal superior, em mais uma previsão que deixa indubitável a eficácia vinculante do julgamento dos recursos paradigmas .
Acredito arriscada a adoção do entendimento da técnica decisória da ressalva do entendimento, por meio da qual o juízo inferior pode se afastar da eficácia vinculante se perceber que o tribunal deixou de levar em consideração fundamento relevante. O sistema criado pela técnica de julgamento ora analisado depende da confiança – quem sabe ingênua – nos tribunais superiores, sendo justamente essa a premissa da eficácia vinculante consagrada no Novo Código de Processo Civil.
É natural que essa eficácia vinculante e ultra partes pode ser afastada no caso concreto se o órgão jurisdicional fizer a devida distinção entre o processo e os recursos paradigmas, justificando que no processo existem peculiaridades não enfrentadas pelo tribunal superior no julgamento dos recursos paradigmas.
[...] Quando a suspensão atingir processos em que já tenha sido interposto o recurso extraordinário e/ou o recurso especial, tendo permanecido tais recursos sobrestados no tribunal de segundo grau à espera do julgamento dos recursos paradigmas pelo tribunal superior, a eficácia vinculante se opera de diferentes formas a depender do resultado do julgamento.
Nos termos do art. 1.040, I, do Novo CPC, o presidente ou o vice-presidente do tribunal de origem negará seguimento aos recursos especiais ou extraordinários sobrestados na origem, se o acórdão recorrido coincidir com a orientação do tribunal superior . Conforme apontado pela melhor doutrina, trata-se de verdadeira delegação de competência dos tribunais superiores para os tribunais de segundo grau, porque apesar do dispositivo prever a negativa de seguimento trata-se na verdade de julgamento do mérito recursal. [...]
O art. 1.040, II, do Novo CPC prevê que o órgão que proferiu o acórdão recorrido, na origem, reexaminará o processo de competência originária, a remessa necessária ou o recurso anteriormente julgado, na hipótese de o acórdão recorrido contrariar a orientação do tribunal superior, sendo importante notar que o dispositivo ora comentado se limita a prever um reexame pelo tribunal de segundo grau, não o obrigando, de forma expressa, a adotar a tese firmada pelos tribunais superiores, com a consequente retratação do acórdão.
Na vigência do CPC/1973, o Superior Tribunal de Justiça entendia que nesse caso não havia eficácia vinculante, podendo ser mantido o acórdão recorrido pelo recurso especial sobrestado pela simples discordância do órgão julgador de tal recurso com o resultado do julgamento dos recursos paradigmas. Nesse caso, exigia do tribunal de segundo grau, por meio do órgão competente, um novo acórdão fundamentado, rechaçando todos os fundamentos utilizados pelo tribunal superior no julgamento dos recursos por amostragem, sob pena de violação ao princípio da fundamentação.
Apesar de aparentemente não existir no Novo Código de Processo o efeito vinculante na situação analisada, em razão da omissão do art. 1.040, II, do Novo CPC, nesse sentido, é preciso lembrar que, com a consagração do respeito aos precedentes, o órgão colegiado do tribunal de segundo grau não poderá manter seu acórdão simplesmente por não concordar com os fundamentos utilizados pelo tribunal superior para fixar a tese jurídica no julgamento dos recursos representativos da controvérsia .
Dessa forma, deve-se entender pela eficácia vinculante do julgamento e provimento dos recursos paradigmas no julgamento dos recursos extraordinários e recursos especiais repetitivos sobrestados, admitindo-se a manutenção da decisão com o fundamento da distinção entre os recursos sobrestado e os recursos paradigmas julgados por amostragem.
[...] Sendo mantido o acórdão divergente pelo tribunal de origem, com fundamento na distinção ou na superação, o recurso especial ou extraordinário será remetido ao respectivo tribunal (art. 1.041, caput, do novo CPC). Sendo realizado o juízo de retratação, com alteração do acórdão divergente, o tribunal de origem, se for o caso, decidirá as demais questões ainda não estabelecias, cujo enfrentamento se tornou necessário em decorrência da alteração (art. 1.041, § 1º, do Novo CPC), e, versando o recurso sobre outras questões, caberá ao presidente do tribunal local, depois do reexame pelo órgão de origem e independentemente de ratificação do recurso, sendo positivo o juízo de admissibilidade, determinar a remessa do recurso ao tribunal superior para julgamento das demais questões (art. 1.041, § 2º, do Novo CPC).
Em clara demonstração que a eficácia vinculante ultra partes do julgamento de recursos extraordinários e especiais repetitivos não se limita a processos judiciais que versem sobre a mesma matéria jurídica, o art. 1.040, IV, do Novo CPC prevê que se os recursos versarem sobre questão relativa à prestação de serviço público objeto de concessão, permissão ou autorização, o resultado do julgamento será comunicado ao órgão, ao ente ou à agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação, por parte dos entes sujeitos a regulação, da tese adotada. [...] (Op. cit., p. 1643-1654 – grifo nosso).

22. A reforçar a eficácia vinculante da tese firmada em julgamento de casos repetitivos[22], têm-se, ainda, os seguintes dispositivos do Código de Processo Civil de 2015[23]: artigo 311, inciso II; artigo 332, inciso II; artigo 496, § 4º, inciso II; artigo 927; artigo 932, inciso IV, alínea “b”, e inciso V, alínea “b”; artigo 955, parágrafo único, inciso II; artigo 966, § 5º; artigo 1.030, inciso I, alínea “b”, e inciso II; artigo 1.042.
23. Por outro lado, há que se destacar a possibilidade de o recurso extraordinário ter repercussão geral – esta configura, aliás, pressuposto de admissibilidade do todo e qualquer recurso extraordinário –, mesmo nos casos em que não se trata de recurso repetitivo[24].
24. Neste ponto, convém mencionar que o artigo 927, caput, do Código de Processo Civil de 2015 prevê que “os juízes e os tribunais observarão: I- as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II- os enunciados de súmula vinculante; III- os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV- os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V – a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados” .
25. Consoante já salientando neste Parecer, a eficácia vinculante do precedente previsto no artigo 927, incisos I e II, do CPC/2015 possui previsão constitucional (artigo 102, § 2º, e artigo 103-A, ambos da CR/1988). Abstraindo-se da discussão acerca da constitucionalidade dos demais incisos do artigo 927 do CPC/2015[25], a doutrina se debruça sobre o significado do termo “observarão” nele previsto. De acordo com Daniel Amorim Assumpção Neves:

[...] Para parcela minoritária da doutrina o dispositivo cria tão somente um dever ao órgão jurisdicional de levar em consideração, em suas decisões, os precedentes e enunciados sumulares lá previstos. De forma que, não havendo em outro dispositivo a previsão expressa de sua eficácia vinculante, o órgão jurisdicional teria o dever de considerar o precedente ou súmula, mas não estaria obrigado a segui-los, podendo fundamentar sua decisão com o argumento de ser equivocado o entendimento consagrado no precedente ou súmula.
Não parece, entretanto, ser esse o melhor entendimento . Conforme entende a doutrina amplamente majoritária o art. 927 do Novo CPC é suficiente para consagrar a eficácia vinculante aos precedentes e enunciados sumulares previstos em seus incisos. Ou seja, “observarão” significa aplicarão de forma obrigatória . [...]
Como a eficácia vinculantes das hipóteses previstas nos primeiros três incisos do art. 927 do Novo CPC tem previsão expressa em outros dispositivos de lei (controle concentrado de constitucionalidade no art. 102, § 2º, da CF; súmula vinculante no art. 103-A, caput, da CF; incidente de assunção de competência no art. 947, § 3º, do Novo CPC; IRDR no art. 985 do Novo CPC, recursos especial e extraordinário repetitivos no art. 1.040 do Novo CPC), a divergência doutrinária coloca em questão a eficácia vinculante apenas dos enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional e da orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. [...]
Até se pode argumentar que com a identidade de eficácia vinculante não teria mais sentido existir súmula vinculante, já que ao Supremo Tribunal Federal bastaria editar uma súmula simples sobre matéria constitucional [...] para gerar a eficácia vinculante. Tal argumento é falho por dois motivos: (a) o cabimento da reclamação constitucional, limitado ao desrespeito às súmulas vinculantes e (b) a vinculação à Administração Pública, também privativa das súmulas vinculantes. [...] (Op. cit ., p. 1304-1306 – grifo nosso)

26. E, ao analisar cada uma das hipóteses do artigo 927 do CPC/2015, o autor ressalta:

[...] Não se descarta a possibilidade de o legislador ter incluído a decisão do controle concentrado de constitucionalidade no rol do art. 927 do Novo CPC apenas com o objetivo de tornar o rol exauriente, tese corroborada pela inclusão também da súmula vinculante, que tem sua eficácia vinculante já prevista em texto constitucional, a exemplo da decisão proferida no controle concentrado de constitucionalidade.
Mas é possível se extrair uma utilidade, e de extrema importância, na previsão ora analisada, distinguindo-se a eficácia erga omnes da coisa julgada material gerada no controle concentrado de constitucionalidade, já consagrada no texto constitucional, da eficácia vinculante dos fundamentos determinantes da decisão (ratio decidendi), consagrada no art. 927, I, do Novo CPC.
[...] Trata-se da chamada “transcendência dos motivos determinantes” ou do efeito transcendente de motivos determinantes, que teria sido expressamente adotado pela previsão do art. 927, I, do Novo CPC.
O Supremo Tribunal Federal vinha aplicando a tese ora analisada, mas atualmente o entendimento do tribunal se modificou, de forma que a teoria subsiste apenas no ambiente doutrinário, sem encontrar aplicação na praxe forense. Como consequência prática da teoria ora analisada pelo Supremo Tribunal Federal, encontra-se o não cabimento da reclamação constitucional contra decisão que apenas contrariar os fundamentos no controle de constitucionalidade sem agredir o dispositivo da decisão. Espera-se uma mudança de posição jurisprudencial em decorrência do art. 927, I, do Novo CPC.
Qualquer órgão jurisdicional, no julgamento de qualquer processo, recurso ou reexame necessário (nesse caso somente os tribunais de segundo grau), pode declarar de forma incidental a inconstitucionalidade de uma norma legal, mas nesse caso não há qualquer eficácia vinculante de tal declaração. Essa realidade, entretanto, é mais sensível no caso de tal controle incidental ter sido realizado pelo Supremo Tribunal Federal .
Nos estritos termos do art. 927, I, do Novo CPC, essa espécie de controle de constitucionalidade, mesmo que realizada pela Corte constitucional, não tem eficácia vinculante já que o dispositivo legal é suficientemente claro ao estabelecer tal eficácia somente à declaração de inconstitucionalidade realizada de forma concentrada, portanto, o controle de constitucionalidade realizado por meio de processo objetivo. Ocorre, entretanto, que os arts. 525, § 12, e 535, § 5º, do Novo CPC permitem que a alegação de coisa julgada inconstitucional em sede de impugnação ao cumprimento de sentença tenha como fundamento a declaração de inconstitucionalidade realizada pelo Supremo Tribunal Federal tanto em controle concentrado como em controle difuso .
A contradição é, na realidade, apenas aparente, porque se o inciso I do art. 927 do Novo CPC a sugere, o inciso V do mesmo dispositivo parece afastá-la. Tendo a orientação do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal eficácia vinculante, é possível concluir que mesmo no controle difuso de constitucionalidade haverá eficácia vinculante, se não em razão do inciso I do art. 927 do Novo CPC, pelo inciso V do mesmo dispositivo legal .
[...]
O art. 928 do Novo CPC prevê as hipóteses que se consideram julgado de casos repetitivos: decisões proferias em incidente de resolução de demandas repetitivas (I) e em recursos especial e extraordinário repetitivos (II). Os julgamentos proferidos em ambos os casos, ainda que por meio de técnicas procedimentais significamente distintas, são precedentes obrigatórios. O incidente de assunção de competência não se confunde com o julgamento de casos repetitivos, prevendo o art. 947 do Novo CPC, que seu cabimento depende da inexistência de repetição da relevante questão de direito, com grande repercussão social, em múltiplos processos.
São técnicas de julgamento para situações distintas, mas que tem em comum a criação de precedentes obrigatórios. [...]
Por fim, o inciso V do art. 927 do Novo CPC dá eficácia vinculante à orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados os juízes e os tribunais. Entendo que o termo “orientação” só possa ser interpretado como decisão, porque o órgão jurisdicional não tem natureza consultiva. Em minha percepção, portanto, passam a ter eficácia vinculante as decisões colegiadas proferias no Tribunal Pleno no Supremo Tribunal Federal e na Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça .
Com relação ao Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, entendo justificável a vinculação considerando-se tratar de órgão que reúne a totalidade dos Ministros julgadores . O mesmo não se pode dizer da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, mas como outras espécies de decisão de tal órgão têm eficácia vinculante, a generalização criada pelo dispositivo ora mencionado não parece ser temerária. [...] (Op. cit., p- 1306-1309 – grifo nosso)

27. Em relação à eficácia ex tunc ou ex nunc da novidade legislativa trazida pelo artigo 927 do CPC/2015, o doutrinador aponta o risco de se imprimir eficácia vinculante às súmulas que tenham sido editadas e aos precedentes que tenham sido proferidos antes da entrada em vigor do novo Código de Processo Civil[26], ao argumento de que, quando foram criados, os julgadores responsáveis o fizeram na certeza de que teriam no máximo eficácia persuasiva; e, malgrado reconheça que a solução não é tão fácil, considera mais adequado prestigiar a segurança jurídica, atribuindo-se ao artigo 927 do CPC/2015 eficácia ex nunc, ou seja, somente as súmulas editadas e os precedentes proferidos na vigência do CPC/2015 devem ter eficácia vinculante[27].
28. Sem embargo da discussão sobre eficácia vinculante, para o Poder Judiciário, dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, especialmente no que diz respeito àqueles proferidos antes da entrada em vigor do novo CPC, é indiscutível que se afigura essencial para o Estado Democrático de Direito a harmonização dos julgados.
29. Ora, nas palavras de Daniel Amorim Assumpção Neves, “tratar as mesmas situações fáticas com a mesma solução jurídica preserva o princípio da isonomia”, “além do que a segurança no posicionamento das cortes evita discussões longas e inúteis, permitindo que todos se comportem conforme o Direito” ; e, citando a melhor doutrina, o doutrinador ainda frisa que a uniformização da jurisprudência atende à segurança jurídica, à previsibilidade, à estabilidade, ao desestímulo à litigância excessiva, à confiança, à igualdade perante a jurisdição, à coerência, ao respeito à hierarquia, à imparcialidade, ao favorecimento de acordos, à economia processual (de processos e despesas) e à maior eficiência[28].
30. Nessa linha, o artigo 926 do Código de Processo Civil de 2015 dispõe que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente” . Cuida-se de relevante dispositivo legal que corrobora a aposta do novo diploma legal na criação de um ambiente decisório mais isonômico e previsível, exigindo que os tribunais deem o exemplo, mesmo porque “se é verdade que o desrespeito pelos juízos inferiores de entendimentos já consolidados pelos tribunais gera a quebra da isonomia e a insegurança jurídica, tornando o processo uma verdadeira loteria judiciária, ainda mais grave é a instabilidade presente nos próprios tribunais quanto à respeito da própria jurisprudência” .
31. Embora o dever de uniformização da jurisprudência não seja exclusividade dos tribunais superiores, existindo diversos instrumentos à disposição dos tribunais de segundo grau para tanto, a exemplo do incidente de resolução de demandas repetitivas, do incidente de assunção de competência e da edição de súmulas, não se pode simplesmente desprezar o caráter expansivo das decisões do Supremo Tribunal Federal, o qual já vinha sendo defendido muito antes da entrada em vigor do novo CPC.
32. Conforme bem salientado pelo Ministro Teori Zavascki, em seu voto, quando do julgamento da Reclamação nº 4.335/AC, na qual se discutia o efeito ultra partes da declaração de inconstitucionalidade em controle difuso, constata-se a evolução do direito brasileiro em direção a um sistema de valorização dos precedentes judiciais emanados dos tribunais superiores, aos quais se atribui, cada vez com mais intensidade, força persuasiva e expansiva em relação aos demais processos análogos:

“É inegável, por conseguinte, que, atualmente, a força expansiva das decisões do Supremo Tribunal Federal, mesmo quando tomadas em casos concretos, não decorre apenas e tão somente de resolução do Senado, nas hipóteses de que trata o art. 52, X da Constituição. É fenômeno que está se universalizando, por força de todo um conjunto normativo constitucional e infraconstitucional, direcionado a conferir racionalidade e efetividade às decisões dos tribunais superiores e, como não poderia deixar de ser, especialmente os da Corte Suprema”[29].

33. Acentuando a força expansiva das decisões do Supremo Tribunal Federal, especialmente daquelas prolatadas em regime de repercussão geral, citem-se os seguintes dispositivos do Código de Processo Civil de 2015: 1- artigo 1.030, inciso I, alínea “a”, parte final (segundo o qual o presidente ou vice-presidente do tribunal recorrido deverá negar seguimento a recurso extraordinário interposto contra acórdão que esteja em conformidade com o entendimento do STF exarado no

Documento assinado eletronicamente com fundamento no art. 6º do Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017.
A autenticidade deste documento pode ser verificada no endereço www.jornalminasgerais.mg.gov.br/autenticidade, sob o número 3201902132039558953.