

La jurisdicción constitucional en Brasil: las relaciones entre el Supremo Tribunal Federal y los demás jueces y tribunales*

SUMARIO

I. Preliminares. II. El Supremo Tribunal Federal y la fiscalización de la constitucionalidad de las decisiones de los demás jueces y tribunales. A. Recurso extraordinario. B. Acción de incumplimiento de precepto fundamental contra decisiones judiciales. III. La reclamación constitucional contra decisiones de los jueces y tribunales que usurpen la competencia constitucional del Supremo Tribunal Federal o violen sus decisiones. IV. El Supremo Tribunal Federal y las sùmulas dotadas de efecto vinculante para los demás juicios y tribunales. V. Cierre

RESUMEN

La relación entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria es uno de los asuntos más relevantes para comprender el funcionamiento de cualquier sistema judicial. En el caso brasileiro, las particulares connotaciones de esta relación están determinadas, en gran medida, por el imbricado conjunto de acciones que conceden competencia al Supremo Tribunal Federal para revisar la actividad de los jueces ordinarios. El presente texto pretende dar cuenta, de manera sucinta, de los escenarios en los cuales se puede presentar tal eventualidad.

* Abogado de la Universidad de Brasilia, doctor en derecho de Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn. Actualmente se desempeña como Presidente del Supremo Tribunal Federal de Brasil.

* Fecha de recepción: 21 de mayo de 2008. Fecha de aprobación: 29 de septiembre de 2008. Texto presentado en la "VI Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional", en Cartagena de Indias (Colombia), 28, 29 y 30 de noviembre de 2007. Traducción de PAOLA ANDREA ACOSTA bajo la orientación de ALEXEI JULIO ESTRADA.

PALABRAS CLAVE

Justicia constitucional, justicia ordinaria.

ABSTRACT

The relationship between constitutional jurisdiction and ordinary jurisdiction is one of the most relevant issues in order to understand the operation of any judicial system. In the Brazilian case, the particular connotations of this relationship are determined in large measure by the overlapping set of actions that grant jurisdiction to the Supreme Federal Court to review the activity the regular judges. This text aims to give an account, of those scenarios in which this competence is carried out.

KEY WORDS

Constitutional justice, ordinary justice.

I. PRELIMINARES

La jurisdicción constitucional brasilera posee ciertas peculiaridades que la distingue de los demás sistemas de justicia constitucional del contexto iberoamericano. En Brasil adoptamos un sistema mixto de fiscalización de leyes y actos normativos en general; un sistema que conjuga los modelos concentrado y difuso de control de constitucionalidad. Así, el Supremo Tribunal Federal (en adelante, STF o el Tribunal) reúne las competencias de una Corte Constitucional, encargándose por lo tanto del control abstracto de constitucionalidad y, al mismo tiempo, asume el papel de órgano superior del Poder Judicial mediante la revisión de las decisiones tomadas por los demás jueces y tribunales en materia constitucional. Por ello, en la realidad brasilera no es posible hablar –por lo menos con el mismo énfasis observado en algunos de los sistemas iberoamericanos– de una nítida diferencia entre jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria.

Además, en Brasil no hay una única vía procesal para la protección de los derechos fundamentales ante el STF; al contrario de otros modelos de derecho comparado, en el sistema brasilero existen varias acciones constitucionales para lograr tal fin: el *mandado de segurança* –una creación genuina del sistema constitucional brasilero– el *habeas corpus*, el *habeas data*, el *mandado de injunção*, la *acción civil pública* y la *acción popular*.

No obstante lo anterior, en el sistema brasilero también se presentan los problemas típicos de las relaciones entre la jurisdicción constitucional y los demás jueces y tribunales que ejercen, comúnmente, la jurisdicción

ordinaria, sólo que en nuestro ordenamiento esas relaciones poseen ciertas singularidades y peculiaridades que son resultado de la compleja convivencia entre los modelos de control concentrado y difuso de constitucionalidad. Dichas peculiaridades son evidentes particularmente cuando el STF procesa y decide tres tipos de acciones o recursos por medio de los cuales asegura su competencia, protege la autoridad de sus decisiones y ejerce el control de la constitucionalidad sobre los fallos de los demás jueces y tribunales. Tales mecanismos son: 1. el recurso extraordinario; 2. la acción por incumplimiento de precepto fundamental y 3. el reclamo constitucional.

Además, hoy se adopta en Brasil un sistema de *súmulas* –sentencias de unificación– elaboradas por el Supremo Tribunal Federal y dotadas de efectos vinculantes para los demás jueces y tribunales. Las *súmulas* son enunciados normativos que resumen líneas jurisprudenciales consolidadas en el Supremo Tribunal Federal y que deben ser observados por todos los jueces y tribunales. Todos estos asuntos son el objeto de la breve descripción que sigue a continuación.

II. EL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL Y LA FISCALIZACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DECISIONES DE LOS DEMÁS JUECES Y TRIBUNALES

A. RECURSO EXTRAORDINARIO

El recurso extraordinario es el instrumento procesal-constitucional diseñado para la verificación de la eventual ofensa a la Constitución como consecuencia de una decisión de última o única instancia judicial (CF, art. 102, III *a a d*). Hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1988, el recurso extraordinario era –incluso según el criterio de cantidad– objeto principal del trabajo del Supremo Tribunal Federal¹.

Este remedio excepcional, desarrollado según el modelo del *writ of error* estadounidense e introducido en el orden constitucional brasileiro por medio de la Constitución de 1891 (en los términos de su art. 59, § 1º, *a*) puede ser interpuesto por la parte vencida, en caso de desconocimiento directo de la Constitución en un proceso ordinario, o cuando se trata de un proceso en el que se haya cuestionado la constitucionalidad de tratado o ley federal o la constitucionalidad de ley estatal y en el que se haya desconocido de forma grosera la Constitución Federal (CF., art. 102, III, *d*). Además, gracias a la Enmienda Constitucional 45/2004, hoy en día también se acepta el recurso

1. Bajo la Constitución anterior, el recurso extraordinario se destinaba no solamente a proteger el orden constitucional, sino, además, a salvaguardar la supremacía del derecho federal en relación con el ordenamiento local, por lo que la impugnación que se hacía mediante este recurso podía alegar ofensa directa tanto a la Constitución como al derecho federal.

extraordinario cuando la decisión impugnada ha admitido como válida una ley o acto de gobierno local abiertamente inconstitucional (CF, art. 102, III, d). El recurso extraordinario es, por tanto, un medio de verificación de la constitucionalidad de decisiones judiciales de los demás jueces y tribunales.

En cuanto a su procedencia, el Supremo Tribunal Federal ha dicho que no cabe recurso extraordinario cuando se alega violación del principio de supremacía pero su verificación depende de la interpretación de normas infraconstitucionales (Súmula n.º 636). Tampoco cabe recurso extraordinario para interpretación de cláusulas contractuales (Súmula n.º 454) o para reexamen de prueba (Súmula n.º 279).

Uno de los primeros problemas que existen frente al trámite del recurso extraordinario es la sobrecarga laboral que este representa. En la década de los ochenta, sobre todo después de la Constitución de 1988, llegaban al Supremo Tribunal Federal cerca de 20.000 recursos por año contra decisiones de los demás jueces y tribunales. En los años 90 ese número creció vertiginosamente, hasta llegar, en el 2006, a la cantidad alarmante de 127.535 recursos extraordinarios radicados en el Supremo Tribunal Federal. En el año 2007 habíamos contabilizado, hasta el mes de septiembre, 91.003 recursos. La explicación para la explosión numérica verificada bajo la Constitución de 1988 no es única. No obstante, su más importante causa es la masificación de las demandas en las relaciones entre particulares como un factor decisivo para esa crisis.

Los reiterados conflictos que se presentan periódicamente sobre asuntos de índole económica –sistema financiero de vivienda, Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, índices de reajuste del Instituto Nacional de Seguridad Social– pueden explicar con cierto grado de fiabilidad la multiplicación de las demandas, especialmente en un modelo que trata cada controversia judicial instaurada como un proceso singular. La falta de un mecanismo con carácter mínimamente objetivo para solucionar esos litigios masivos permite que una avalancha de procesos sobre un único tema llegue hasta el STF por la vía del recurso extraordinario.

Por fortuna, frente a este problema, en el ámbito de la Reforma del Poder Judicial implementada por la Enmienda Constitucional n.º 45, de 2004, el artículo 102, § 3.º, de la Constitución, se creó la figura de la *repercusión general*, con el objetivo de intentar solucionar el problema de la crisis numérica del recurso extraordinario. Tal disposición prescribe que “en el recurso extraordinario el recurrente deberá demostrar la repercusión general de las cuestiones constitucionales discutidas en el caso, en los términos de la ley, a fin de que el tribunal examine la admisión del recurso, solamente pudiendo rechazarla por la manifestación de dos tercios de sus miembros”.

La reglamentación de esa disposición constitucional fue realizada por la reciente Ley n.º 11.418 del 19 de diciembre de 2006, que alteró el artículo 543 del Código de Proceso Civil, que ahora dispone que “el Supremo Tribunal Federal, en decisión frente a la cual no cabe recurso, no conocerá de la

acción, cuando la cuestión constitucional en él tratada no ofrece repercusión general”.

Se trata de un cambio significativo en el recurso extraordinario, cuya admisión dependerá de un análisis del Tribunal sobre la existencia de repercusión general de la cuestión constitucional en él tratada. De acuerdo con la innovación legal, para el efecto de repercusión general, será considerada la existencia, o no, de cuestiones relevantes desde el punto de vista económico, político, social o jurídico, que trasciendan los intereses subjetivos de la causa. Habrá también repercusión general siempre que mediante el recurso se impugne una decisión contraria a la sùmula o jurisprudencia dominante del Tribunal (art. 543-A, § 3.º). No hay duda, por tanto, de que la adopción de esta nueva figura deberá maximizar la función objetiva del recurso extraordinario².

En suma, si el Tribunal niega la existencia de la repercusión general, la decisión se aplicará a todos los recursos sobre materia idéntica, los cuales serán negados inmediatamente.

Además, para evitar la avalancha de procesos que llega al Supremo Tribunal, los tribunales de origen podrán seleccionar uno o más recursos representativos de la controversia y encaminarlos al STF, paralizando los demás. Negada la existencia de repercusión general, los recursos paralizados se consideran automáticamente no admitidos. Por otro lado, declarada la existencia de la repercusión general y así juzgado el mérito del recurso extraordinario, los recursos paralizados serán apreciados por los tribunales de origen, tomando en consideración lo decidido por el STF (art. 543-B, § 2.º y 3.º).

El Supremo Tribunal Federal aprobó recientemente las modificaciones en su Reglamento Interno para implementar este nuevo instituto. Interesante anotar que todo el proceso y el juzgamiento en cuanto a la repercusión general de los recursos extraordinarios son realizados enteramente por medio electrónico, utilizándose la red mundial de computadores –red interna del Tribunal (Ley 11.419 de 2006)³–. Así, según el Reglamento Interno del Tribunal, el relator (ponente) del recurso someterá a los demás ministros de la Corte, por medio electrónico, su opinión sobre la existencia o no de la repercusión general. Recibida esa opinión del relator, los demás ministros dirigirán –también por

2. Otra innovación interesante de esta nueva figura es la posibilidad de que en el análisis de la existencia de repercusión general se pueda dar la intervención de terceros (los denominados *amicus curiae*).

3. La informatización del proceso y juzgamiento del recurso extraordinario se tornó posible con la publicación de la Ley n.º 11.419, del 19 de diciembre de 2006, que regula la utilización de medio electrónicos en la transmisión de procesos, de piezas y comunicación de actos procesales, más una innovación en el proceso judicial brasileño. De acuerdo con esta ley, “los órganos del Poder Judicial podrán desarrollar sistemas electrónicos de procesamiento de acciones judiciales por medio de autos total o parcialmente digitales, utilizando, preferencialmente, la red mundial de computadores y acceso por medio de redes internas y externas” (art. 8.º).

medio electrónico— sus consideraciones sobre la cuestión de la repercusión general.

Por otra parte, tal enmienda reglamentaria también previó una presunción respecto de la repercusión general que evita todo el trámite descrito. Así pues, se presumirá que existe repercusión general cuando la cuestión ya ha sido admitida o cuando el recurso extraordinario impugna la decisión contraria a sùmula o jurisprudencia dominante del Tribunal.

El procedimiento para el análisis de la eventual existencia de repercusión general quedó establecido así: la sesión electrónica tiene duración de veinte días seguidos, pasados los cuales el propio sistema hará la cuenta de los votos sobre la existencia o no de la repercusión general. Transcurrido el plazo sin manifestaciones de los ministros del Supremo Tribunal Federal, se considera existente la repercusión. Para que sea refutada su existencia será necesaria la manifestación expresa de por lo menos ocho ministros, rechazando la repercusión general.

Las decisiones de existencia de la repercusión general son inmodificables y valen para todos los recursos que versen sobre cuestión idéntica. Una vez decidida la repercusión general, la Presidencia del STF deberá promover amplia y específicamente la divulgación del tenor de esas decisiones, así como hacer el trámite necesario para la actualización del banco de datos electrónicos sobre el asunto.

Otro punto que merece ser destacado es la posibilidad que tiene la Presidencia del Supremo Tribunal Federal o cualquier juez relator de recursos extraordinarios de informar a los tribunales inferiores sobre la tramitación de estas causas para que ellos determinen parar todos los recursos en materia idéntica. Además, “cuando se verifica la llegada o la distribución de múltiples recursos con fundamento en idéntica controversia, la Presidencia del Tribunal o el Relator seleccionará uno o más representativos de la cuestión y determinará la devolución de los otros a los tribunales, para aplicación de los párrafos del artículo 543-B del Código de Proceso Civil”.

El instituto de la repercusión general aún es reciente y será complementado por la práctica jurisprudencial del Supremo Tribunal Federal⁴.

4. Vale anotar que, hasta el 31 de octubre de 2007, el Supremo Tribunal Federal ya manifestó su juicio sobre la existencia de la repercusión general en dos recursos extraordinarios: En el Recurso Extraordinario 559.607 (relator MARCO AURÉLIO), juz. en 26.9.2007, el Tribunal entendió que la materia poseía repercusión general, conforme al párrafo 3.º del artículo 102 de la Constitución Federal. Se trataba de la discusión acerca de la constitucionalidad del inciso I del artículo 7.º de la Ley 10.865/04 –que dispone sobre la base de cálculo de la contribución para el PIS/Cofins–, cuya segunda parte fue declarada inconstitucional por el Tribunal Regional Federal de la 4ª Región. En esta ocasión, el ministro MARCO AURÉLIO indicó que, en principio, tendrían repercusión general todos los recursos extraordinarios procesados por la alínea b del art. 102, III, de la Constitución Federal (Informativo v481). El Recurso Extraordinario 559.943 (relatora ministra CARMEN LUCÍA) fue el primero sometido a la sesión electrónica de juzgamiento (art. 323, *caput*, del RSTF), con manifestación de todos los ministros de la Corte, siendo nueve por la repercusión general y dos por la no repercusión. La decisión por la repercusión general

En la medida en que este nuevo procedimiento tiende a reducir drásticamente el volumen numérico de los procesos que llegan al Tribunal y ayuda a limitar el objeto de los juzgamientos a cuestiones constitucionales de índole objetiva, la nueva exigencia de la repercusión general en el recurso extraordinario abre promisorias perspectivas para la jurisdicción constitucional en Brasil, especialmente en lo que se refiere a la consolidación del Supremo Tribunal Federal como verdadero Tribunal Constitucional.

B. ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO DE PRECEPTO FUNDAMENTAL CONTRA DECISIONES JUDICIALES

Tal vez uno de los puntos más interesantes dentro del tema general de las relaciones entre el Supremo Tribunal Federal y los demás jueces y tribunales sea el de la Acción por Incumplimiento de Precepto Fundamental contra decisiones judiciales.

En Brasil, la Acción por Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) puede asumir, en algunos casos, la función de un recurso de amparo o de una reclamación constitucional (*Verfassungsbeschwerde*) autónoma.

En primer lugar, puede ocurrir lesión al precepto fundamental fundada en simple interpretación judicial del texto constitucional. En esos casos, la controversia en la ADPF no encuentra fundamento en la constitucionalidad o no de una ley o de un acto normativo, sino que se asienta en la legitimidad o no de cierta interpretación constitucional. En el ámbito del recurso extraordinario esa situación se presenta cuando una decisión judicial contraría directamente a la Constitución (art. 102, III, a)⁵.

Así, el acto judicial de interpretación directa de un precepto fundamental podrá contener una violación de la norma constitucional. En esa hipótesis, cabrá la acción por incumplimiento para impedir la lesión al precepto fundamental resultado de ese acto judicial del poder público, en los términos del artículo 1.º de la Ley 9.882 de 1999. Sería interesante, entonces, que en un futuro el legislador estableciera la posibilidad de conjugar la acción de incumplimiento con el recurso extraordinario. Así, el legislador podría atribuir al recurrente en el recurso extraordinario el derecho de proponer simultáneamente la ADPF,

somete la cuestión discutida en los autos, cual sea, constitucionalidad de los artículos 45 y 46, de la Ley 8.212/91, en relación al artículo 143, III, b, de la Constitución federal, a la decisión de mérito del Plenario del STF. Aún sobre la misma cuestión, pero discutiendo el dispositivo análogo del régimen constitucional anterior (art. 5.º, párrafo único, del DEL 1.569/77 en relación con el artículo 18, §1.º, de la Constitución Federal de 1967/69), hay juzgamiento electrónico pendiente, para ser finalizado en noviembre de 2007.

5. No parece haber duda de que frente a la amplia formulación del artículo 1.º de la Ley n.º 9.882, de 1999, esa hipótesis podrá ser objeto de ADPF –lesión al precepto fundamental resultado del acto del poder público.

dando al STF la posibilidad de apreciar la controversia puesta exclusivamente en el recurso o también en la acción especial.

Problema igualmente relevante existe en relación con las decisiones de única o de última instancia que por falta de fundamento legal lesionan principios relevantes del orden constitucional. Así pues, también una decisión judicial que por falta de fundamento legal afecte la situación individual se revela contraria al orden constitucional, por lo menos al derecho subsidiario de la libertad de acción (*Auffanggrundrecht*), podrá ser cuestionada por este medio.

Si se admite, como expresamente lo establece la Constitución, que los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes y que la decisión judicial debe observar la Constitución y la ley, no es difícil comprender que un fallo que se revele desprovisto de base legal viola derechos individuales específicos, como mínimo aquellos que se desprenden del principio de legalidad. Esa conclusión se revela tanto más plausible si se considera que tal como la Administración, el Poder Judicial está vinculado a la Constitución y a las leyes (CF, art. 5º, § 1.º).

Ciertamente parecía extremadamente difícil que se llegara a este entendimiento, entre nosotros, en el ámbito del recurso extraordinario. El carácter marcadamente individual de la impugnación, la fragmentariedad de las tesis presentadas en ese proceso y la exigencia estricta de pre-cuestionamiento contribuyeron para dificultar la aplicación de esta tesis en el ámbito del recurso extraordinario. Sin embargo, la Acción de Incumplimiento de Precepto Fundamental podría libertar de esas amarras formales el cuestionamiento de la decisión judicial concreta, abriendo la posibilidad para que la ADPF, en cierta medida, asuma la función de un típico recurso de amparo o de un recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*) en el derecho brasilero.

III. LA RECLAMACIÓN CONSTITUCIONAL CONTRA DECISIONES DE LOS JUECES Y TRIBUNALES QUE USURPEN LA COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DEL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL O VIOLAN SUS DECISIONES

La Constitución de 1988 también prevé otra acción constitucional de creación genuinamente brasilera: el reclamo constitucional pensado para preservar la competencia del Supremo Tribunal Federal y la autoridad de sus decisiones. Esta acción, fruto de la creación jurisprudencial, originariamente encontró su fundamento en los *implied powers* otorgados por la Constitución al Tribunal, que hizo uso de éstos para la solución de problemas operacionales diversos. No obstante, bajo la Constitución de 1988, el instituto adquirió, finalmente, estatus constitucional (art. 102, I, I)⁶.

6. La Constitución consignó incluso la posibilidad de que también exista un recurso de reclamo ante el Tribunal Superior de Justicia (art. 105, I, f), con miras a salvaguardar su competencia y a asegurar la autoridad de sus decisiones.

En la actualidad subsiste una importante discusión en relación con la determinación de la naturaleza jurídica del reclamo, pues no existe consenso en la doctrina y en la jurisprudencia sobre este asunto; el único acuerdo en esta materia se ha logrado al afirmar que el Reclamo es una medida jurisdiccional, poniendo punto final a la antigua discusión de que éste constituía mera medida administrativa. En efecto, el que la jurisprudencia del STF reconozca que el reclamo es producto de su poder de producir alteraciones en las decisiones tomadas en el proceso jurisdiccional, así como que su resultado tiene efectos de cosa juzgada confirman su carácter jurisdiccional.

En cuanto a la naturaleza jurídica, la posición dominante parece ser aquella que atribuye al reclamo naturaleza de acción propiamente dicha, no obstante hay otras voces autorizadas de la doctrina que le reconocen naturaleza diversa, sea como remedio procesal, incidente procesal o recurso.

Tal desacuerdo se justifica por el hecho de que por medio de la reclamación es posible tanto la provocación de la jurisdicción y la formulación del pedido de tutela jurisdiccional, cuanto la posibilidad de pedir la resolución de un conflicto producido por la invasión de competencias o el incumplimiento de las decisiones del Tribunal.

Es preciso anotar, además, que con el desarrollo de los procesos de índole objetiva en sede de control de constitucionalidad en el plano federal y “estatal” (inicialmente representación de inconstitucionalidad y, posteriormente, Acción Directa de Inconstitucionalidad, Acción Directa de Inconstitucionalidad por Omisión, Acción Declaratoria de Constitucionalidad y Acción por Incumplimiento de Precepto Fundamental), la reclamación, como acción especial, acabó por adquirir contornos diferenciados en la garantía de la autoridad de las decisiones del Supremo Tribunal Federal o en la preservación de su competencia.

En este sentido, la Enmienda Constitucional n.º 45/2005, al consagrar la figura de la sùmula vinculante, en el ámbito de la competencia del Supremo Tribunal, previó que su observancia sería asegurada por el reclamo (art. 103-A, § 3.º - “del acto administrativo o decisión judicial que contraríe la sùmula aplicable o que la aplique indebidamente, cabrá Reclamo ante el Supremo Tribunal Federal que, juzgándolo procedente, anulará el acto administrativo o anulará la decisión judicial reclamada, y determinará que otra sea proferida con o sin aplicación de la sùmula conforme el caso”). Así, el reclamo ganó significativa relevancia en el ámbito de la competencia del STF. En 1990, el Tribunal recibió apenas 20 reclamos en todo el año. En el 2006 llegaron al Supremo Tribunal Federal 837 reclamos contra decisiones de jueces y tribunales o de autoridades administrativas.

En suma, hoy en día se usa ampliamente el instituto del reclamo no sólo para asegurar la competencia del Supremo Tribunal Federal, sino también para asegurar su competencia en la sede del control jurisdiccional de constitucionalidad.

La estructura procedimental del reclamo es bastante simple y coincide, básicamente, con el procedimiento adoptado para el *mandado de segurança*. Las reglas básicas están previstas en los artículos 156-162 del RISTF y en los artículos 13 al 18 de la Ley n.º 8.038/90. Así pues, el reclamo podrá ser propuesto por el Procurador General de la República –o en general por el Ministerio Público– o por la parte interesada, debiendo estar instruido con prueba documental (RISTF, art. 156 y párrafo único; Ley n.º 8.038/90, art. 13 y párrafo único).

Se resalta que la expansión del efecto vinculante en el control concentrado (Acción Directa de Inconstitucionalidad, Acción Declaratoria de Constitucionalidad, Acción por Incumplimiento de Precepto Fundamental) y, más recientemente, la adopción de la súpula vinculante, contribuyeron (y aún han de contribuir) para ampliar la legitimación para el propósito del reclamo. En los términos hoy dominantes, toda y cualquier persona afectada por la decisión contraria a la jurisprudencia con efecto vinculante podrá cuestionar ese acto en reclamo ante el Supremo Tribunal Federal. Los varios obstáculos a la aceptación del instituto en sede de control concentrado parecen haber sido superados, estando ahora el Supremo Tribunal Federal en condiciones de ampliar el uso de ese importante y singular instrumento de la jurisdicción constitucional brasilera.

IV. EL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL Y LAS SÚMULAS DOTADAS DE EFECTO VINCULANTE PARA LOS DEMÁS JUICIOS Y TRIBUNALES

Desde 1963 el Supremo Tribunal Federal emite súpulas –líneas jurisprudenciales consolidadas– con el objeto de orientar al propio Tribunal y a los demás jueces. Hasta el año de 2007, fueron editadas 735 súpulas.

Las súpulas del Supremo Tribunal Federal, que tienen raíces en los asientos de la *Casa da Suplicação* de la época del Brasil colonial, nacen con carácter oficial, dotadas de perfil indirectamente obligatorio. Con el pasar del tiempo, y gracias a los recursos, las súpulas se erigieron como instrumentos de autodisciplina del Supremo Tribunal Federal, que solamente podrá distanciarse de la orientación preestablecida si lo hace de forma expresa y fundamentada.

La Enmienda Constitucional n.º 45/2004 autorizó al Supremo Tribunal Federal a emitir la denominada *súpula vinculante*. En los términos del artículo 103-A de la Constitución, la súpula vinculante deberá ser aprobada por la mayoría de los dos tercios de los votos del Supremo Tribunal Federal (ocho votos), y debe versar sobre asuntos de relevancia constitucional respecto de los cuales ya existe reiterada jurisprudencia del Tribunal. La súpula tiene por objetivo superar las controversias sobre la validez, la interpretación y la eficacia de determinadas normas, con miras a evitar la inseguridad jurídica y la innecesaria multiplicación de procesos.

Teniendo en cuenta la amplia competencia del Supremo Tribunal Federal, esas normas podrán ser tanto federales como estatales o municipales. Es posible, sin embargo, que la cuestión involucre solamente la interpretación de la Constitución y no de su eventual contraste con otras normas infraconstitucionales.

Al exigir que el tema sobre el que trate la *súmula* haya sido objeto de numerosos pronunciamientos del STF se busca obtener la madurez de la cuestión controvertida con la reiteración de decisiones. De ahí que sea necesario que ella refleje una jurisprudencia del Tribunal, o sea, reiterados precedentes en el mismo sentido, con la misma interpretación. De este modo se veda la posibilidad emitir una *súmula* vinculante con fundamento en una decisión judicial aislada.

La *súmula vinculante*, al contrario de lo que ocurre en el proceso objetivo, surge de decisiones tomadas, en principio, en casos concretos, en el modelo incidental, en el cual también existe, no raras veces, reclamo por solución general. Ella sólo puede ser emitida después de la decisión del Plenario del Supremo Tribunal Federal o de decisiones repetidas de las salas.

Esos requisitos acaban por definir el propio contenido de las *súmulas vinculantes*. En regla, ellas serán formuladas a partir de las cuestiones procesales masivas u homogéneas, involucrando materias de seguridad, administrativas, tributarias o incluso procesales, susceptibles de uniformización y estandarización.

En los términos del § 2.º del artículo 103-A de la Constitución, la aprobación, bien como la revisión y la revocación de la *súmula vinculante*, podrá ser provocada por los legitimados para el propósito de la acción directa de inconstitucionalidad, sin perjuicio de lo que sea establecido en la ley⁷. Dispone aún la ley que el Municipio es legitimado para proponer la edición, revisión o revocación de la *súmula vinculante*, en el curso del proceso en que sea parte.

Como consecuencia de su carácter vinculante y de su “fuerza de ley” para el Poder Judicial y para la Administración, se requiere que las *súmulas vinculantes* sean publicadas en el *Diario Oficial* de la Unión. Se busca asegurar así su adecuado conocimiento por parte de todos aquellos que le deben obediencia.

7. Son legitimados, de acuerdo con la Ley n.º 11.417/2006: I - el Presidente de la República; II - la Mesa del Senado Federal; III - la Mesa de la Cámara de Diputados; IV - el Procurador General de la República; V - el Consejo Federal del Orden de los Abogados de Brasil; VI - el Defensor Público-General de la Unión; VII - los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional; VIII - la confederación sindical o las entidades de clase de ámbito nacional; IX - la Mesa de la Asamblea Legislativa o de la Cámara Legislativa del Distrito Federal; X - el Gobernador de Estado o del Distrito Federal; XI - los tribunales superiores, los tribunales de Justicia de estados o del Distrito Federal y territorios, los tribunales regionales del Trabajo, los tribunales regionales electorales y los tribunales militares.

Así, una vez editada la sùmula, cabrá Reclamo al Supremo Tribunal Federal, sin perjuicio de recursos u otros medios admisibles de impugnación (art. 7.º de la Ley n.º 11.419/2006), de la decisión judicial o acto administrativo que la contraríe, le niegue vigencia o la aplique indebidamente.

En los términos de la Enmienda Constitucional n.º 45/04, la edición, la revocación o la revisión de la sùmula podrán verificarse mediante decisión de dos tercios de los miembros del Supremo Tribunal, de oficio o por petición de los legitimados ya referidos (art. 103-A, *caput* y § 2.º).

Importante resaltar que, de acuerdo con la Ley n.º 11.417/2006, en el proceso de edición, revisión o revocación de la sùmula vinculante también podrá ser admitida la intervención de terceros (*amicus curiae*).

Tal como ya se permite en el ámbito del control concentrado de constitucionalidad (Ley n.º 9.868/99), el Tribunal, teniendo en vista razones de seguridad jurídica o de excepcional interés público, podrá, por decisión de dos tercios de sus miembros (ocho ministros), restringir los efectos vinculantes de la sùmula o decidir que ella sólo tenga eficacia a partir del momento que la Corte determine.

La posibilidad de revisión o revocación de la sùmula es de extrema relevancia cuando se tiene en vista que es de la naturaleza de la propia sociedad y del Derecho estar en constante transformación. En ese sentido, se hace imprescindible la posibilidad de alteración de las *sùmulas vinculantes*, para que ellas puedan adecuarse a esas necesidades, también de índole práctica.

Sin embargo, del mismo modo que la adopción de una sùmula vinculante no ocurre de un momento para otro, exigiendo que la materia haya sido objeto de reiteradas decisiones sobre el asunto, su alteración o modificación también exige una discusión cuidadosa.

Así, no procede el argumento de que la sùmula vinculante impide cambios que ocurren por demanda de la sociedad y del propio sistema jurídico, una vez que hay previsión constitucional de la revisión y revocación de sus enunciados.

Además, la revisión de la sùmula concede al peticionario mayores oportunidades de modificación de la opinión consolidada de las que ofrece el sistema de recursos en masa, que son respondidos, también, por las fórmulas masificadas existentes hoy en los tribunales.

V. CIERRE

Esos son los principales puntos que reflejan en Brasil la lectura que se puede hacer al respecto de las relaciones entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria.

Ciertamente fueron aquí revelados y sintetizados, en breves palabras, los caminos por donde podemos seguir en el sentido de una cada vez mayor aproximación entre los sistemas de jurisdicción constitucional iberoamericanos.

La adopción, en Brasil, de mecanismos como la *repercusión general*, que posibilita al Tribunal el filtro de los casos que serán por él decididos, tal como un *writ of certiorari*, así como el desarrollo de la acción por incumplimiento de precepto fundamental, que puede asumir la manera de un típico recurso de amparo o de recurso constitucional (*Verfassungsbechwerde*), permitiendo el acceso directo a la Corte para la protección de los derechos fundamentales, pueden dar lugar, en los años siguientes, a un sistema cada vez más próximo a los modelos iberoamericanos de jurisdicción constitucional.

