



**DÉBORAH CRISTINA COURI**

**O INSTITUTO DA REPERCUSSÃO GERAL E A MUDANÇA DE PARADIGMA DO  
CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE COM A OBJETIVAÇÃO DO  
RECURSO EXTRAORDINÁRIO**

**BRASÍLIA/DF,  
NOVEMBRO 2015**

**DEBORAH CRISTINA COURI**

**O INSTITUTO DA REPERCUSSÃO GERAL E A MUDANÇA DE PARADIGMA DO  
CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE COM A OBJETIVAÇÃO DO  
RECURSO EXTRAORDINÁRIO**

Trabalho de monografia apresentado ao curso de Pós-Graduação em Processo Civil como requisito para obtenção do título de Pós-Graduada.

**BRASÍLIA/DF,  
NOVEMBRO 2015**

**Deborah Cristina Couri**

**O INSTITUTO DA REPERCUSSÃO GERAL E A MUDANÇA DE PARADIGMA DO  
CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE COM A OBJETIVAÇÃO DO  
RECURSO EXTRAORDINÁRIO**

Trabalho de monografia apresentado ao curso de Pós-Graduação em Processo Civil como requisito para obtenção do título de Pós-Graduada.

Aprovada em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Examinador**

---

**Examinador**

---

**Examinador**

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a influência do instituto da repercussão geral na tendência de abstrativização do controle difuso de constitucionalidade em razão da mudança das características de seu principal elemento, o recurso extraordinário. Expõe os aspectos gerais deste recurso excepcional e do seu novo requisito de admissibilidade, para, após, tecer estudo acerca do controle de constitucionalidade brasileiro, enquanto mecanismo de garantia da supremacia da Constituição. Analisa como a repercussão geral contribui para a objetivação do recurso extraordinário, razão pela qual, em consequência, gera uma mudança de paradigma quanto ao entendimento sobre os efeitos produzidos pela declaração de inconstitucionalidade realizada incidentalmente no âmbito deste recurso excepcional, passando esta a produzir eficácia *erga omnes* (objetiva) e efeitos vinculantes, havendo nítida aproximação entre os controles difuso e concentrado de constitucionalidade nesse contexto. Por fim, demonstra a abstrativização do controle difuso de constitucionalidade realizado no Supremo Tribunal Federal, expondo suas características, importância e aceitação pela jurisprudência, pela doutrina e pelos legisladores constitucional e processual.

**Palavras-chave:** Recurso extraordinário. Repercussão geral. Abstrativização do controle difuso de constitucionalidade. Eficácia objetiva. Efeitos vinculantes.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the influence of general repercussion in abstraction from the diffuse control of constitutionality due to the change of the characteristics of its main element, the extraordinary appeal. Sets out the general aspects of this exceptional resort and its new admissibility requirement, for, after, weaving study of the Brazilian judicial review, as a guarantee mechanism of supremacy of the Constitution. It analyzes how the overall impact contributes to the objectification of the extraordinary appeal, which is why, as a result, creates a paradigm shift in our understanding of the effects produced by the declaration of unconstitutionality made incidentally under this exceptional resource, allowing the latter to produce effective lift omnes (objective) and binding effects, with a clear rapprochement between the diffuse controls and concentrate constitutionality in this context. Finally, it demonstrates the abstraction from the diffuse control of constitutionality held in the Supreme Court, exposing its characteristics, importance and acceptance by the case law, the doctrine and the constitutional and procedural legislators.

**Keywords:** Extraordinary Appeal. General repercussion. The abstraction from the diffuse control of constitutionality. Objective effectively. Binding effects.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>08</b>
<b>1 O RECURSO EXTRAORDINÁRIO.....</b>	<b>13</b>
1.1 A crise do recurso extraordinário – evolução histórica .....	13
1.2 Aspectos processuais do recurso extraordinário .....	19
<b>2 REPERCUSSÃO GERAL.....</b>	<b>29</b>
2.1 Antecedente histórico: arguição de relevância.....	30
2.2 Conceito e natureza jurídica da repercussão geral.....	31
2.3 Contornos infraconstitucionais da repercussão geral.....	34
2.3.1 <i>Relevância e transcendência da questão constitucional debatida.....</i>	<i>37</i>
2.3.2 <i>Procedimento de julgamento da repercussão geral nos casos sem multiplicidade de recursos .....</i>	<i>40</i>
2.3.3 <i>Procedimento de julgamento da repercussão geral nos casos com multiplicidade de recursos .....</i>	<i>45</i>
<b>3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....</b>	<b>50</b>
3.1 Modalidades .....	50
<b>4 A ABSTRATIVIZAÇÃO DO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE REALIZADO NO ÂMBITO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM O ADVENTO DA REPERCUSSÃO GERAL.....</b>	<b>60</b>

<b>4.1 A influência do instituto da repercussão geral para a abstrativização do controle difuso de constitucionalidade .....</b>	<b>63</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIA .....</b>	<b>70</b>

## INTRODUÇÃO

Para alguns doutrinadores como Ulisses Schwarz Viana, o controle difuso de constitucionalidade tem sido o causador, ao longo de décadas, da grande morosidade do funcionamento do Supremo Tribunal Federal. A inviabilização operacional da nossa Suprema Corte deve-se, em grande medida, pelo enorme volume de recursos extraordinários e os respectivos agravos de instrumentos interpostos em razão da ampla constitucionalização do Direito Brasileiro.

Ressalta-se que o Recurso extraordinário, no modelo original da Constituição Federal de 1988, é um apelo que, apesar de ser excepcional, é característico do modelo difuso de controle de constitucionalidade, destinado à proteção dos dispositivos constitucionais, nos casos concretos.

Apesar da imensa quantidade de recursos interpostos, a problemática da crise numérica existente no Supremo Tribunal Federal reside também na tendência formalista e subjetiva deste recurso, pois devido a estas características, verifica-se a existência de inúmeros apelos envolvendo controvérsias constitucionais surgidas incidentalmente em relações processuais intersubjetivas, cujo objeto recursal não possui qualquer relevância para a sociedade.

A referida problemática do recurso extraordinário não é atual e o debate em torno das consequências no âmbito da impossibilidade de sua operacionalidade já emergia no Supremo Tribunal Federal nas décadas de 60 e 70, o que ocasionou a adoção de mecanismos de reação pelo órgão judicial.

Dentre estes mecanismos, destaca-se a jurisprudência defensiva - instrumento desenvolvido originalmente pelo Supremo Tribunal Federal para diminuir a quantidade de recursos e tornar mais célere seu julgamento.

O fato é que mesmo com a jurisprudência defensiva, e sua posterior evolução, não se obteve a visada redução dos recursos interpostos ao Supremo Tribunal Federal, provavelmente em razão da continuidade de concessão de efeitos *inter partes* às decisões denegatórias de seguimento dos recursos.

Nesta perspectiva, surgiu o instituto da arguição de relevância, presente no art. 327, § 1º do RISTF, objeto da reforma processual encampada na Emenda Constitucional n.º 07, de 13 de abril de 1977. Na verdade, a referida emenda deu nova redação ao § 1º do artigo 119 da Constituição Federal, concedendo uma espécie de delegação para que o regimento do STF viesse a disciplinar as causas com relevância de questão federal que poderiam ser objeto de exame por parte da Suprema Corte.

A arguição de relevância, exigida para a interposição do recurso extraordinário, referia-se apenas à questão federal. Entretanto, em razão da inadequada regulamentação realizada pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e do excesso de formalismo exigido, o instituto não trouxe a almejada redução no número de recursos interpostos.

Assim, com o advento da Constituição Federal de 1988, o filtro recursal pretendido foi abandonado e o Supremo Tribunal Federal se viu novamente obrigado a julgar milhares de recursos sobre com controvérsias constitucionais idênticas, inexistindo qualquer óbice recursal a fim de conter a proliferação de recursos individuais.

A ampla constitucionalização do Direito Brasileiro, em especial após 1988, permitiu novamente que um enorme volume de ações alcançasse o STF por meio do recurso extraordinário, pois não é difícil encontrar o fundamento constitucional exigido como pressuposto de admissibilidade. O que deveria ser extraordinário, todavia, tornou-se banal e a Corte Suprema viu-se assoberbado por uma quantidade desumana de processos sem qualquer relevância para a sociedade.

Nesse contexto fático insustentável, surge o instituto da repercussão geral, a qual foi criada pela Emenda Constitucional n.45, de 8 de dezembro de 2004 e, posteriormente regulamentada pela Lei n.11.418, de dezembro de 2006, que inseriu os artigos 543-A e 543-B no Código de Processo Civil, bem como pela Emenda Regimental n.21, de 30 de abril de 2007, que alterou o Regimento interno do Supremo Tribunal Federal.

Com a criação da repercussão geral, o recurso extraordinário passa a ter mais um requisito de admissibilidade e o Supremo Tribunal Federal passa a ter o poder-dever de selecionar para julgamento apenas questões constitucionais relevantes e abrangentes. Com isso, alterou-se não apenas o próprio trâmite recursal, mas também a feição do controle de constitucionalidade difuso no Brasil, com a introdução de elementos do processo objetivo nesse recurso excepcional.

É nítido que este novo requisito de admissibilidade recursal foi criado com o objetivo principal de firmar o STF como Corte Constitucional, pois a apreciação restrita a matérias relevantes que extrapolem o interesse das partes pretende livrá-lo do papel de mera instância recursal assim como também pretende reduzir gradativamente a quantidade de recursos, contribuindo para a celeridade e eficiência da prestação jurisdicional.

Assim, o presente trabalho analisará a contribuição do instituto da repercussão geral, enquanto elemento de objetivação do recurso extraordinário, para a recente tendência de abstrativização do controle difuso de constitucionalidade.

No capítulo inicial, será realizado um breve estudo histórico sobre o recurso extraordinário no ordenamento jurídico brasileiro, em especial, o que culminou com o advento da crise numérica verificada no Supremo Tribunal Federal em razão da excessiva distribuição de recursos em seu âmbito. Serão ainda tratados neste capítulo os aspectos processuais deste recurso excepcional, como as hipóteses de cabimento e requisitos de admissibilidade bem como o seu processamento.

No segundo capítulo, serão delineados os aspectos doutrinários e legais da repercussão geral, a qual foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro com o advento da Emenda Constitucional n. 45/2004, que acresceu o § 3º ao artigo 102 da Constituição Federal de 1988, consistindo em pressuposto de admissibilidade do recurso extraordinário.

A repercussão geral será tratada mediante a exposição de seu antecedente histórico, a arguição de relevância da questão federal discutida no

recurso extraordinário, bem como a introdução do instituto no ordenamento jurídico pátrio.

Em seguida, serão apresentados o seu conceito e natureza jurídica, a sua finalidade, consubstanciada na delimitação da competência do Supremo Tribunal Federal no julgamento de recursos extraordinários, às questões constitucionais relevantes e transcendentais, bem como a função uniformizadora da interpretação da questão constitucional levada ao Supremo Tribunal de Justiça sem a necessidade de processar e julgar vários recursos extraordinários, por meio da sistemática dos recursos repetitivos.

Por fim, serão descritos os procedimentos de julgamento da repercussão geral nos casos em que não houver multiplicidade de recursos e nos casos em que se tratar de recursos repetitivos, com a consequente determinação dos efeitos oriundos da decisão que reconhecer ou não a existência da repercussão geral da questão federal suscitada em cada caso. Neste último caso, serão analisados ainda os efeitos que decorrem da decisão de mérito proferida no âmbito do recurso extraordinário.

No capítulo subsequente, serão delineados os aspectos gerais do controle de constitucionalidade, evidenciando as duas principais modalidades de controle de constitucionalidade - o controle difuso e o controle concentrado. A partir deste ponto, será analisado os efeitos subjetivos que o pronunciamento judicial realizado no âmbito de cada um produz, para verificar, *a posteriori*, a tendência de aproximação entre as espécies de controle de constitucionalidade.

No último capítulo, será analisada a influência do instituto da repercussão geral no processo de abstrativização do controle difuso de constitucionalidade, momento em que será abordado o processo de objetivação do recurso extraordinário, que deixa de ter características marcadamente subjetivas, para assumir seu caráter de objetivo.

Por fim, serão apresentadas as conclusões do presente estudo, esperando que referido estudo possa contribuir para clarificar o entendimento sobre a mudança de paradigma do controle difuso de constitucionalidade brasileiro com o

advento da repercussão geral, bem como estimular discussões produtivas sobre a atual conjuntura do poder judiciário nacional ante o exacerbado número de processos judiciais pendentes de julgamento.

## **1 O RECURSO EXTRAORDINÁRIO**

A exigência da repercussão geral da questão constitucional levada ao Supremo tribunal Federal tornou definitiva a objetivação do julgamento do recurso extraordinário e dos efeitos dele decorrentes. Assim, com a referida objetivação, o julgamento do recurso extraordinário deixa de interessar apenas às partes litigantes e só merecerá julgamento se a suscitada questão constitucional transcender à esfera individual das partes.

Por via de consequência, esta modificação das características do recurso extraordinário ocasionou uma alteração do processamento do recurso extraordinário bem como da feição tradicional do controle difuso de constitucionalidade brasileiro, por ser este recurso o seu principal instrumento.

Portanto, para uma melhor compreensão do objeto deste estudo é de suma importância iniciá-lo com uma análise, ainda que sucinta, da evolução histórica do recurso extraordinário bem como de seus aspectos processuais.

### **1.1 A crise do recurso extraordinário – evolução histórica**

No Brasil, as discussões sobre a crise do recurso extraordinário são quase tão antigas quanto o próprio meio de impugnação. Segundo registros históricos, o recurso extraordinário foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n.º 510, de 1890, ainda sob a égide da Constituição Imperial de 1890. Entretanto, posteriormente, a Constituição Republicana de 1981 não previu expressamente esse recurso, cujas disposições encontravam-se no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Somente com o advento da Constituição de 1934, em seu art.76, ocorreu novamente previsão expressa sobre ele. À época, esse recurso não se prestava a combater negativa de vigência a dispositivos constitucionais, pois o art.76, 2, III, a

desta Constituição Federal, somente previa seu cabimento “quando a decisão for contra literal disposição de tratado ou lei federal, sobre cuja aplicação se haja questionado”<sup>1</sup>. Contudo, através da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o recurso extraordinário já era interposto para garantir a proteção individual tanto da matéria atinente à lei federal como constitucional.

Essa bivalência foi explicitada, pela primeira vez, na Constituição de 1946, em seu art.101, III. Segundo este dispositivo constitucional, o recurso extraordinário era cabível também quando a decisão recorrida fosse contrária a dispositivo constitucional, federal ou letra de tratado.<sup>2</sup>

Assim, como à época, ele era exercitável em qualquer causa na qual estivesse presente a questão federal – tanto as constitucionais como as questões federais propriamente ditas – é compreensível que se tenha verificado um grande número de recursos distribuídos ao Supremo Tribunal Federal.

Ao passar dos anos, a morosidade já evidente do Poder Judiciário, ocasionou o início da crise verificada no Supremo Tribunal Federal. Sobre esta crise numérica ocasionada no Supremo Tribunal Federal, Bruno Dantas, citando José Miguel Garcia Medina, afirma:

---

<sup>1</sup> Art 76 - A Corte Suprema compete:

(...)

2) julgar:

(...)

III - em recurso extraordinário, as causas decididas pelas Justiças locais em única ou última instância:

a) quando a decisão for contra literal disposição de tratado ou lei federal, sobre cuja aplicação se haja questionado;

b) quando se questionar sobre a vigência ou validade de lei federal em face da Constituição, e a decisão do Tribunal local negar aplicação à lei impugnada;

c) quando se contestar a validade de lei ou ato dos Governos locais em face da Constituição, ou de lei federal, e a decisão do Tribunal local julgar válido o ato ou a lei impugnada;

d) quando ocorrer diversidade de interpretação definitiva da lei federal entre Cortes de Apelação de Estados diferentes, inclusive do Distrito Federal ou dos Territórios, ou entre um destes Tribunais e a Corte Suprema, ou outro Tribunal federal;

<sup>2</sup> Art 101 - Ao Supremo Tribunal Federal compete:

(...)

III - julgar em recurso extraordinário as causas decididas em única ou última instância por outros Tribunais ou Juízes:

a) quando a decisão for contrária a dispositivo desta Constituição ou à letra de tratado ou lei federal;

b) quando se questionar sobre a validade de lei federal em face desta Constituição, e a decisão recorrida negar aplicação à lei impugnada;

c) quando se contestar a validade de lei ou ato de governo local em face desta Constituição ou de lei federal, e a decisão recorrida julgar válida a lei ou o ato;

d) quando na decisão recorrida a interpretação da lei federal invocada for diversa da que lhe haja dado qualquer dos outros Tribunais ou o próprio Supremo Tribunal Federal.

Como o recurso extraordinário tinha a peculiaridade de ser exercitável em qualquer causa na qual estivesse presente a questão federal (aqui abrangidas as questões constitucionais e as questões federais propriamente ditas), é compreensível que se tenha verificado um grande número de recursos distribuídos ao Supremo Tribunal Federal, problema que, por causa da demora em sua resolução, tornou-se crônico, passando a ser referido como “a crise do Supremo”.<sup>3</sup>

Noutro ponto, citando Filadelfo de Azevedo aponta:

Segundo esse autor, com base nos relatórios de atividades do STF, entre os anos de 1925 e 1934 a média de recursos extraordinários interpostos não alcançava sequer uma centena, ao passo que, nos primeiros anos da década de 1940, ultrapassava a casa do milhar.<sup>4</sup>

Assim é que, tentando diminuir as consequências da crise instalada foram tomadas diversas providências, mas a história mostra que seus efeitos foram apenas paliativos. Houve a instituição da exigência de que a decisão de admissão – juízo de admissibilidade - do recurso extraordinário fosse motivada pelo Tribunal *a quo*. Noutro momento, foi criada a súmula de jurisprudência dominante para facilitar a fundamentação dos julgados pela Emenda Regimental de 30 de agosto de 1963.

Com a finalidade de permitir, num único julgamento, solver a questão da constitucionalidade, a Emenda Constitucional n.º 16 de 1965, outorgou competência ao STF para julgamento de representações de inconstitucionalidade de lei e atos normativos, estaduais e federais. Ocorreu ainda o estabelecimento, pelo Regimento Interno, de restrições à admissibilidade do Recurso Extraordinário em razão da prerrogativa conferida pelo parágrafo único do art.115 da Constituição de 1967<sup>5</sup>, e, por fim, o surgimento da arguição de relevância, no plano constitucional pela Emenda Regimental n.03, de 1975, que fixou, pela primeira vez, no art. 308 do

<sup>3</sup> DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral. Perspectivas históricas, dogmáticas e de direito comparado. Questões processuais.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.p. 86.

<sup>4</sup> Id., 2012, p.87.

<sup>5</sup> Art 115 - O Supremo Tribunal Federal funcionará em Plenário ou dividido em Turmas.

Parágrafo único - O Regimento Interno estabelecerá:

a) a competência do plenário além dos casos previstos no art. 114, n.º I, letras *a, b, e, d, i, j e l*, que lhe são privativos;  
 b) a composição e a competência das Turmas;  
 c) o processo e o julgamento dos feitos de sua competência originária ou de recurso;  
 d) a competência de seu Presidente para conceder *exequatur* a cartas rogatórias de Tribunais estrangeiros.

Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, a necessidade de relevância da questão federal para admissão do Recurso Extraordinário.

Após diversas tentativas de superação da crise, experimentadas nas três primeiras décadas da segunda metade do século passado, a Constituição de 1988 adotou a solução proposta por José Afonso da Silva desde 1963. O eminente jurista sustentava que a chave para a crise do recurso extraordinário seria uma repartição de competências e atribuições dos órgãos judiciários brasileiros:

Esse é o defeito que precisa ser eliminado com a criação de, pelo menos, um Tribunal Superior, cuja função será a de exercer as atribuições de órgão de cúpula e de composição das estruturas judiciárias defeituosas, há pouco mencionadas (...) Tal órgão, que denominaríamos de Tribunal Superior de Justiça por uma questão de uniformidade terminológica, relativamente aos já existentes, teria como competência fundamental, entre outras, julgar, em grau de recurso, as causas decididas em única ou última instância pelos tribunais ou juízes estaduais, dos feitos da fazenda nacional ou militares: a) quando a decisão recorrida fôsse contrária à letra de tratado ou lei federal; b) quando se contestasse a validade de lei ou ato de govêrno local em face de lei federal, e a decisão recorrida aplicasse a lei ou ato impugnado; c) quando na decisão recorrida a interpretação da lei federal invocada fôsse diversa da que lhe haja dado qualquer tribunal estadual, ou tribunal militar ou o Tribunal Federal de Recursos, ou divergisse de decisão por ele próprio proferida.<sup>6</sup>

Em acatamento à ideia proposta, a Constituição Federal de 1988 criou, então, o Superior Tribunal de Justiça, cuja competência seria julgar, em grau de recurso, as causas decididas em única ou última instância pelos Tribunais ou juízes estaduais, quando: a) a decisão recorrida fosse contrária à letra de tratado ou lei federal; b) se contestasse a validade de lei ou ato de governo local em face de lei federal, e a decisão recorrida aplicasse a lei ou ato impugnado; c) quando na decisão recorrida a interpretação da lei federal fosse diversa da que lhe haja dado qualquer outro tribunal estadual, tribunal militar ou Tribunal Federal de Recursos, ou divergisse de decisão por ele próprio.

Assim, após 1988, inaugurou-se no ordenamento jurídico brasileiro uma nova etapa de controle da aplicação da lei federal. Com a bipartição ocorrida, o Supremo Tribunal Federal assumiu o papel de guardião da Constituição Federal

---

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. **Do recurso extraordinário no Direito Processual Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1963. p. 456.

enquanto que restou ao Superior Tribunal de Justiça a guarda do direito federal infraconstitucional.

Porém, a criação do Superior Tribunal de Justiça não solucionou a crise do recurso extraordinário, como salienta Bruno Dantas:

Isso porque a criação do STJ, em 1988, não foi acompanhada de instrumentos eficazes de controle do número de recursos a ele dirigidos, tornando-o, na prática, uma corte de terceira instância, à qual qualquer pessoa pode submeter seu caso.<sup>7</sup>

A título ilustrativo, de acordo com estatísticas do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ, já no ano de inauguração das atividades do STJ, em 1989, foram-lhe distribuídos 6.103 processos, o que representa uma média de aproximadamente 185 processos por ministro por ano. No ano seguinte, 1990, foram 14.087, representando uma média, por ministro, de aproximadamente 427 processos. Desde então o crescimento tem sido exponencial<sup>8</sup>

Relacionados ao STF, estatísticas do BNDPJ, indicam que, desde o ano de 1990, o volume de recursos extraordinários e agravos de instrumento levados ao conhecimento da Suprema Corte também cresce exponencialmente<sup>9</sup>.

Ano	Processos Distribuídos	AI Distribuído	RE Distribuído	ARE Distribuído	Soma de AI, RE e ARE	% AI/ Total Distribuído	% RE/Total Distribuído	% ARE/ Total Distribuído	% AI+ RE + ARE/ Total Distribuído	% Outras classes Distribuído
2014	57.799	850	9.671	38.442	48.963	1,47	16,73	66,51	84,71	15,29
2013	27.528	1.034	3.805	17.057	21.896	3,76	13,82	61,96	79,54	20,46
2012	46.392	6.198	6.042	25.835	38.075	13,36	13,02	55,69	82,07	17,93
2011	38.109	14.530	6.388	8.661	29.579	38,13	16,76	22,73	77,62	22,38
2010	41.014	24.801	6.735	-	31.536	60,47	16,42	-	76,89	23,11
2009	42.729	24.301	8.348	-	32.649	56,87	19,54	-	76,41	23,59
2008	66.873	37.783	21.531	-	59.314	56,50	32,20	-	88,70	11,30
2007	112.938	56.909	49.708	-	106.617	50,39	44,01	-	94,40	5,60
2006	116.216	56.141	54.575	-	110.716	48,31	46,96	-	95,27	4,73
2005	79.577	44.691	29.483	-	74.174	56,16	37,05	-	93,21	6,79
2004	69.171	38.938	26.540	-	65.478	56,29	38,37	-	94,66	5,34
2003	109.965	62.519	44.478	-	106.997	56,85	40,45	-	97,30	2,70
2002	87.313	50.218	34.719	-	84.937	57,51	39,76	-	97,28	2,72
2001	89.574	52.465	34.728	-	87.193	58,57	38,77	-	97,34	2,66
2000	90.839	59.236	29.196	-	88.432	65,21	32,14	-	97,35	2,65

<sup>7</sup> DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral. Perspectivas históricas, dogmáticas e de direito comparado. Questões processuais.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.p. 59.

<sup>8</sup> Id., 2012.p. 60.

<sup>9</sup> Id., 2012, p.88.

1999	54.437	29.677	22.280	-	51.957	54,52	40,93	-	95,44	4,56
1998	50.273	26.198	20.595	-	46.763	52,05	40,97	-	93,02	6,98
1997	34.289	16.863	14.841	-	31.704	49,18	43,28	-	92,46	7,54
1996	23.883	12.303	9.265	-	21.568	51,51	38,79	-	90,31	9,69
1995	25.385	11.803	11.195	-	22.998	46,50	44,10	-	90,60	9,40
1994	25.868	8.699	14.984	-	23.683	33,63	57,92	-	91,55	8,45
1993	23.525	9.345	12.281	-	21.621	39,72	52,20	-	91,93	8,07
1992	26.325	7.838	16.874	-	24.712	29,77	64,10	-	93,87	6,13
1991	17.567	5.380	10.518	-	15.898	30,63	59,87	-	90,50	9,50
1990	16.226	2.465	10.780	-	13.245	15,19	66,44	-	81,63	18,37
Total	1.373.815	661.155	509.560	89.995	1.260.683	43	38	52	90	10

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário<sup>10</sup>

Observa-se que o número de processos que chegam ao STF assumiu proporções insuportáveis, contudo, essa crise numérica não é exclusividade brasileira. Conforme expõe Bruno Dantas:

(...) os Estados Unidos vivenciaram situação semelhante à nossa, resguardadas, evidentemente, as proporções, entre o final do século XIX e o início do XX, quando a jurisdição recursal obrigatória da Suprema Corte foi drasticamente reduzida pela *Judges' Bill* (Lei dos Juízes) de 1925. Apesar disso, o excesso de recursos voltou a afligir a Suprema Corte na década de 1970, quando se passou a discutir soluções que culminaram no *Supreme Court Case Selection Act* (Lei de Escolha de Casos da Suprema Corte), que praticamente eliminou a jurisdição recursal obrigatória.<sup>11</sup>

Situações semelhantes também foram vivenciadas pelo Japão, Itália, Espanha, Argentina e Alemanha, o que nos faz crer que o problema é mundial e decorre, principalmente, pela grande complexidade das relações sociais do tempo moderno e pelo movimento pelo acesso à justiça ocorrido nos países democráticos.

Contudo, o que fez a crise brasileira tornar-se um problema crônico foi exatamente a demora em identificar seus reais contornos e implementar uma solução estrutural efetiva, ao invés de somente adotar medidas paliativas, importando “soluções prontas” de outros sistemas jurídicos com características próprias e divergentes ao existente no Brasil.

Neste aspecto, o instituto da repercussão geral foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro com a finalidade de ser uma das soluções para a morosidade do Poder Judiciário nacional.

<sup>10</sup> [www.stf.jus.br/portal/cmv/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REALProcessoDistribuido](http://www.stf.jus.br/portal/cmv/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REALProcessoDistribuido). Acesso em 04.11.2015.

<sup>11</sup> DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral. Perspectivas históricas, dogmáticas e de direito comparado. Questões processuais**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.p. 80.

## 1.2 Aspectos processuais do recurso extraordinário.

O recurso extraordinário, no modelo original da Carta de 1988, permaneceu como um apelo que, apesar de ser excepcional, é característico do modelo difuso de controle de constitucionalidade, que tem por escopo levar ao Supremo Tribunal Federal questões ligadas à afronta aos dispositivos constitucionais, uma vez que cabe a ele a função de guardião da Constituição Federal, para manter a autoridade e a unidade da Constituição Federal. Assim, o recurso extraordinário possui âmbito de interposição limitado, prestando-se à uniformização da matéria constitucional.

Ademais, esse recurso excepcional é de fundamentação vinculada, cujas hipóteses de cabimento foram taxativamente estabelecidas no texto constitucional. Apesar do estabelecimento das hipóteses *in numerus clausus* nas alíneas do inciso III do art. 102 da Constituição Federal, extrai-se a extrema amplitude do alcance dos denominados permissivos da interposição do recurso extraordinário no sistema constitucional brasileiro, *verbis*:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

(...)

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar dispositivo desta Constituição;
- b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.
- d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

A hipótese contida na alínea a diz respeito à competência do Supremo Tribunal Federal para julgar as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição Federal. E, como já salientado, é necessária que a ofensa seja direta e que já tenha ocorrido o prequestionamento da matéria.

Barbosa Moreira destaca defeito de técnica legislativa na alínea a do inciso III do art. 102. É que, segundo o consagrado professor, enquanto as alíneas b,

*c* e *d* contêm verdadeiras hipóteses de cabimento, portanto referentes à admissibilidade, a alínea *a* retrata hipótese claramente de provimento do recurso, conseqüentemente relacionada ao mérito: “(quando a decisão recorrida) contrariar dispositivo desta constituição.”<sup>12</sup>

Já a alínea *b* do inciso em estudo, traz a hipótese de declaração de inconstitucionalidade de tratado ou lei federal pela decisão recorrida, oportunidade na qual o Supremo Tribunal Federal irá revisar o julgado, para apreciar se realmente a norma tida por inconstitucional pelo juízo *a quo* possui esse vício. Neste caso, será **dispensado o prequestionamento**, pois o importante será o julgamento realizado pelo juízo de origem, que tenha afastado a incidência de uma norma no caso concreto por entendê-la inconstitucional.

Se a norma foi declarada inconstitucional no controle difuso, sempre estará presente o interesse do STF na apreciação da questão, ante sua posição de guardião da Carta Magna e de responsável pela inteireza do sistema jurídico pátrio, bem como pela preservação da uniformização da matéria constitucional em todo o país.

A Corte Constitucional possui entendimento que também cabe recurso extraordinário com fulcro na alínea *b* no caso de controle abstrato realizada em âmbito estadual, caso o Tribunal de Justiça local, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade relacionada com a Constituição do Estado, julgar inconstitucional lei estadual. Contudo o referido cabimento somente será viável se a norma da Constituição Estadual representar simples repetição de dispositivo da Constituição Federal.

Por outro lado, a alínea *c* do dispositivo em estudo prevê o cabimento de recurso extraordinário caso o tribunal de origem tenha considerado constitucional lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição Federal.

Importante registrar a consideração do Bernardo Pimentel Souza sobre a aplicação deste dispositivo:

---

<sup>12</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 12.ed.Rio de Janeiro: Forense, 2005.v.5. p. 585.

Como o permissivo constitucional anterior, o previsto na letra “c” também é específico. Por tal razão, não cabe recurso extraordinário com base na alínea “c”, quando o tribunal de origem deixa de aplicar a legislação local em face da Constituição Federal. Realmente, quando a corte a quo considera inválida a lei estadual ou municipal, o extraordinário é cabível em tese tão-somente pela letra “a”. É que apenas tal permissivo possibilita ampla discussão acerca da interpretação do texto constitucional. Já à luz do permissivo consubstanciado na alínea “c”, o recurso só é admissível quando o tribunal de origem julga – frise-se – válida a lei ou ato de governo local.<sup>13</sup>

Por fim, a alínea *d*, introduzida pela Emenda Constitucional n.45/2004, dispõe que cabe recurso extraordinário quando a decisão recorrida “julgar válida lei local contestada em face de lei federal.”

Antes da Emenda Constitucional n.45/2004 essa competência era do Superior Tribunal de Justiça, contudo o constituinte derivado percebeu que por trás de um conflito aparentemente afeto apenas à legislação infraconstitucional, há proteção à competência legislativa – que se trata de questão eminentemente constitucional, prevista nos artigos 22 e 24 da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido lecionam Didier Júnior e Leonardo Cunha:

A alteração da regra constitucional deu racionalidade ao sistema: se houver discussão sobre a aplicação de lei local ou lei federal, o caso é de interposição de recurso extraordinário para o STF, que resolverá a dúvida em torno das regras constitucionais de competência legislativa.<sup>14</sup>

Após a análise das hipóteses de cabimento importante mencionar alguns dos principais requisitos de admissibilidade para o conhecimento do recurso extraordinário.

Primeiramente, esse recurso deve versar apenas sobre questões de direito, pois não se admite a sua interposição para reexame de provas ou de fatos, existindo inclusive súmulas expressas neste sentido.

Sobre o assunto, informa-se o ensinamento de Luis Roberto Barroso:

<sup>13</sup> SOUZA, Bernardo Pimentel. **Introdução aos Recursos Cíveis e à Ação Rescisória**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 332.

<sup>14</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie; DA CUNHA, Leonardo José Carneiro. **Curso de Direito Processual Civil**. 5ªed. Salvador: Juspodivm, 2008. v.3,p. 309.

Como já assinalado, não se trata aqui de um “terceiro grau” de jurisdição, no qual possa haver rediscussão dos fatos e reexame da prova. Cuida-se tão somente, da reapreciação de questões de direito – em princípio apenas constitucional – que hajam sido discutidas e apreciadas na instância de origem, vale dizer, que tenham sido objeto de prequestionamento.<sup>15</sup>

Por outro lado, imperiosa a existência do prequestionamento da matéria versada no recurso. Esta exigência do reside na cláusula constitucional “causas decididas em única ou última instância”, contida no inciso III do art.102 da Constituição Federal. Por conseguinte, se a questão constitucional suscitada não foi decidida em nenhum julgamento proferido no processo, ou foi solucionada apenas na primeira decisão jurisdicional, o recurso sequer ultrapassa o juízo de admissibilidade. Isso ocorre porque a matéria que não figurar no conteúdo da decisão impugnada não terá sido decidida pelo órgão *a quo*, de modo que, para que se verifique o requisito do cabimento do recurso extraordinário, é imperioso que a matéria constitucional contra a qual se insurge tenha sido efetivamente julgada.

A expressão constitucional “causas decididas em única ou última instância” também revela que não cabe recurso extraordinário enquanto não esgotadas as vias recursais pretéritas (princípio do esgotamento das vias recursais). Sem dúvidas, o acesso ao STF por meio do recurso extraordinário depende da prévia utilização dos recursos cabíveis no tribunal de origem.

A respeito do tema, a súmula 281 do STF informa que “É inadmissível o recurso extraordinário, quando couber, na justiça de origem, recurso ordinário da decisão impugnada.”

Conclui-se que o cabimento do recurso extraordinário depende do prévio exaurimento de todas as vias recursais nos órgãos inferiores, de modo que, se não for exercida alguma delas, ter-se-á o recurso por incabível, conforme se vê da súmula acima mencionada.

Por fim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica quanto à exigência da ofensa direta, ou seja, a questão a ser levada ao conhecimento do

---

<sup>15</sup> BARROSO, Luiz Roberto. **Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.128.

Tribunal em sede de recurso extraordinário é aquela frontal e direta ao texto constitucional. Considera-se indireta a ofensa quando a averiguação do desrespeito ao preceito constitucional depende de prévio exame da violação à legislação infraconstitucional.

Bruno Dantas destaca que:

(...) jurisprudência iterativa foi responsável por definir que diversos princípios processuais inseridos na Constituição – como a intangibilidade da coisa julgada, a legalidade, o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório – pressupõem a interpretação das normas infraconstitucionais que lhes definem o alcance e o conteúdo, de modo que a alegação de ofensa a eles em RE esbarraria na doutrina da ofensa direta.<sup>16</sup>

Contudo, em alguns casos, o Supremo Tribunal Federal tem excepcionado a jurisprudência dominante, admitindo conhecer de recurso extraordinário em casos de violação primária à legislação infraconstitucional e apenas indireta à Constituição Federal, sob o argumento de que a radicalização deste posicionamento restringe a proteção judicial à alguns princípios constitucionais como o devido processo legal, legalidade, ampla defesa, entre outros.

Para sintetizar o assunto, colaciona-se a opinião do ilustre Luís Roberto Barroso sobre esse ponto:

Na prática, a delimitação do que seja ofensa indireta muitas vezes acaba sendo problemática. No extremo, qualquer desrespeito à lei poderia se tratado também como negação do princípio da legalidade, o que apenas enfraqueceria o papel do legislador ordinário e banalizaria a jurisdição constitucional, reforçando a posição de seus opositores. Torna-se inevitável, portanto, traçar uma linha divisória entre as questões cuja solução deve permanecer no plano legal e aquelas em que o argumento constitucional ganha primazia. É de se perguntar se o parâmetro utilizado pelo STF até o momento – distinção entre ofensa direta e reflexa – conserva sua atualidade no contexto da chamada *nova interpretação constitucional*.<sup>17</sup>

Importante destacar, ainda, que, o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário é bipartido. No Tribunal a *quo*, o Presidente ou Vice-Presidente realiza

---

<sup>16</sup> DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral. Perspectivas históricas, dogmáticas e de direito comparado. Questões processuais**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.p.90.

<sup>17</sup> BARROSO, Luiz Roberto. **Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.130.

um juízo de admissibilidade provisório, enquanto que o Supremo Tribunal Federal realiza o juízo definitivo de admissibilidade, o qual não se vincula ao entendimento do tribunal de origem. Contudo, o processamento do recurso extraordinário será melhor versado no item subsequente.

Noutro ponto, importante descrever, ainda que de forma não exauriente, o processamento do recurso extraordinário.

Esse recurso excepcional deve ser interposto perante o Presidente ou Vice-Presidente do tribunal recorrido, no prazo de **quinze dias** da ciência da decisão recorrida, nos termos do artigo 541, do Código de Processo Civil, cuja petição conterà a exposição do fato e do direito, a demonstração do seu cabimento e as razões do pedido de reforma da decisão recorrida.

Recebida a petição pela Secretaria do Tribunal, o recorrido será então intimado para apresentar as contrarrazões como informa o art. 542, *caput* do CPC. Findo este prazo, os autos serão conclusos para que se proceda ao primeiro juízo de admissibilidade. Destaca-se ainda que, neste prazo, o recorrido também poderá interpor recurso adesivo, caso tenha se dado a denominada sucumbência recíproca, na forma estatuída pelo art. 500 do CPC.

Por se tratar de recurso de fundamentação vinculada, como leciona Bruno Dantas<sup>18</sup>, a fundamentação das razões recursais deve se limitar aos dispositivos constitucionais. Ademais, o recorrente deverá ainda demonstrar, em preliminar, a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos do artigo 543-A § 2º do Código de Processo Civil, sob pena de irregularidade formal da petição recursal por se tratar de formalidade exigida por lei. O procedimento para a análise da preliminar de repercussão geral pelo tribunal *a quo* será analisado oportunamente, quando do aprofundamento do estudo do instituto.

Destaca-se que o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário será realizado tanto pelo Tribunal a quo como pelo Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>18</sup> DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral. Perspectivas históricas, dogmáticas e de direito comparado. Questões processuais.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p.206.

O juízo de admissibilidade exercido pelo Presidente ou Vice-Presidente do tribunal a quo limitar-se-á a averiguar se estão presentes seus requisitos de admissibilidade intrínsecos<sup>19</sup> – são aqueles associados à própria decisão recorrida como cabimento, legitimação, o interesse e a inexistência de fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer - e extrínsecos – aqueles relacionados com a forma de impugnar a decisão recorrida como a tempestividade, regularidade formal e preparo.

Quanto ao juízo de admissibilidade do recurso extraordinário, Bruno Dantas ensina:

Veja-se que é no momento da interposição do recurso que o recorrente deve dispensar total atenção aos requisitos de admissibilidade – a tempestividade, a regularidade formal e o preparo -, que, caso descumpridos, ensejarão a inadmissibilidade, e, conseqüentemente, o não conhecimento do RE.<sup>20</sup>

Imperioso destacar que é de suma importância que o tribunal a quo não exerça juízo de mérito sobre as razões recursais, pois, deste modo, estará usurpando competência do Supremo Tribunal Federal, por se tratar de competência privativa nos termos do art.102, III da Constituição Federal.

Neste ínterim, caso o Presidente ou Vice-Presidente do Tribunal a quo denegar seguimento ao recurso, o recorrente poderá interpor agravo nos próprios autos como preceitua o artigo 544, caput do Código de Processo Civil. A petição de agravo será dirigida à Presidência do tribunal de origem, cuja função se restringe a intimar o agravado, para no prazo de 10 (dez) dias oferecer contraminuta, podendo instruí-la com cópias das peças que entender conveniente. Em seguida, subirá o agravo ao STF, como determina o artigo 544, §2º.

No Supremo Tribunal Federal, o julgamento do agravo obedecerá ao disposto no respectivo regimento interno, podendo o relator, nos termos do artigo 544, § 4º, I e II do Código de Processo Civil: (i) não conhecer do agravo manifestamente inadmissível ou que não tenha atacado especificamente os

---

<sup>19</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 12.ed.Rio de Janeiro: Forense, 2005.v.5. p.263.

<sup>20</sup> DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral. Perspectivas históricas, dogmáticas e de direito comparado. Questões processuais**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.p.205.

fundamentos da decisão agravada; (ii) conhecer do agravo para negar-lhe provimento, se correta a decisão que não admitiu o recurso; para negar seguimento ao recurso manifestamente inadmissível, prejudicado ou em confronto com súmula ou jurisprudência dominante no tribunal; e (iii) dar provimento ao recurso, se o acórdão recorrido estiver em confronto com súmula ou jurisprudência dominante no tribunal.

Porém, nos termos do art. 545, caso o relator não conheça do agravo, negue-lhe provimento ou decida, desde logo, o recurso não admitido na origem, caberá agravo, no prazo de cinco dias, ao órgão competente, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 557 do CPC.

Por outro lado, havendo um juízo de admissibilidade positivo pelo Tribunal *a quo*, os autos seguem para o Supremo Tribunal Federal, que, como já salientado, é realizado um segundo juízo de admissibilidade, este sim definitivo. Caso o recurso seja conhecido pela Corte Suprema ocorrerá, primeiramente, a análise da existência ou não da repercussão geral da questão constitucional suscitada, nos termos do art. 323 do RISTF. Contudo, referido processamento será estudado no capítulo subsequente.

Caso o recurso extraordinário tenha suporte em mais de um dos fundamentos do art. 102, III, da CF/88, a admissão de apenas um deles não prejudica o juízo de admissibilidade definitivo, que pode conhecer do recurso por qualquer dos outros. Além disso, quando a decisão tiver partes autônomas, ocorrendo admissão parcial pelo juízo *a quo* a Corte Suprema poderá apreciar todas, independentemente da interposição do recurso de agravo previsto no art. 544 do CPC. Essas regras estão sumuladas pelo STF, nos seus enunciados números 292<sup>21</sup> e 528<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> STF, Súmula 292: Interposto o recurso extraordinário por mais de um dos fundamentos indicados no art. 101, n. III, da Constituição, a admissão apenas por um deles não prejudica o seu conhecimento por qualquer dos outros.

<sup>22</sup> STF, Súmula 528: Se a decisão contiver partes autônomas, a admissão parcial, pelo presidente do tribunal "a quo", de recurso extraordinário que, sobre qualquer delas se manifestar, não limitará a apreciação de todas pelo supremo tribunal federal, independentemente de interposição de agravo de instrumento.

Ao chegar o recurso extraordinário no Supremo Tribunal Federal, a competência para julgamento é de suas Turmas, como preceitua o artigo 9º, III do RISTF, para o que será sorteado relator. O relator determinará abertura de vista ao Procurador-Geral da República, se for o caso, e após pedirá a inclusão do feito em pauta de julgamento, o que é realizado pelo presidente da turma.

O julgamento se dá em sessão, conforme as disposições contidas nos artigos 122 a 140 do RISTF. Como regra, desse julgamento não cabe qualquer recurso que não sejam embargos declaratórios e embargos de divergência.

Por fim, no que tange aos efeitos do recurso extraordinário, a regra é a inexistência de efeito suspensivo nos termos do artigo 321, § 4º do RISTF, razão pela qual sua interposição não impede a execução provisória da decisão. Entretanto, é possível o ajuizamento pelo recorrente de demanda cautelar com o fim de se atribuir efeito suspensivo ao recurso extraordinário, para impedir a produção dos efeitos da decisão recorrida.

Por se tratar de recurso com fundamentação vinculado, o efeito devolutivo do recurso extraordinário é limitado em sua extensão e profundidade, devendo versar sobre questão constitucional, nos termos do art. 102, III, *a a d*, da Constituição Federal.

Por outro lado, quanto ao efeito translativo, importante destacar o entendimento de Didier Júnior e Leonardo Cunha:

Para fins de impugnação (efeito devolutivo), somente cabe recurso extraordinário/especial se for previamente questionada, pelo tribunal recorrido, determinada questão jurídica. Para fins de julgamento (efeito translativo ou profundidade do efeito devolutivo), porém, uma vez conhecido o recurso extraordinário/especial, pode o tribunal examinar todas as matérias que possam ser examinadas a qualquer tempo, inclusive a prescrição, decadência e as questões de ordem pública de que trata o § 3º do art. 267 (...).<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie; DA CUNHA, Leonardo José Carneiro. **Curso de Direito Processual Civil**. 5ªed. Salvador: Juspodivm, 2008. v.3. p. 276.

Conclui-se que é possível, depois de ultrapassado o juízo de admissibilidade, a apreciação *ex officio* de todas as questões de ordem pública, a exemplo das condições da ação e dos pressupostos processuais.

O STF admitiu tal tese, por maioria, no julgamento do RE n. 298.694, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, publicado no Diário de Justiça de 23.4.2005.

Cumprе destacar, por oportuno, a respeitável visão de autores como Bruno Dantas e Nelson Nery Júnior, segundo os quais os recursos excepcionais não seriam dotados de efeito translativo, nem do vetor profundidade do efeito devolutivo.

Todavia, o advento da repercussão geral modificou consideravelmente este procedimento, devido à necessidade de verificação de sua existência. Conforme se demonstrará no próximo capítulo, foi necessário adaptar a sua disciplina procedimental, o que foi feito em linhas gerais pela Lei 11.418 de 2006 e, detalhadamente, pela Emenda regimental n.21 de 2007.

## 2 REPERCUSSÃO GERAL

A repercussão geral foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional n.45, de 08 de dezembro de 2004, a qual incluiu o § 3º ao art. 102 da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

§ 3º 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. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

Trata-se o referido dispositivo de norma constitucional de eficácia limitada por ter sido prevista a necessidade de regulamentação por meio de lei ordinária. Conclui-se assim, que o legislador optou por uma regulamentação mínima da repercussão geral.

Consequentemente, em decorrência da falta de regulamentação infraconstitucional para o novo requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, a demonstração da existência de repercussão geral não foi exigida até o advento da Lei nº 11.418/06, a qual modificou o Código de Processo Civil, acrescentando-lhe os artigos 543-A e 543-C, e da Emenda Regimental nº 21 de 2007 ao Regimento Interno do STF.

Assim, em 30 de abril de 2007, entrou em vigor a Emenda Regimental 21, que acresceu competências ao Presidente da Corte e ao relator do recurso extraordinário, além de fixar parâmetros gerais para a discussão sobre o novo pressuposto.

Desde então, o Supremo Tribunal Federal editou diversas emendas regimentais com o objetivo de implementar a aplicação do instituto da repercussão

geral bem como conferir operacionalidade ao microsistema. Sucederam-se as emendas regimentais 22/2007, 23/2008, 24/2008, 31/2009, 41/2010, 42/2010 e 47/2012.

## 2.1 Antecedente histórico: arguição de relevância

Historicamente, aponta-se o instituto da arguição de relevância da questão federal discutida no âmbito do recurso extraordinário como antecessor nacional da repercussão geral.

Nessa linha, afirmam Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero que:

No Brasil, antes da instituição da repercussão geral como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário (Emenda Constitucional 45 de 2004; art. 102, § 3.º, da CF), experimentamos o requisito da arguição de relevância da questão afirmada para o seu conhecimento em sede extraordinária (art. 119, III, a e d c/c § 1.º, da CF 1967, alterada pela Emenda Constitucional 1 de 1969 c/c arts. 325, I a XI, e 327, § 1.º, do RISTF, com a redação dada pela Emenda Regimental 2 de 1985).<sup>24</sup>

O fundamento constitucional que levou à adoção da arguição de relevância, como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, era a Emenda Constitucional n.1/69, que alterou substancialmente as normas constitucionais relativas à competência do Supremo Tribunal Federal. Dentre estas inovações tem-se a reestruturação dos casos de cabimento do Recurso Extraordinário.

Sobre a natureza jurídica do instituto, Vitor Tadeu Carramão Mello ensina que:

O requisito da arguição de relevância consistia na exigência de que a questão federal tratada no âmbito do recurso extraordinário fosse suficientemente relevante para ensejar a sua apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, funcionando, portanto, como mecanismo de seleção dos

---

<sup>24</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 30.

recursos extraordinários aptos a serem julgados pela Corte Suprema. Contudo, destaca-se que a arguição de relevância somente era exigida para a interposição de recurso extraordinário que versassem sobre questão federal, não sendo exigida para a apreciação de recursos atinentes a questões constitucionais.<sup>25</sup>

Conclui-se que, em regra, para este instituto, toda questão era irrelevante, devendo ser provada a sua relevância para a admissão do recurso, o que exigia o voto de quatro Ministros<sup>26</sup>. A análise da arguição de relevância era feita de forma bastante precária pelo STF, uma vez que os julgamentos eram sigilosos, sem a presença das partes e seus advogados, e as referidas decisões não precisavam ser motivadas<sup>27</sup>.

Por tais características, o instituto sofreu várias críticas, dentre eles, a questão da vagueza terminológica-conceitual da expressão relevância da questão federal e a conseqüente discricionariedade – seletividade recursal – excessivamente outorgada ao STF.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a arguição de relevância foi extirpada do sistema constitucional brasileiro.

## 2.2 Conceito e natureza jurídica da repercussão geral

Primeiramente, é de suma importância, definir a natureza jurídica do instituto a fim de traçar uma conceituação da repercussão geral.

---

<sup>25</sup> MELLO, Vitor Tadeu Carramão. A Repercussão Geral e a Arguição de Relevância: uma análise histórica. **Revista da PGFN – Procuradoria - Geral da Fazenda Nacional**, Brasília, v. 1, n. 2, p.168-169, jul./dez. 2011.

<sup>26</sup> Emenda Regimental n.º 2 de 04.12.1985, art. 328, § 5º, VII - Estará acolhida a arguição de relevância se nesse sentido se manifestarem quatro ou mais Ministros, sendo a decisão do Conselho, em qualquer caso, irrecorrível.

<sup>27</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 3.ed. São Paulo: Método, 2011, p. 744.

Em que pese posições doutrinárias em sentido contrário, a repercussão geral é um pressuposto específico de cabimento do recurso extraordinário, inserindo-se no juízo de admissibilidade. Apesar da superficialidade com que o instituto é tratado na Constituição Federal de 1988, seu texto menciona que se deve demonstrar a repercussão geral a fim de que o tribunal examine a admissibilidade do recurso.

Conclui-se, ainda, que é um requisito intrínseco de admissibilidade em razão da vinculação direta entre a repercussão geral e o conteúdo da decisão recorrida, ou seja, é na decisão recorrida que se deve buscar as questões constitucionais que levadas ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal por meio do recurso extraordinário serão hábeis a oferecer amplo impacto indireto no grupo social relevante.

Para Marinone e Mitidiero<sup>28</sup>, a repercussão geral é um requisito intrínseco de admissibilidade, pois está relacionada à existência, ou não, do poder de recorrer, assim como o interesse recursal, a legitimidade, a inexistência de fato impeditivo do direito de recorrer e, ainda, o enfrentamento da questão constitucional, no caso específico do recurso extraordinário.

Já Bernardo Pimentel<sup>29</sup> afirma que a repercussão geral é requisito de admissibilidade específico do recurso extraordinário, porquanto o conhecimento de nenhum outro recurso depende da relevância da matéria suscitada pelo recorrente.

Entretanto, embora o instituto seja uma manifestação de requisito intrínseco de admissibilidade, a repercussão geral possui um *status* diferenciado em relação aos demais pressupostos de cabimento do recurso extraordinário, como o prequestionamento e o prévio esgotamento das instâncias ordinárias, pois diferente destes, que podem ser aferido monocraticamente, ela pressupõe análise coletiva privativa pelo Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>28</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p.32.

<sup>29</sup> SOUZA, Bernardo Pimentel. **Introdução aos Recursos Cíveis e à Ação Rescisória**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p.715.

Por fim, a repercussão geral concede à Corte Constitucional algum poder político, pois lhe permite definir uma linha de política judiciária a ser adotada, estabelecendo parâmetros hábeis a fixar o que tem e o que não tem impacto indireto no grupo social relevante. Contudo, esta função política é apenas secundária, não descaracterizando a sua natureza jurisdicional.

Após tecer argumentações acerca da natureza jurídica da repercussão geral, é crucial a análise de sua conceituação.

A repercussão geral é indubitavelmente um conceito jurídico indeterminado, isto é, não existe, nos diplomas normativos pertinentes, delimitação precisa e objetiva do significado de relevância social, econômica, jurídica ou política das questões constitucionais discutidas no âmbito do recurso extraordinário. Desta feita, caberá ao Supremo Tribunal Federal determinar o contorno do verdadeiro sentido do instituto, o que se dará, caso a caso, dentro de um processo interpretativo fundamentado ante a amplitude conceitual da repercussão geral.

Bruno Dantas ao conceituar o instituto, afirma que:

(...) repercussão geral é o pressuposto especial de cabimento do recurso extraordinário, estabelecido por comando constitucional, que impõe o juízo de admissibilidade do recurso leve em consideração o impacto indireto que eventual solução das questões constitucionais em discussão terá na coletividade, de modo que se lho terá por presente apenas no caso de a decisão de mérito emergente do recurso ostentar a qualidade de fazer com que parcela representativa de um determinado grupo de pessoas experimente, indiretamente, sua influência, considerados os legítimos interesses sociais extraídos do sistema normativo e da conjuntura política, econômica e social reinante num dado momento histórico.<sup>30</sup>

Em outras palavras, Bernardo Pimentel esclarece que:

A repercussão geral é requisito de admissibilidade consubstanciado na exigência de que o recorrente demonstre a relevância da questão constitucional veiculada no recurso extraordinário, sob o prisma econômico, político, social ou jurídico, a fim de ensejar o conhecimento do recurso pelo Supremo Tribunal Federal, em virtude do superior interesse da preservação do direito objetivo. Com efeito não há razão para a Corte Suprema tomar conhecimento do recurso extraordinário fundado apenas e interesse pessoal

---

<sup>30</sup> DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral. Perspectivas históricas, dogmáticas e de direito comparado. Questões processuais.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p.260.

do recorrente, sem relevância para a Federação ou para os respectivos jurisdicionados em geral.<sup>31</sup>

Destarte, de acordo com o estudo realizado pelo Gabinete Extraordinário de Assuntos Institucionais do Supremo Tribunal Federal, as finalidades da repercussão geral são: (i) delimitar a competência do STF, no julgamento de recursos extraordinários, às questões constitucionais com relevância social, política, econômica ou jurídica, que transcendam os interesses subjetivos da causa e, (ii) uniformizar a interpretação constitucional sem exigir que o STF decida múltiplos casos idênticos sobre a mesma questão constitucional.<sup>32</sup>

### 2.3 Contornos infraconstitucionais da repercussão geral

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 102, III, § 3º<sup>33</sup>, preceitua que caberá ao recorrente demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso a fim de que o Tribunal examine a admissibilidade do recurso extraordinário interposto. Como já anteriormente exposto, a referida norma constitucional possui eficácia limitada, tendo sido delegada à legislação infraconstitucional a sua regulamentação.

E, esta regulamentação ocorreu por meio da Lei n.º 11.418/2006, a qual inseriu os arts. 543-A e 543-B do CPC bem como pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Expressa o art.543-A do Código de Processo Civil:

---

<sup>31</sup> SOUZA, Bernardo Pimentel. **Introdução aos Recursos Cíveis e à Ação Rescisória**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p.713.

<sup>32</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REALProcessoDistribuidoAnosAnteriores>> Acesso em 02/02/2015

<sup>33</sup> §3º 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.

Art. 543-A. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário, quando a questão constitucional nele versada não oferecer repercussão geral, nos termos deste artigo.

§ 1º Para efeito da repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa.

§ 2º O recorrente deverá demonstrar, em preliminar do recurso, para apreciação exclusiva do Supremo Tribunal Federal, a existência da repercussão geral.

§ 3º Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal.

§ 4º Se a Turma decidir pela existência da repercussão geral por, no mínimo, 4 (quatro) votos, ficará dispensada a remessa do recurso ao Plenário.

§ 5º Negada a existência da repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, que serão indeferidos liminarmente, salvo revisão da tese, tudo nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

§ 6º O Relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

§ 7º A Súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no Diário Oficial e valerá como acórdão.

Observe-se que o constituinte derivado, mais uma vez, optou por regulamentar apenas o conteúdo mínimo da repercussão geral, delegando ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal a regulamentação pormenorizada do instituto.

E, em cumprimento à delegação legislativa, foi editada, pela Suprema Corte, a Emenda Regimental nº 21, que entrou em vigor em 03 de maio de 2007, a qual acresceu competências ao Presidente da Corte e ao relator do recurso extraordinário, além de fixar parâmetros gerais para a verificação da existência da repercussão geral das questões constitucionais trazidas no recurso extraordinário.

Prevê o artigo 322, parágrafo único do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal:

Parágrafo único. Para efeito da repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões que, relevantes do ponto de vista

econômico, político, social ou jurídico, ultrapassem os interesses subjetivos das partes.

Sendo assim, a partir da vigência da Emenda Regimental nº 21/07, todos os recursos extraordinários deverão possuir uma preliminar formal de repercussão geral, pela qual o recorrente demonstrará à Suprema Corte a existência de questões constitucionais relevantes e transcendentais, sob pena de inadmissão, como determinado no art. 543-A, caput c/c art.543-A, § 2º, todos do CPC.

Portanto, corroborando o que já foi exposto sobre a natureza jurídica da repercussão geral, tanto o art. 543-A, *caput*, do CPC como o art.322 do RISTF, informam que o Supremo Tribunal Federal não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele contida não oferecer repercussão geral.

Pela leitura dos artigos mencionados, conclui-se que cabe ao Supremo Tribunal Federal, com exclusividade, a análise acerca da existência ou não da repercussão geral das questões constitucionais levadas a ele mediante recurso extraordinário, evidenciando um limite material à sua cognição pelo Tribunal de origem.

Deve-se destacar que, embora o tribunal de origem tenha atribuição para realizar juízo de admissibilidade do recurso extraordinário, como já salientado no capítulo anterior, esta análise não pode ser estendida quanto à existência de repercussão geral<sup>34</sup>. O que o juízo de origem poderá fazer é apenas a análise dos requisitos de admissibilidade e a verificação da presença ou não, da preliminar de repercussão conforme exigido pelo art. 543-A, § 2º do CPC, ou seja, o juízo de origem somente tem competência para a análise quanto ao aspecto formal da repercussão geral – existência da preliminar no bojo da petição do recurso.

Sobre o assunto Bruno Dantas ensina:

É totalmente justificável a decisão do constituinte derivado de atribuir exclusivamente ao STF o poder de examinar a presença ou a ausência de repercussão geral das questões constitucionais objeto do RE. É que, dada a função política exercida por esta corte no sistema brasileiro, e considerando

---

<sup>34</sup> DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral. Perspectivas históricas, dogmáticas e de direito comparado. Questões processuais.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.p.230.

o seu mister primordial de guardar a Constituição, deve ser sua a atribuição de definir quais questões são capazes de efetivamente abalar a integridade do texto constitucional. Ocorre que essa definição não está ao talante da Corte, livre de critério. Antes, dentre tantos critérios possíveis, o constituinte derivado elegeu como parâmetro a ser seguido pelo STF a potencialidade de as questões discutidas virem a interessar indiretamente um largo espectro de pessoas.<sup>35</sup>

Noutro ponto, para que o Supremo Tribunal Federal conclua pela ausência da repercussão geral, o texto constitucional, em seu art.102, § 3º, exigiu um *quorum* qualificado, qual seja, dois terços dos membros do Plenário da Corte. Ao exigí-lo, o constituinte sinalizou que a regra continua a ser o cabimento do recurso extraordinário; a exceção é a inadmissibilidade, que somente ocorrerá quando estiver evidente, para oito ministros, que a questão constitucional em debate tem por pano de fundo exclusivamente a irresignação do recorrente com o resultado desfavorável, sem qualquer perspectiva do julgamento ali pronunciado servir para além dos limites estritamente subjetivos das partes envolvidas<sup>36</sup>.

### 2.3.1 Relevância e transcendência da questão constitucional debatida

A questão constitucional objeto de discussão no recurso extraordinário deve ser dotada de repercussão geral para possibilitar o processamento e julgamento do recurso pelo Supremo Tribunal, ou seja, a matéria debatida deverá ser dotada de relevância e transcendência, conforme previsto no § 1º do art. 543-A do CPC.

A legislação infraconstitucional exige ainda que a relevância da questão debatida deve ser analisada sob o ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, sendo necessária apenas a presença de um deles para a caracterização da repercussão geral.

---

<sup>35</sup> DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral. Perspectivas históricas, dogmáticas e de direito comparado. Questões processuais.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.p. 230.

<sup>36</sup> Id., 2012, p. 233.

Ademais, exige-se também que a questão de mérito do recurso extraordinário seja dotada de transcendência, o que significa que deve ser idônea a ultrapassar os interesses subjetivos das partes recursais, isto é, deve ser capaz de refletir nos interesses de uma coletividade.

Bruno Dantas<sup>37</sup> assevera que para a correta análise da repercussão geral, devem-se observar duas dimensões: (i) a dimensão subjetiva, na qual será averiguado qual o grupo social que potencialmente receberá os influxos da decisão; e (ii) a dimensão objetiva, onde haverá a fixação de quais matérias, quando inseridas na fundamentação de um recurso extraordinário, são hábeis a causar impacto indireto em determinados grupos sociais, quando não na sociedade inteira.

Na dimensão subjetiva, destaca-se que a Constituição Federal não exige a integralidade de um segmento social, mas sim uma generalidade, ou seja, o Supremo Tribunal Federal não tem por função tutelar os interesses totais da sociedade, sem qualquer apreço pelos interesses de uma minoria. Assim, terá que identificar, a partir das questões constitucionais discutidas, quando o interesse em tela é estritamente do recorrente pertencente a um grupo social relevante ou a uma sociedade inteira. Contudo, quando o grupo social relevante não é numericamente representativo da sociedade brasileira, cabe ao STF utilizar o critério da relevância social para aferir a repercussão geral.

No que concerne à dimensão objetiva da repercussão geral, assim entendida aquela na qual o intérprete deverá buscar as espécies de matérias que, de tempos em tempos, a coletividade elege como prioritária, o processo é menos complexo. Cuida-se de cotejar, de um lado, a questão constitucional emergente do caso concreto que se pretende levar a exame e, de outro lado, o interesse social prevalecente no momento histórico vivido.

Portanto, da breve análise acima realizada, repisa-se que a margem de liberdade conferida ao Supremo Tribunal Federal, na verificação da repercussão geral, consiste, primeiro, em averiguar qual o grupo social que potencialmente receberá os influxos da decisão, e, segundo, definir aquelas questões

---

<sup>37</sup> DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral. Perspectivas históricas, dogmáticas e de direito comparado. Questões processuais.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.p.252.

constitucionais que, de tempos em tempos, são representativas do interesse social. Ao contrário do que muitos doutrinadores argumentam, não há um poder discricionário na Corte na aferição da repercussão geral.

Excepcionando a exigência para a caracterização da repercussão geral acima tratada, o art. 543, § 3º do CPC, preceitua que, independentemente da demonstração da relevância econômica, social, política ou jurídica para um determinado grupo social relevante, haverá repercussão geral sempre que o recurso atacar a decisão contrária à súmula ou jurisprudência dominante do STF. Assim, é relevante por força de lei a questão constitucional decidida na Justiça ou no Tribunal de origem em divergência com a jurisprudência predominante da Corte Suprema.

Vale dizer, segundo o entendimento do legislador, a mera divergência entre a decisão recorrida e a jurisprudência predominante é suficiente para causar impacto indireto em toda a sociedade brasileira, pois ou a decisão recorrida está equivocada, e precisa ser ajustada ao entendimento prevalecente no STF; ou houve substancial modificação no quadro fático e jurídico, ou mesmo alteração na compreensão e no convencimento dos ministros sobre o assunto, e é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que merece ser alterada, para se ajustar ao novo cenário.

Apesar do disposto no § 3º do art.543-B, o legislador não determinou o procedimento a ser observado quando se tratar de presunção de existência de repercussão geral da questão constitucional versada nos autos.

A solução aprovada pela maioria - vencido o ministro Marco Aurélio – prevê um procedimento especial mediante o qual o Ministro Presidente, ao verificar a incidência do § 3º do art.543-B e, antes mesmo da distribuição do recurso extraordinário, deve suscitar questão de ordem e levar a matéria para exame do Plenário, que poderá confirmar ou infirmar a jurisprudência até então prevalecente na Corte.

Se o Tribunal confirmar sua jurisprudência, dar-se-á provimento imediato ao recurso ou se observará o disposto no art.543-B do CPC, se for o caso. Se, todavia, a Corte indicar que está disposta a modificar seu entendimento, far-se-á a

distribuição do recurso, que retornará à apreciação do Plenário para julgamento definitivo depois de cumprida a tramitação regular.

É imperioso informar ainda que o art.323, § 1º do RISTF incluiu mais uma hipótese de presunção legal da repercussão geral, qual seja, questão cuja repercussão geral já houver sido reconhecida pelo STF.

Por fim é importante salientar que, em que pese ser o ônus da alegação da questão relevante constitucional ser do recorrente, sua fundamentação não vincula os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Logo, não se aplicam as regras dos artigos 2º, 128 e 460 do CPC, pois eles podem decidir fora da causa de pedir.

Situação semelhante acontece apenas no controle de constitucionalidade concentrado, em mais uma nuance que demonstra que existe uma objetivação do recurso extraordinário, como será estudo posteriormente.

### *2.3.2 Procedimento de julgamento da repercussão geral nos casos sem multiplicidade de recursos*

A verificação da presença da preliminar contendo a demonstração da repercussão geral é concorrente, isto é, trata-se de uma competência concorrente entre o Tribunal e o Supremo Tribunal Federal. Contudo, como já salientado, cabe ao Supremo Tribunal Federal, com exclusividade, a análise acerca da existência ou não da repercussão geral das questões constitucionais levadas a este Tribunal mediante recurso extraordinário.

No âmbito do STF, de acordo com o art.323 do RISTF<sup>38</sup>, a análise preliminar do recurso extraordinário caberá ao relator ou ao presidente, que deverá,

---

<sup>38</sup> Quando não for caso de inadmissibilidade do recurso por outra razão, o(a) Relator(a) ou o Presidente submeterá, por meio eletrônico, aos demais Ministros, cópia de sua manifestação sobre a existência, ou não, de repercussão geral

§ 1º Nos processos em que o Presidente atuar como Relator, sendo reconhecida a existência de repercussão geral, seguir-se-á livre distribuição para o julgamento de mérito.

quando não for o caso de inadmissão monocrática, submeter aos demais ministros, por via eletrônica, sua manifestação sobre a repercussão geral. Criou-se um procedimento por meio eletrônico que imprime celeridade atendendo o disposto no art. 5º, LXXVIII, CR/88 (princípio da duração razoável do procedimento).

Insta salientar que a Emenda Regimental nº 21/2007, iniciou um movimento de transferência, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, da competência contida no art.557 do CPC. Neste sentido, o Presidente da Corte foi investido de competência para despachar como relator não apenas em busca da regularidade formal da petição do recurso extraordinário ou do efetivo cotejo entre o caso concreto e outros precedentes da Corte nos quais o Plenário tenha reconhecido a ausência do pressuposto, mas também para realizar, antes da distribuição ao relator, o juízo de admissibilidade relacionado a outros pressupostos e requisitos.

Entretanto, essas funções conferidas ao Presidente da Corte tem caráter eminentemente negativo, ou seja, a autorização regimental diz respeito estritamente à inadmissão dos recursos, salvo exceções legais.

Noutro ponto, veja-se que o referido dispositivo regimental é claro ao fixar que o incidente para verificação da repercussão geral se instaurará apenas e tão somente quando não for o caso de inadmissibilidade do recurso, por outra razão, o que significa que o juízo tradicional de admissibilidade o antecederá.

Observa-se que neste primeiro momento há uma aferição estritamente monocrática, onde se busca a presença dos requisitos ordinários de admissibilidade, sem preocupação com a verificação da existência da repercussão geral. Neste caso, a parte poderá interpor agravo interno (CPC, art.557, §1º) em face da decisão de inadmissão do recurso extraordinário.

---

§ 2º Tal procedimento não terá lugar, quando o recurso versar questão cuja repercussão já houver sido reconhecida pelo Tribunal, ou quando impugnar decisão contrária a súmula ou a jurisprudência dominante, casos em que se presume a existência de repercussão geral.

§ 3º Mediante decisão irrecorrível, poderá o(a) Relator(a) admitir de ofício ou a requerimento, em prazo que fixar, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, sobre a questão da repercussão geral.

Ultrapassado este momento, o relator pode, nos casos previstos no art. 543 – A, §§ 3º e 5º do CPC, exaurir monocraticamente o juízo de admissibilidade, inclusive com a análise da existência da repercussão geral, e examinar o mérito. E, novamente, caberá agravo interno em face desta decisão individual, ou, por outro lado, caso não seja possível decidir monocraticamente, o relator deverá iniciar a discussão sobre a existência da repercussão geral por via eletrônica.

Neste caso, iniciará um incidente recursal no qual todos os ministros deverão se pronunciar no prazo de vinte dias sobre a existência da repercussão geral, como determina o caput do art. 324 do RISTF, *verbis*:

Art. 324 - Recebida a manifestação do(a) Relator(a), os demais Ministros encaminhar-lhe-ão, também por meio eletrônico, no prazo comum de vinte dias, manifestação sobre a questão da repercussão geral.

A fim de auxiliar no debate que se instala sobre a existência da repercussão geral, poderá o relator admitir de ofício ou a requerimento, mediante decisão irrecorrível, em prazo que fixar, a manifestação de terceiros, subscrita por curador habilitado, sobre a questão da repercussão geral conforme previsto no art.543-A, § 6º do CPC.

Salienta-se, neste íterim, salvo em caso de suspeição ou impedimento, o Ministro não pode deixar de emitir um pronunciamento sobre a existência da repercussão geral, não se tratando de mera faculdade.

Noutro ponto, apesar de posições doutrinárias divergentes, o STF tem entendido que este prazo de vinte dias é prazo próprio.

O § 1º do referido artigo informa que “Decorrido o prazo sem manifestações suficientes para recusa do recurso, reputar-se-á existente a repercussão geral.”, ou seja, é indispensável que ao menos oito ministros votem pela ausência de repercussão geral.

Assim, caso haja o preenchimento do *quorum* qualificado para reconhecer a ausência de repercussão geral, o recurso extraordinário não será conhecido, nos termos do art. 543-A, § 5º do CPC, *verbis*:

Art. 543-A. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário, quando a questão constitucional nele versada não oferecer repercussão geral, nos termos deste artigo.

(...)

§ 5º Negada a existência da repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, que serão indeferidos liminarmente, salvo revisão da tese, tudo nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Portanto, por força do art. 543, § 5º do CPC e do art.326, segunda parte do RISTF, a denegação de repercussão geral pelo STF tem efeito *erga omnes*, ou seja, todos os recursos extraordinários que versem sobre matéria idêntica - não sendo exigida igualdade de fundamentação - deverão ser inadmitidos liminarmente.

Contudo, deve-se ter muita acuidade ao aplicar esse dispositivo. Não basta que os casos sejam assemelhados, sendo exigível e indispensável a identidade de tese jurídica em discussão.

Em caso de aplicação equívoca da regra, seja pelo Presidente do STF, seja pelo relator, não se pode afastar a interposição de agravo interno. Aplica-se, portanto, o § 1º do art.557 do CPC, corroborado pelo RISTF, art.327, § 2º. Nesse caso, o fundamento único do agravo interno é a distinção entre o precedente firmado pelo Plenário e o caso em apreciação.

Ademais, é imperioso destacar, ainda, que os art. 543-A do CPC e o art. 326 do RISTF asseveram que a decisão que não conhece do recurso extraordinário por ausência de repercussão é irrecorrível, somente sendo admitida a oposição de embargos de declaração para ver sanada omissão, obscuridade e contradição no julgado.

Por outro lado, caso seja reconhecida a existência de repercussão geral, o recurso extraordinário retorna à sua tramitação normal para o exame do mérito pelo relator ou pela turma, os quais se encontram vinculados à decisão do Plenário, não podendo mais renovar a discussão sobre o juízo de admissibilidade do recurso.

Com esta construção procedimental realizada pelas disposições regimentais do STF, fica a seguinte pergunta: e quando se tornaria aplicável o

disposto no § 4º do art. 543-A do CPC? Teria o STF esvaziado o disposto legal em comento?

Bruno Dantas assevera:

Como o STF, no uso de sua função regulamentar, não poderia esvaziar o conteúdo da lei, somos levados a concluir que se trata de falsa impressão. Deveras, as turmas examinarão originariamente a existência da repercussão geral quando conhecerem de agravos internos (CPC, art.557, § 1º) contra decisões monocráticas de seus membros.<sup>39</sup>

Assim, pronunciando-se o Supremo Tribunal Federal sobre a existência ou não da repercussão geral da questão levada ao seu conhecimento, a súmula do julgamento constará de ata e será publicada no Diário Oficial, servindo essa publicação como acórdão. Essa publicização do julgado funciona como condição de eficácia da decisão.

Por fim, salienta-se tanto a lei 11.418/2006 quanto a Emenda Regimental 21 de 2007, preveem hipóteses de presunção na análise da repercussão geral, o que dispensa que tal procedimento. A primeira hipótese ocorre quando a decisão recorrida se encontrar em desarmonia com súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal; a segunda hipótese se verifica quando o recurso versar sobre questão cuja repercussão já houver sido reconhecida pelo Tribunal. Nestes casos, os recursos extraordinários não terão sua admissibilidade examinada pelo plenário virtual.

Nos casos em que a decisão recorrida estiver em contrariedade a súmula ou jurisprudência dominante do STF, o Tribunal decidiu que, ao invés de proceder à distribuição para que o relator examine o recurso, o Presidente deverá levar a matéria como questão de ordem ao Plenário a fim de decidir se manterá o entendimento adotado ou se deverá iniciar uma rediscussão sobre a matéria.

Caso o Plenário decida que deve ser mantida a jurisprudência do tribunal, caberá ao Presidente negar a distribuição ao recurso extraordinário, não sendo

---

<sup>39</sup> DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral. Perspectivas históricas, dogmáticas e de direito comparado. Questões processuais.** 3ª ed.São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p.338.

cabível a interposição de recurso. Por outro lado, se for decidido pela rediscussão da matéria, proceder-se-á à distribuição do recurso que seguirá sua tramitação padrão.

### *2.3.3 Procedimento de julgamento da repercussão geral nos casos com multiplicidade de recursos*

Havendo conflito de massa, suscetível a dar ensejo a múltiplos recursos a respeito da mesma controvérsia jurídica, a análise da repercussão geral será realizada nos termos do RISTF. Contudo, o Código de Processo Civil fixa linhas gerais para aferição da existência da relevância e transcendência nesses casos.

Art. 543-B. Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia, a análise da repercussão geral será processada nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, observado o disposto neste artigo.

§ 1º Caberá ao Tribunal de origem selecionar um ou mais recursos representativos da controvérsia e encaminhá-los ao Supremo Tribunal Federal, sobrestando os demais até o pronunciamento definitivo da Corte.

§ 2º Negada a existência de repercussão geral, os recursos sobrestados considerar-se-ão automaticamente não admitidos.

§ 3º Julgado o mérito do recurso extraordinário, os recursos sobrestados serão apreciados pelos Tribunais, Turmas de Uniformização ou Turmas Recursais, que poderão declará-los prejudicados ou retratar-se.

§ 4º Mantida a decisão e admitido o recurso, poderá o Supremo Tribunal Federal, nos termos do Regimento Interno, cassar ou reformar, liminarmente, o acórdão contrário à orientação firmada.

§ 5º O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal disporá sobre as atribuições dos Ministros, das Turmas e de outros órgãos, na análise da repercussão geral.

Percebe-se pela leitura do dispositivo citado que o exame da repercussão geral dar-se-á por amostragem, ou seja, os Tribunais de origem, por seu Presidente ou Vice-Presidente, selecionarão um ou mais recursos representativos da controvérsia – chamados recursos paradigmas - e os remeterão ao Supremo Tribunal Federal, desde que preenchidos os requisitos de admissibilidade passíveis

de aferição por eles. Assim, individualizados os recursos passíveis de adequada representação da controvérsia, os demais com fundamento em idêntica controvérsia, ficarão sobrestados na própria origem até que venha pronunciamento definitivo a respeito da existência ou não da repercussão geral.

Inexistirá direito da parte à escolha de seu recurso para remessa à Corte Constitucional para aferição, a partir dele, da existência ou não da inexistência de repercussão geral; o ato de seleção não desafia qualquer recurso. Contudo, se determinado recurso for sobrestado equivocadamente, o recorrente poderá requerer, por meio de simples requerimento ao tribunal de origem, a imediata realização do juízo de admissibilidade, com a consequente remessa, caso demonstrada a diferença entre as controvérsias, para o STF. Se mantido o sobrestamento, caberá agravo de instrumento.

Remetidos, então, os recursos representativos da controvérsia ao Supremo Tribunal Federal, inicia-se um procedimento perante esta Corte nos termos do art. 328 do RISTF.

Art. 328. Protocolado ou distribuído recurso cuja questão for suscetível de reproduzir-se em múltiplos feitos, a Presidência do Tribunal ou o(a) Relator(a), de ofício ou a requerimento da parte interessada, comunicará o fato aos tribunais ou turmas de juizado especial, a fim de que observem o disposto no art. 543-B do Código de Processo Civil, podendo pedir-lhes informações, que deverão ser prestadas em cinco dias, e sobrestar todas as demais causas com questão idêntica.

Parágrafo único. Quando se verificar subida ou distribuição de múltiplos recursos com fundamento em idêntica controvérsia, a Presidência do Tribunal ou o(a) Relator(a) selecionará um ou mais representativos da questão e determinará a devolução dos demais aos tribunais ou turmas de juizado especial de origem, para aplicação dos parágrafos do art. 543-B do Código de Processo Civil.

Recebidos os autos, inicialmente, é indispensável a análise quanto à existência ou não de repercussão geral em relação à questão constitucional controvertida, que se dará como já tratado acima.

Caso seja negada a repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, os recursos extraordinários sobrestados serão considerados automaticamente

inadmitidos nos termos do art.543-B, §2º do CPC. Esta decisão do STF tem caráter vinculante, devendo o órgão a quo ater-se ao deliberado.

Bernardo Pimentel entende que em caso de inadmissão dos recursos nos tribunais de origem será cabível a interposição de agravo nos próprios autos.

(...) entretanto, cabe agravo nos próprios autos, em razão do disposto no art. 544, cuja incidência não pode ser afastada, porquanto não há como destacar a possibilidade de erro na decisão presidencial ou vice-presidencial proferida na origem, em razão da aplicação de precedente jurisprudencial incompatível com o caso concreto, já que nem sempre os paradigmas são aplicados com acerto.<sup>40</sup>

A despeito da literalidade do art. 544 do CPC, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já assentou que não cabe recurso de agravo nos próprios autos para a Corte Suprema, mas sim, agravo interno ou regimental para o próprio tribunal de origem.

O tribunal de origem, então, deverá noticiar nos autos de cada recurso o julgamento do STF, declarando-os inadmitidos. Ademais, não poderá remetê-los à Corte por estarem vinculados verticalmente à decisão proferida.

Por outro lado, uma vez reconhecida a existência de repercussão geral e admitido o recurso, basta que o Supremo Tribunal Federal se pronuncie uma única vez sobre o mérito do recurso, pois da forma como o art.543-B, *caput* e incisos, do CPC previram o procedimento quanto aos recursos múltiplos, os motivos determinantes da decisão terão efeitos transcendentais, o que significa a existência de efeito vinculante<sup>41</sup> quanto aos fundamentos da decisão. Destaca-se que esta vinculação é válida tanto para julgamentos futuros quanto para processos já julgados.

Após o julgamento de mérito pelo STF, os recursos sobrestados poderão ser apreciados imediatamente pelo Tribunal de origem, pelas turmas de uniformização ou pelas turmas recursais, nos termos do art.543-B, § 3º do CPC, mas

---

<sup>40</sup> SOUZA, Bernardo Pimentel. **Introdução aos Recursos Cíveis e à Ação Rescisória**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p.721.

<sup>41</sup> ARAÚJO, José Henrique Mouta. A eficácia da Decisão Envolvendo a Repercussão geral e os novos Poderes dos Relatores e dos Tribunais Locais. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 32, n.152, p.191, out 2007.

terão sua atuação limitada a uma das duas medidas possíveis: (i) declarar os recursos prejudicados quando a Corte, no mérito, tiver negado provimento ao recurso extraordinário; (ii) retratar-se ou manter a decisão anterior quando tiver sido dado provimento ao recurso paradigma, numa verdadeira negativa de provimento ao recurso. O objetivo é que a questão seja resolvida ainda na origem, mesmo que para isso o Tribunal ou Turma Recursal tenha que alterar o julgamento já proferido.

Proferido juízo negativo de retratação, os recursos extraordinários que ficaram sobrestados serão processados para a prolação do juízo de admissibilidade pelo Presidente ou Vice-presidente do Tribunal de origem. Admitidos, os recursos são remetidos ao Supremo Tribunal Federal, que está autorizado a julgá-los liminarmente, por meio de decisão monocrática, de autoria do Ministro Presidente ou, se distribuído, pelo Ministro relator como preceitua o art.557, § 1º - A do CPC.<sup>42</sup>

Não obstante, o art.543-B, § 3º do CPC revela que não há efeito *erga omnes* e vinculantes imediatos em sede de recurso extraordinário, porquanto o legislador utilizou o facultativo “*poderão*”. Sem dúvida, apesar do fortalecimento da corrente favorável à ampliação automática dos efeitos dos julgamentos acerca de questões constitucionais suscitadas em recurso extraordinário submetidos ao Plenário da Corte Suprema, o referido artigo revela que não há vinculação, sendo possível o juízo negativo de retratação na origem.

A tendência é que a decisão de mérito do recurso extremo proferida pela Corte Suprema seja recepcionada pelas instâncias julgadoras de origem, aplicando-se, em consequência, o entendimento do STF aos recursos que versem sobre idêntica controvérsia constitucional, não havendo a necessidade de remessa de milhares de recursos ao Tribunal. Em caso contrário, como dito acima, a Corte Constitucional está autorizada a cassar ou reformar liminarmente a decisão mantida em contrariedade ao que foi decidido por aquele que tem a prerrogativa de dar a última palavra em matéria constitucional.

---

<sup>42</sup> Art. 557. O relator negará seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior.

§ 1º-A Se a decisão recorrida estiver em manifesto confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior, o relator poderá dar provimento ao recurso.

Quando o recurso não é admitido no primeiro juízo de admissibilidade realizado na origem, o recorrente pode interpor o agravo nos próprios autos, em dez dias, com fundamento no art.544 do CPC.

É possível concluir, sem receio, de que o incidente para a apuração da repercussão geral por amostragem é um procedimento de caráter objetivo, semelhante ao procedimento da ADIN, ADC e ADPF, e de profundo interesse público, pois se trata de exame de uma questão que diz respeito a um sem-número de pessoas, resultando na criação de uma norma jurídica de caráter geral pelo Supremo Tribunal Federal. É mais uma demonstração do processo de objetivação do controle difuso de constitucionalidade das leis, que será examinado em item subsequente.

### **3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

A Constituição Federal de 1988 manteve o sistema eclético, híbrido ou misto, combinando o controle por via incidental e difuso (sistema americano), que vinha desde a República, com o controle por via principal e concentrado, implantado com a EC n. 16/65 (sistema europeu).

O controle difuso continuou a ser previsto de forma expressa, porém, oblíqua, na disciplina do cabimento do recurso extraordinário, o qual é exercido incidentalmente por todos os tribunais e juízes.

Já o controle abstrato é exercido via de ação direta, de competência concentrada no Supremo Tribunal Federal, mediante ação direta de inconstitucionalidade (art.102, I, a), ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art.103, § 2º), ação direta de constitucionalidade (art.102, I, a), ação direta interventiva (art.36, III) e arguição de descumprimento de preceito fundamental (art.102, § 1º). Não se pode olvidar também da possibilidade de controle concentrado perante o Tribunal de Justiça do Estado, quando se tratar de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual.

Passa-se a uma análise sucinta de todo o microssistema do controle de constitucionalidade, para, finalmente, observar a mudança de paradigma sofrido no âmbito do recurso extraordinário com o advento da repercussão geral.

#### **3.1 Modalidades**

O controle de constitucionalidade brasileiro pode ser classificado quanto: (i) ao momento; (ii) à natureza; (iii) à competência. Passa-se assim à análise de suas subdivisões.

Primeiramente, quanto ao momento, o controle de constitucionalidade pode ser classificado em controle preventivo e controle repressivo.

O controle preventivo é aquele realizado antes da edição da norma, cujo objetivo é evitar que alguma lei evitada do vício de inconstitucionalidade ingresse no ordenamento jurídico. Dessa forma, é realizado sempre no âmbito do processo legislativo.

Já o controle repressivo, por sua vez, busca expurgar do ordenamento jurídico norma já editada em incompatibilidade com a ordem constitucional, sendo realizado, portanto, somente após a promulgação das leis.

Já, quanto à natureza de quem o exerce, o controle de constitucionalidade pode ser classificado em controle jurisdicional e controle político.

O controle jurisdicional é realizado pelos órgãos integrantes do Poder Judiciário, admitindo, em regra, a forma repressiva de controle. Aponta Alexandre de Moraes que esta modalidade é a regra adotada no Brasil.

Registra-se, ainda, que o controle jurisdicional se subdivide em controle difuso e o controle concentrado de constitucionalidade, a seguir tratado.

Excepcionalmente, o controle jurisdicional poderá ser preventivo, por meio de mandado de segurança impetrado por parlamentar que vise a reprimir proposta de emenda constitucional tendente a abolir cláusula pétrea prevista no § 4º do artigo 60 da Constituição Federal de 1988.

Ampliando esse entendimento para outros casos que envolvam não só edição de emenda constitucional violadora de cláusula pétrea, mas também a violação do devido processo legislativo estabelecido pela Constituição Federal para a edição de leis e emendas constitucionais, o Tribunal Pleno do Superior Tribunal

Federal, em 2013, assim se pronunciou quando do julgamento do Mandado de Segurança n. 32033/DF<sup>43</sup>:

Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04).

Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de mandado de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não.

Por sua vez, o controle político das leis é aquele realizado pelos demais Poderes da República, isto é, pelo Legislativo e pelo Executivo. Esta modalidade, no que tange ao Poder Legislativo, pode ser do tipo preventivo e repressivo. Em relação ao Poder Executivo, admite-se apenas a forma preventiva.

Preventivamente, o Poder Legislativo realiza o controle de constitucionalidade no âmbito das comissões permanentes de constituição e justiça, cuja “função precípua é analisar a compatibilidade do projeto de lei ou proposta de emenda constitucional apresentados com o texto da Constituição Federal”

No que tange ao controle repressivo, o Poder Legislativo o fará em duas hipóteses. A primeira hipótese está prevista no artigo 49, V da Constituição Federal de 1988, o qual prevê que compete privativamente ao Congresso Nacional “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”. Dessa forma, poderá o Poder Legislativo obstar a

---

<sup>43</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança nº 32033/DF – Distrito Federal. Relator Ministro. GILMAR MENDES; Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Data do julgamento: 20/06/2013, DJE: 17/02/2014. Disponível em < stf.jus.br/portal/jurisprudencia > Acesso em 08/08/2015..

vigência de decreto presidencial ou de lei delegada que desrespeitou a forma constitucional quando de sua edição.

A segunda hipótese refere-se ao artigo 62 da Constituição Federal, o qual prevê que a medida provisória, depois de editada pelo Presidente da República, deve ser submetida imediatamente ao Congresso Nacional, que poderá rejeitá-la com base em sua inconstitucionalidade.

O Poder Executivo realiza o controle de constitucionalidade na modalidade preventiva, quando do veto presidencial de leis, pois compete ao Presidente da República vetar projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional por entendê-los inconstitucionais, nos termos do artigo 66, § 1º da Constituição Federal de 1988, o que se denomina de veto jurídico.

Nesse ponto, cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal entendeu, quando do julgamento de medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 221/DF, que é possível ao Poder Executivo determinar aos seus “órgãos subordinados que deixem de aplicar administrativamente as leis ou atos com força de lei que considerem inconstitucionais”. Nesse sentido, o mencionado Poder da República estaria exercendo controle de constitucionalidade na modalidade repressiva.

Por fim, quanto à competência, o controle de constitucionalidade pode ser classificado em controle difuso e controle concentrado.

A um, o controle difuso ou por via de exceção é aquele realizado incidentalmente em uma ação judicial em curso, não consistindo, assim, no mérito da demanda, mas apenas incidente que deve ser ultrapassado para que se possa julgar o objeto principal da lide. Pressupõe assim a existência de um processo no âmbito do qual tenha sido suscitada a inconstitucionalidade de lei que deveria reger a disputa. Se o juiz ou tribunal, apreciando a questão que lhe cabe decidir, reconhecer que de fato existe incompatibilidade entre a norma invocada e a Constituição Federal, deverá declarar a sua inconstitucionalidade, negando-lhe aplicação ao caso concreto.

A segunda característica a ser destacada é que o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei não é o objeto da causa; o que a parte pede no processo é o reconhecimento de seu direito, que, todavia, é afetado pela norma cuja constitucionalidade se discute. Assim, para decidir acerca deste direito postulado, o órgão judicial precisará formar um juízo acerca da constitucionalidade ou não da norma. Trata-se, portanto de uma questão prejudicial.

Noutro ponto, o controle incidental é um controle exercido de modo difuso, cabendo a todos os órgãos judiciais indistintamente, independentemente do seu grau de jurisdição.

No que diz respeito ao controle difuso realizado no âmbito de todos os tribunais, mais especificamente em se tratando de declaração de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, aplica-se o art. 97 da Constituição Federal de 1988, o qual prevê o princípio da reserva de plenário. Assim estatui o citado artigo:

Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

Conforme se extrai da literalidade do dispositivo constitucional retro citado, somente pela maioria absoluta de seus membros o órgão julgador poderá declarar a inconstitucionalidade da norma impugnada, e, conseqüentemente, afastar a sua aplicação no caso concreto.

Observa-se que a reserva de plenário espelha o princípio da presunção de constitucionalidade das leis, que para ser infirmado exige um *quorum* qualificado do tribunal. Assim, nenhum órgão fracionário dispõe de competência para declarar a inconstitucionalidade de uma norma, a menos que esta inconstitucionalidade já tenha sido anteriormente reconhecida pelo plenário ou órgão especial do próprio tribunal ou pelo plenário do STF.

Em conclusão, conforme já afirmado acima, o controle difuso foi a primeira modalidade de controle de constitucionalidade introduzido no Brasil, consistindo em importante instrumento para a garantia da supremacia da

Constituição Federal, principalmente porque permite a todas as instâncias julgadoras fiscalizar a compatibilidade das leis e atos normativos com a Lei Maior. Em que pese a expansão do controle por via direta, nos últimos anos, o controle incidental é a única via acessível ao cidadão comum para a tutela de seus direitos subjetivos constitucionais.

Quanto aos efeitos do reconhecimento da inconstitucionalidade da lei, por via incidental, importante tecer alguns comentários.

No momento que a decisão declara a inconstitucionalidade da lei, ela produz efeitos pretéritos, atingindo-a desde a sua edição, tornando-a nula de pleno direito. Produz, portanto, efeitos retroativos.

Contudo, cabe alertar que o Supremo Tribunal Federal já entendeu que, mesmo em controle difuso, pode-se dar efeito *ex nunc* ou *pro futuro* à decisão. O *leading case* foi o julgamento do RE 197.917<sup>44</sup> pelo qual o STF reduziu o número de vereadores do Município de Mira Estrela de 11 para 09 e determinou que a aludida decisão só atingisse a próxima legislatura.

O Ministro Gilmar Mendes, em outra oportunidade, também aplicou o entendimento fixado no caso de Mira Estrela ao julgar a Ação Cautelar n. 189, ao destacar que o sistema do controle difuso de constitucionalidade admite a mitigação dos efeitos de declaração de inconstitucionalidade.

Por fim, como já mencionado, no controle difuso de constitucionalidade, tem-se que o afastamento da norma considerada inconstitucional ocorre somente no que tange à relação jurídica travada entre as partes da demanda em que a inconstitucionalidade foi, incidentalmente, reconhecida, ou seja, os efeitos da declaração de inconstitucionalidade da norma são *inter partes*.

Entretanto, a Constituição Federal de 1988 prevê em seu artigo 52, inciso X, a possibilidade, mediante atuação do Senado Federal, de se conferir à decisão

---

<sup>44</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 197917/SP – São Paulo. Relator Ministro. MAURÍCIO CORRÊA; Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Data do julgamento: 06/06/2002, DJE: 07/05/2004. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28197917%2E+OU+197917%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinurl.com/n2r3xmt>>. Acesso em 08/08/2015.

em sede de controle concentrado de constitucionalidade efeitos *erga omnes*, isto é, efeitos que atingem terceiros distintos das partes envolvidas na lide. O referido artigo estabelece, *in verbis*:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Tal previsão constitucional tem como fundamento preservar a segurança jurídica no que diz respeito à aplicação das leis ou atos normativos. Isto é, evita-se a insegurança jurídica decorrente do fato de que, para relações jurídicas regidas pela mesma norma, esta não seja aplicada por determinados magistrados, por entendê-la inconstitucional, e, em contraponto, seja aplicada por outros juízes, que a consideram constitucional.

Assim, o Senado Federal poderá suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal mediante resolução, após comunicação da decisão, já devidamente transitada em julgado, pelo próprio Tribunal (art. 178, Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

A Casa Legislativa conhecerá da declaração, ainda, através de representação do Procurador-Geral da República ou projeto de resolução de iniciativa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que formulará projeto de resolução suspendendo a execução da lei, no todo ou em parte (artigo 386, Regimento Interno do Senado Federal).

Contudo, em razão da nova tendência de abstrativização do controle difuso de constitucionalidade, como se verá adiante, a participação do Senado para a concessão de efeitos *erga omnes* das decisões proferidas em sede de controle difuso, torna-se, cada dia mais, infundada.

A dois, o controle abstrato de constitucionalidade tem sua origem no modelo austríaco, que se irradiou pela Europa, e consiste na atribuição da guarda da Constituição Federal a um único órgão ou a um número limitado deles, em lugar do modelo americano de fiscalização por todos os órgãos jurisdicionais (sistema difuso).

No caso brasileiro, a Constituição Federal prevê a possibilidade do controle abstrato, por via principal, a ser desempenhado: a) no plano federal, e tendo como paradigma a Constituição da República, pelo *Supremo Tribunal Federal*, na ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, na ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (art. 102, I,) e na ação de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º); b) no plano estadual, e tendo como paradigma a Constituição do Estado, pelo *Tribunal de Justiça*, na representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais (art. 125, § 2º).

Noutro ponto, o controle de constitucionalidade por ação direta ou por via principal é um exercício atípico de jurisdição, porque não há propriamente um litígio a ser solucionado mediante a aplicação da lei pelo órgão julgador; seu objeto é um pronunciamento acerca da validade da própria lei. Eis porque o referido controle é denominado abstrato.

O processo pelo qual se realiza o referido controle de constitucionalidade é caracterizado como sendo objetivo, tendo em vista que, em seu âmbito, inexistente lide, isto é, inexistente conflito intersubjetivo oriundo de uma pretensão resistida, inexistindo, assim, partes processuais. Nesse sentido, os legitimados ativos das ações que visam provocar a Corte Constitucional para a realização do controle abstrato de constitucionalidade não pretendem alcançar a tutela de direitos subjetivos, mas sim a defesa da ordem constitucional objetiva. Logo, cabe a eles indicar os atos infraconstitucionais que considera incompatíveis com a Constituição Federal e as normas constitucionais em face das quais estão sendo questionados.

Observa-se assim que o controle abstrato de constitucionalidade destina-se à proteção do próprio ordenamento, evitando a presença de uma lei não harmônica, incompatível com a Constituição Federal.

Portanto, no controle por via de ação, o juízo de constitucionalidade é o próprio objeto da ação, a questão *principal* a ser enfrentada: cumpre ao tribunal manifestar-se especificamente acerca da validade de uma lei e, conseqüentemente, sobre sua permanência ou não no sistema.

Segundo Paulo Bonavides, “o sistema de controle por via de ação permite o controle da norma *in abstracto* por meio de uma ação de inconstitucionalidade prevista formalmente no texto constitucional”.<sup>45</sup>

Informa-se que as ações que visam ao controle abstrato de constitucionalidade estão contempladas na Constituição Federal. São elas: a) ação direta de inconstitucionalidade genérica (art. 102, I, “a”); b) ação direta de inconstitucionalidade interventiva (art. 36, III); c) ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º); d) ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, I, “a”, *in fine*; EC nº 03/93); e) arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, § 1º).

Importante destacar que o Tribunal, em sede de julgamento das referidas ações diretas, só pode atuar como legislador negativo — paralisando a eficácia de uma norma existente —, mas não como legislador *positivo*, inovando no ordenamento jurídico pela criação de norma anteriormente inexistente.

Sobre o assunto, Luis Roberto Barroso manifestou-se:

Vale o registro de que, em tempos mais recentes, a própria Corte passou a questionar a consistência teórica da distinção entre legislador negativo e positivo, dado o reconhecimento de que, em variadas situações, a interpretação jurídica exigirá que o intérprete atribua significados concretos a normas de textura aberta, efetuando escolhas justificadas e submetendo-se ao teste da crítica pública. Nessas condições, o aplicador — e aqui, com especial destaque, o juiz — passa a colaborar na construção do sentido das normas, atenuando as fronteiras entre criação e interpretação<sup>6</sup>. Embora tal circunstância se manifeste com certa regularidade no âmbito da jurisdição constitucional, alguns precedentes acabam atraindo uma atenção diferenciada por parte do grande público. Dois casos recentes ilustram o ponto de forma especialmente nítida: no primeiro, interpretando o princípio democrático, o STF estabeleceu que a troca injustificada de partido gera a perda do mandato parlamentar<sup>7</sup>; no segundo, atribuindo sentido a princípios como igualdade, liberdade e dignidade da pessoa humana, a Corte assentou o dever estatal de reconhecer as uniões estáveis entre pessoas do mesmo sexo<sup>8</sup>. Oscilando entre críticas ferrenhas e atos de louvor, a reação apaixonada que ambos os casos despertaram ajuda a colocar em evidência o papel decisivo de juízes e tribunais na definição do conteúdo material do Direito vigente.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

<sup>46</sup> BARROSO, Luiz Roberto. **Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.120.

Por fim, registra-se que o controle *in abstracto* da constitucionalidade também constitui em importante instrumento garantidor da superioridade hierárquica da Constituição Federal frente ao ordenamento jurídico, tendo em vista que possui o papel de fiscalizar se as normas jurídicas são compatíveis com a ordem constitucional objetiva, independentemente da existência de caso concreto.

No que diz respeito aos efeitos subjetivos da decisão em sede de controle abstrato de constitucionalidade, tem-se que são *erga omnes*, ou seja, alcança a todos, vinculando aos seus termos, inclusive, todos os outros órgãos da Administração Pública que não pertençam ao Poder Judiciário.

Já quanto aos efeitos temporais, a declaração abstrata de inconstitucionalidade produzirá, em regra, efeitos retroativos. Porém, preveem os artigos 27 da Lei n. 9.868/99 e 11 da Lei n. 9.882/99 a possibilidade de se modular ou limitar os efeitos dessa declaração para que esta produza efeitos a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que o Supremo Tribunal vier a fixar.

Por fim, conforme será discutido no capítulo a seguir, registra-se que o efeito subjetivo *erga omnes*, próprio do controle abstrato de constitucionalidade, passou a ser incorporado pelo controle difuso de constitucionalidade realizado no âmbito do recurso extraordinário, tendo em vista a aplicação do novel requisito de admissibilidade do mencionado recurso, qual seja, a repercussão geral.

Dessa forma, o controle difuso sofre uma alteração de paradigma incorporando características próprias do controle em abstrato, conforme será melhor analisado a seguir.

#### 4 A ABSTRATIVIZAÇÃO DO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE REALIZADO NO ÂMBITO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM O ADVENTO DA REPERCUSSÃO GERAL

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal firmou seu papel de guardião da Constituição, ou seja, é ele o órgão jurisdicional que detém o monopólio da decisão definitiva sobre interpretação de norma constitucional (artigo 102, *caput*, Constituição Federal de 1988). Assim, é de se questionar a razão de se atribuir efeitos e consequências diferentes às decisões proferidas pela Corte Suprema, conforme o modelo de controle de constitucionalidade.

Como já salientado, tradicionalmente, sob a ótica da eficácia subjetiva das decisões, o controle difuso de constitucionalidade possui efeitos *inter partes* e não vinculantes, isto é, a norma incidentalmente reconhecida inconstitucional tem apenas sua aplicação afastada no caso concreto, não sendo, definitivamente, retirada do ordenamento jurídico, ao passo que, na forma abstrata, os efeitos se consagram *erga omnes*.

Entretanto, o controle de constitucionalidade tem sofrido, nos últimos tempos, uma mudança de paradigma a medida que o legislador pátrio, na busca de conferir eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle difuso, tem implementado vários mecanismos para cumprir este fim, entre eles, a repercussão geral

Nesse sentido são as palavras de Sidney Silva de Almeida:

Nessa hipótese específica, a concepção clássica vem sofrendo duras críticas da doutrina, que não mais tem admitido a ideia de que uma decisão da corte suprema, principal guardião da Constituição, declarando a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, não opere efeitos *erga omnes* e vinculantes em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e da administração pública. (...) Não há justificativa plausível para se retirar a eficácia *erga omnes* de uma decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, declaratória da inconstitucionalidade de uma lei "X", e conferir eficácia *erga omnes* e efeito vinculante à decisão liminar da mesma corte, em relação à mesma lei "X", pelo só fato de aquela primeira decisão se dar em sede de controle difuso e a segunda no âmbito do controle concentrado. O órgão responsável pelo pronunciamento acerca da inconstitucionalidade é

o mesmo, e a lei ou ato normativo impugnado também pode ser o mesmo, diversificando-se os efeitos da decisão apenas em decorrência da via processual que adotou o interessado na busca da manifestação do Supremo Tribunal Federal.<sup>47</sup>

A esse fenômeno de conferir às decisões da Corte Suprema emitidas em sede de controle *incidenter tantum*, efeitos *erga omnes* e vinculantes, dá-se o nome de abstrativização do controle difuso de constitucionalidade.

A doutrina, por sua vez, já percebeu as transformações pelas quais vem passando o sistema de constitucionalidade brasileiro, conforme asseveram Fredie Didier Junior e Leonardo Carneiro da Cunha:

O sistema de controle de constitucionalidade das leis no direito brasileiro tem passado, nos últimos tempos, por algumas mudanças bastante significativas (...).

Um dos aspectos dessa mudança é a transformação do recurso extraordinário, que, embora, instrumento de *controle difuso* de constitucionalidade das leis, tem servido, também, ao *controle abstrato*. Normalmente, relaciona-se o *controle difuso* ao *controle concreto* da constitucionalidade. São, no entanto, coisas diversas. O controle é difuso porque pode ser feito por qualquer órgão jurisdicional; ao controle difuso contrapõe-se o concentrado. (...) Normalmente, o *controle abstrato* é feito de forma concentrada, no STF, por intermédio da ADIN, ADC ou ADPF, e o *controle concreto*, de forma difusa. O *controle difuso* é sempre *incidenter tantum*, pois a constitucionalidade é questão incidente, que será resolvida na fundamentação da decisão judicial; assim, a decisão a respeito da questão somente tem eficácia *inter partes*. O controle concentrado, no Brasil, é feito *principaliter tantum*, ou seja, a questão sobre a constitucionalidade da lei compõe o objeto litigioso do processo e a decisão a seu respeito ficará imune pela coisa julgada material, com eficácia *erga omnes*.

Nada impede, porém, que o controle de constitucionalidade seja difuso, mas abstrato: (...).<sup>48</sup>

Importante destacar ainda que a abstrativização do controle difuso de constitucionalidade coaduna-se com o princípio da economia processual, pois evita que a máquina judiciária se movimente quando os órgãos judiciários inferiores adotam o posicionamento firmado pelo Supremo Tribunal Federal em sede de

<sup>47</sup> ALMEIDA, Sidney Silva de. O Supremo Tribunal Federal e os efeitos de suas decisões no controle difuso de constitucionalidade. **Revista Bonijuris**, v. 25, Ano XXV, n. 595, p.17, jun 2013.

<sup>48</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie; DA CUNHA, Leonardo José Carneiro. **Curso de Direito Processual Civil**, v.3, 5ªed. Salvador: Juspodivm, 2008, p.274.

controle difuso, pois se reconhece que o guardião da Constituição Federal já se pronunciou sobre a inconstitucionalidade de determinada lei.

Ainda no que diz respeito ao princípio da economia processual seria um retrocesso exigir que um dos legitimados do artigo 103 da Constituição Federal proponha uma ação direta, a qual terá, conseqüentemente, uma decisão que já foi produzida no contexto do controle concreto, simplesmente pelo fato de não se conferir a esse tipo de controle de constitucionalidade o mesmo alcance e os mesmos efeitos reconhecidos ao controle difuso.

O princípio da igualdade perante a lei, previsto no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, também é observado quando se reconhece às decisões do STF proferidas no âmbito do controle concreto de constitucionalidade eficácia *ultra partes* e efeitos vinculantes. Segundo esse princípio, é necessário conferir, para situações iguais, tratamento jurisdicional igual. Porém, por não se reconhecer a essa decisão caráter vinculante e eficácia *erga omnes*, poderá qualquer outro órgão jurisdicional entender pela constitucionalidade da mesma lei, aplicando-a para a solução do mérito da lide que lhe foi apresentada, gerando, conseqüentemente, decisão divergente àquela prolatada pelo órgão responsável pela última palavra sobre matéria constitucional, o que viola o princípio da igualdade.

Não se pode deixar de mencionar que, na situação descrita acima, o princípio da segurança jurídica igualmente será afetado, pois se permite que decisões divergentes sobre idêntica matéria sejam prolatadas pelo mesmo poder judiciário, o que se torna ainda mais grave quando a divergência é oriunda do fato de um determinado juiz optar por não seguir o entendimento da Corte Suprema, deixando de reconhecer a função constitucional do STF de órgão uniformizador da interpretação dos dispositivos da Carta da República.

Conclui-se, assim, que não há como deixar de reconhecer que conferir caráter abstrato às decisões do Supremo Tribunal Federal proferidas no controle difuso de constitucionalidade eleva a Corte Suprema brasileira à verdadeira posição de Corte Constitucional, valorizando sua função precípua de guardar a Lei Maior e de uniformizar a interpretação da norma constitucional.

#### **4.1 A influência do instituto da repercussão geral para a abstrativização do controle difuso de constitucionalidade**

Na conformação legislativa de controle de constitucionalidade versada na Constituição Federal, até o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, o que se tinha era uma clara impossibilidade de realização de paralelo entre os modelos de controle concentrado e difuso de constitucionalidade, ressalvado o resultado final, seja individual, seja coletivo, de preservar a integridade de uma norma constitucional pretensamente violada por decisão de tribunal inferior, com os efeitos jurídicos próprios de cada forma de controle.

Contudo, a repercussão geral suavizou esta dicotomia entre o controle difuso e o controle abstrato, na medida em que introduziu elementos do processo objetivo no trâmite do recurso extraordinário. A primeira mudança diz respeito à própria exigência da demonstração de que a questão constitucional suscitada é relevante e transcendente ao interesse das partes, o que é uma característica do controle abstrato.

Outra inovação é a existência de efeito vinculante em relação a todas as decisões proferidas nos recursos extraordinários desde a existência ou não de repercussão geral até a decisão de mérito. Assim, se uma determinada norma for declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de um recurso extraordinário, este entendimento deverá ser adotado em todos os casos semelhantes que envolvam a aplicação da referida regra ao caso concreto.

Nesse sentido, Ulisses Schawarz Viana afirma que a repercussão geral inaugura no sistema de controle difuso a eficácia *erga omnes*.

Importante referir, ainda, que através da objetivação do recurso extraordinário, pela adoção da necessidade de demonstração, a cargo da parte recorrente, da existência de questão constitucional relevante a ser solucionada, a fim de que tal recurso seja objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, passou-se a dar ênfase a uma forma *sui generis* de controle abstrato de constitucionalidade, até então ausente de nosso sistema de controle de

constitucionalidade de leis, que previa as duas formas tradicionais de verificação de respeito à norma constitucional, seja por meio das ações diretas de (in)constitucionalidade, seja por meio da via recursal tradicional, de cunho individual.

Como já salientado anteriormente neste estudo, o Recurso Extraordinário, no modelo original da Constituição Federal de 1988, seguiu sendo um apelo que, apesar de ser excepcional, é característico do modelo difuso de controle de constitucionalidade, destinado à proteção dos dispositivos constitucionais nos casos concretos, uma vez que o juiz está autorizado a declarar, incidentalmente, a inconstitucionalidade de norma e não aplicá-la. Como afirmado por Ulisses Schwarz Viana, “(...) é no modo difuso de controle de constitucionalidade, naquele exercido especificamente pelo Supremo Tribunal Federal, que encontramos sua figura central: o recurso extraordinário”.<sup>49</sup>

A exigência de repercussão geral da questão constitucional tornou definitiva a objetivação do julgamento do recurso extraordinário e dos efeitos dele decorrentes, de modo a que a tese jurídica a ser firmada pelo Supremo Tribunal Federal seja aplicada a todos os casos cuja identidade de matérias já tenha sido reconhecida pelo Supremo Tribunal (art. 328 do Regimento Interno do STF) ou pelos juízos e tribunais de origem (art. 543- B do Código de Processo Civil), ainda que a conclusão de julgamento seja diversa em cada caso.

Entende-se por objetivação do recurso extraordinário a aproximação deste instrumento, típico do modelo difuso de controle de constitucionalidade, caracterizado pela defesa do direito individual dos litigantes e efeitos *inter partes*, aos processos tidos como objetivos, característicos das ações de (in) constitucionalidade do sistema concentrado. É, nas palavras de Gilmar Mendes, a atribuição ao Recurso Extraordinário “de características de instrumento que deixa de ter aspecto marcadamente subjetivo ou de defesa de interesses das partes, para assumir, de forma decisiva, a função de defesa da ordem constitucional objetiva.”<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> VIANA, Ulisses Schwartz. **Repercussão geral sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann**. São Paulo: Saraiva, 2010.p. 36.

<sup>50</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p.1148.

Verifica-se, portanto, que o recurso extraordinário perdeu seu caráter subjetivo e passou a ter caráter marcadamente objetivo, uma vez que a decisão proferida em seu julgamento, produz efeitos capazes de atingir relações jurídicas de terceiros à lide processada e julgada pela Corte Constitucional. Indiscutivelmente, o recurso extraordinário passou então a ser instrumento utilizado para a apreciação, de forma objetiva, das questões constitucionais levadas ao Supremo Tribunal Federal.

#### Segundo entendimento de Azem:

(...) reforça-se, assim, o papel do recurso extraordinário como instrumento de defesa da ordem objetiva, mais especificamente, da Constituição Federal". Ainda explica que: "O novo instituto, destarte, conferirá um caráter objetivo, desvinculado de pretensões exclusivamente individuais, ao pronunciamento do Pretório Excelso no julgamento dos processos que lhe são submetidos por força do art. 102, III, da CF/88."<sup>51</sup>

Cita-se ainda como exemplo do referido posicionamento um trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes, proferido em 2003, no âmbito do Processo Administrativo 318.715/STF, o qual culminou na edição da Emenda Regimental n. 12 do Regimento Interno do STF.

O recurso extraordinário deixa de ter caráter marcadamente subjetivo ou de defesa de interesse das partes, para assumir, de forma decisiva, a função de defesa da ordem constitucional objetiva. Trata-se de orientação que os modernos sistemas de Corte Constitucional vêm conferindo ao recurso de amparo e ao recurso constitucional [...]. A função do Supremo nos recursos extraordinário – ao menos de modo imediato – não é a de resolver litígios de fulano ou beltrano, nem a de revisar todos os pronunciamentos das Cortes inferiores. O processo entre as partes, trazido à Corte via recurso extraordinário, deve ser visto apenas como pressuposto para uma atividade jurisdicional que transcende os interesses subjetivos.<sup>52</sup>

Inicialmente, observa-se a intenção da objetivação do recurso extraordinário quando a Lei nº 11.418/2006 atribuiu efeito vinculante às decisões do Supremo Tribunal Federal em duas ocasiões distintas: a primeira está insculpida na

<sup>51</sup> AZEM, Guilherme Beaux Nassif. **Repercussão geral da questão constitucional no Recurso Extraordinário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p.32-33.

<sup>52</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **O Recurso Extraordinário e a Transformação do Controle Difuso de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. In: ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de. **Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: estudos comemorativos aos seus vinte anos**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2008. p. 203-204.

previsão do §5º do artigo 543-A do CPC, segundo a qual a decisão do STF que analisa a existência da repercussão geral na fase de admissão do recurso valerá automaticamente para todos os recursos que versem sobre matéria idêntica.

Portanto, uma vez negada a existência da repercussão geral pelo STF, a decisão produzirá efeito vinculante, uma vez que a consequência será a inadmissão de todos os recursos extraordinários que versem sobre a mesma matéria, os quais não alcançarão o Supremo, conforme se observa da leitura do § 2º do artigo 543 do CPC: “negada a existência de repercussão geral, os recursos sobrestados considerar-se-ão automaticamente não admitidos”. Nesse ponto, insta destacar que a decisão denegatória da existência da repercussão geral é irrecurável, conforme preceitua o art. 543-A, caput, do CPC.

Outro ponto que demonstra a aproximação do recurso extraordinário ao controle abstrato de constitucionalidade é o fato de que o STF não está vinculado à alegação do recorrente quando da demonstração da repercussão geral, ou seja, o STF pode entender pela presença da repercussão geral por fundamento diverso do articulado pela parte, isso demonstra que não há vinculação à causa de pedir. Conforme observaram Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero:

Pondera-se, contudo, que a fundamentação levantada pela parte para demonstração da repercussão geral da questão debatida não vincula o Supremo Tribunal Federal. Sendo o recurso extraordinário canal de controle de constitucionalidade no direito brasileiro, pode o supremo admitir recurso extraordinário entendendo relevante e transcendente a questão debatida por fundamento constitucional diverso daquele alvitrado pelo recorrente. É o que ocorre, e está de há muito sedimentado na jurisprudência do Supremo, a respeito da causa de pedir da ação declaratória de constitucionalidade ou da ação direta de inconstitucionalidade, fenômenos semelhantes que, aqui, encontram ressonância. Eis aí, a propósito, mais um traço de objetivação do controle difuso de constitucionalidade.<sup>53</sup>

Em consequência à objetivação do recurso extraordinário, em razão da introdução, no ordenamento jurídico brasileiro, do instituto da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal, ao realizar o controle difuso de inconstitucionalidade em seu âmbito, o estará exercendo, na verdade, de forma abstrata, pois as declarações

---

<sup>53</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.p.42.

de inconstitucionalidade proferidas neste contexto de objetivação passam a produzir efeitos *ultra partes* e vinculantes.

É imperioso observar que a repercussão geral aproxima o controle difuso do controle abstrato de constitucionalidade na medida em que introduz elementos do processo objetivo no trâmite do recurso extraordinário, como a própria exigência da demonstração de que a questão constitucional suscitada é relevante e transcendente ao interesse das partes, e a existência de efeito vinculante em relação a todas as decisões proferidas nos recursos extraordinários desde a existência ou não de repercussão geral até a decisão de mérito.

Desta feita, é possível identificar, na prática jurisdicional de objetivação do recurso extraordinário realizada pelo Supremo Tribunal Federal, que a repercussão geral está sendo relacionada com o próprio espectro de abrangência que uma decisão de mérito acerca da afronta à norma constitucional pode levar, resultando na realização de prestação jurisdicional mais ampla, ainda que o ponto de partida seja uma demanda de cunho individual inicialmente ajuizada para a defesa de determinado bem jurídico para um particular, o que está em consonância com a ideia de necessária atenção a valores outros que não a pura aplicação das normas pertinentes à matéria de forma estanque, segmentada e literal.

Conclui-se, assim, que o instituto da repercussão geral constitui em importante contribuição para a aproximação entre os controles concentrado e difuso de constitucionalidade, cumprindo a função essencial de conferir ao Supremo Tribunal Federal, finalmente, a posição de Corte Constitucional brasileira, efetiva guardiã das normas constitucionais, o que contribui, por conseguinte, para a manutenção da supremacia da Constituição Federal brasileira.

## CONCLUSÃO

A introdução no sistema recursal brasileiro da preliminar de repercussão geral pode ser considerada como um marco decisivo na objetivação do recurso extraordinário, modificando o paradigma de prestação jurisdicional a ser conferida pelo Supremo Tribunal Federal para as partes em litígio, que trazia um modelo de processo individualizado e estanque, que não atendia aos anseios da sociedade como um todo.

Percebe que a verdadeira intenção na criação desse novo requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, regulamentado pela Lei 11.417/2006, que acrescentou o art. 543-A ao CPC, em respeito ao dispositivo constitucional acrescentado pela EC n. 45/2004 (art. 102, §3º, CRFB/88), foi a de impedir que as causas que envolvam interesses meramente individuais e sem expressão social sejam julgadas pela Suprema Corte, sob pena de desvirtuá-la de sua alta função de guardião da Constituição e até de torná-la inviável diante do surgimento de milhares de casos que poderiam ser resolvidos pelas instâncias inferiores.

A repercussão geral, indubitavelmente, alterou o caráter subjetivo do recurso excepcional, o qual incorporou características próprias dos processos objetivos, possuindo como novo escopo de apreciação das questões constitucionais levadas à Suprema Corte.

Devido a essa nova característica do recurso extraordinário, amplamente percorrida ao longo do presente trabalho, pode-se concluir que, atualmente, o controle da constitucionalidade de leis ou atos normativos, em sede deste recurso, sofre uma alteração de paradigma, o que o aproxima, cada vez mais, do controle abstrato de constitucionalidade.

As alterações legislativas realizadas no Código de Processo Civil e na Constituição Federal, bem como as jurisprudências do Supremo Tribunal Federal, corroboram para o novo paradigma da abstrativização do controle incidental de constitucionalidade.

Essa nova concepção, pela qual os efeitos subjetivos da declaração incidental de inconstitucionalidade passam a ser considerados *ultra partes* e vinculantes, deve-se, em parte, ao instituto da repercussão geral, consubstanciado em pressuposto de admissibilidade do recurso extraordinário, tendo em vista a necessária transcendência que a matéria constitucional discutida no recurso extraordinário tem que, comprovadamente, possuir para a sua admissibilidade.

Por fim, é importante salientar que a aproximação entre os controles difuso e concentrado de constitucionalidade é essencial para a concretização de princípios como o da supremacia da Constituição Federal, da economia processual, da celeridade processual, da igualdade perante e da segurança jurídica.

Espera-se assim que, ao longo dos anos, este instituto, e todas as mudanças de paradigmas trazidas por ele, sejam capazes de conferir maior efetividade a todo o poder judiciário brasileiro, sob pena de grave violações às garantias constitucionais, em especial, a duração razoável do processo.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REAIProcessoDistribuidoAnosAnteriores>> Acesso em 02/02/2015.

CALDEIRA, Marcus Flávio Horta. A “Objetivação” do Recurso Extraordinário. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, nº 5, Ano 2013.

DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral. Perspectivas históricas, dogmáticas e de direito comparado. Questões processuais.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **O Recurso Extraordinário e a Transformação do Controle Difuso de Constitucionalidade no Direito Brasileiro.** In: ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de. **Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: estudos comemorativos aos seus vinte anos.** Porto Alegre: Nuria Fabris, 2008.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; DA CUNHA, Leonardo José Carneiro. **Curso de Direito Processual Civil**, v.3, 5ªed. Salvador: Juspodivm, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MELLO, Vitor Tadeu Carramão. A Repercussão Geral e a Arguição de Relevância: uma análise histórica. **Revista da PGFN – Procuradoria - Geral da Fazenda Nacional**, Brasília, v. 1, n. 2, jul./dez. 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira et al. **Curso de Direito Constitucional.** 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 12.ed.Rio de Janeiro: Forense,v.5, 2005.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 3. ed. São Paulo: Método, 2011.

PAIVA, Clarisse Teixeira. **A repercussão geral dos recursos extraordinários e a objetivação do controle concreto de constitucionalidade**. Disponível em: <[www.magnacarta.dominiotemporario.com](http://www.magnacarta.dominiotemporario.com)>. Acesso em 02 de março de 2014.

RISSE, Edimara Sachet et al. **A Repercussão Geral e os Efeitos no Sistema Brasileiro de Controle da Constitucionalidade**: o papel do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.abdconst.com.br>>. Acesso em 02 de março de 2014.

SOUZA, Bernardo Pimentel. **Introdução aos Recursos Cíveis e à Ação Rescisória**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VALCANOVER, Fabiano Haselof. A Objetivação do Recurso Extraordinário: aspectos constitucionais controvertidos da inovação no sistema recursal brasileiro. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, nº 2, Ano 2012.

VIANA, Ulisses Schwartz. **Repercussão geral sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann**. São Paulo: Saraiva, 2010.

VIANA, Ulisses Schwarz. Da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário: perspectiva de racionalização do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade. **Revista Jurídica Consulex**, nº 254, 15.08.2007, Ano XI.