

# A REPERCUSSÃO GERAL E A ARGÜIÇÃO DE RELEVÂNCIA: UMA ANÁLISE HISTÓRICA

*General Repercussion and Relevance  
Allegation: An Historical Analysis*

Vitor Tadeu Carramão Mello

*Procurador da Fazenda Nacional  
Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Gama Filho  
Professor da Faculdade Omni*

Sumário: 1 Introdução. A propalada crise do Supremo Tribunal Federal; 2 A arguição de relevância no recurso extraordinário; 3 A tendência à objetivação ou abstrativização do controle difuso de constitucionalidade; 3.1 A aproximação do controle concreto ao controle abstrato; 3.2 O papel dos precedentes na objetivação do controle difuso de constitucionalidade; 4 O conceito e o reconhecimento da repercussão geral (art. 543-A); 5 Conclusão; Referências Bibliográficas.

**RESUMO** - O Supremo Tribunal Federal brasileiro, historicamente, sempre teve uma preocupação em racionalizar e reduzir o volume de processos. A atual figura da repercussão geral, prevista nos arts. 543-A e 543-B do CPC teve um antecedente histórico pouco estudado, a arguição de relevância. No entanto, existem diferenças marcantes entre ambas as figuras, dado o caráter autoritário e secreto da relevância. Por seu turno, a repercussão geral se vincula à tendência à objetivação do controle difuso de constitucionalidade, bem como a um papel mais atuante da Corte Suprema na proteção dos direitos fundamentais. O presente artigo tem por escopo proceder uma análise histórica da chamada crise do Supremo Tribunal Federal e das tentativas utilizadas para solucioná-la passando pela vetusta arguição de relevância, até chegar à atual repercussão geral.

**PALAVRAS-CHAVES** - Repercussão geral, arguição de relevância, Direito Constitucional, análise histórica.

**ABSTRACT** - The Brazilian Supreme Court has historically been concerned about the need to rationalize and reduce the volume of lawsuits.

The legal institute of “general repercussion”, provided for in Articles 543-A and 543-B of Brazilian Civil Procedure Code has an historical precedent rarely studied: the “relevance allegation”. Nonetheless, there are remarkable differences between both legal institutes: the “relevance allegation” has an authoritarian and secret character while the “general repercussion” is linked to the tendency towards a more objective constitutional jurisdiction, as well as a more active role of the Supreme Court in the defence of the human rights. This essay carries out an historical analysis of so called Brazilian Supreme Court Crisis and the attempts to solve it, since the former institute of “relevance allegation” to the current institute of “general repercussion”.

**KEYWORDS** - General Repercussion. Relevance Allegation. Constitutional Law. Historical Analysis.

## 1 INTRODUÇÃO. A PROPALADA CRISE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ao longo da história do direito brasileiro, sempre houve uma preocupação e uma formação discursiva<sup>1</sup> no sentido de limitar e regulamentar o acesso ao Supremo Tribunal, que não poderia se ocupar de questões rotineiras e ficar assoberbado com um número excessivo de processos que não desse conta de julgá-los em tempo oportuno. Sobre o tema, assim se manifestou Calmon de Passos “ O desenvolvimento do País, em termos de população e em termos de riqueza, fez com que, proporcionalmente, por todo o decorrer deste século se avolumasse o número de recursos extraordinários, máxime com o objetivo de lograr a uniforme aplicação da lei federal. *E o Supremo, que não teve os seus quadros proporcionalmente aumentados, nem suas competências proporcionalmente reduzidas, viu-se a braços com um sério problema: o congestionamento dos feitos submetidos a seu julgamento, o que, sem dúvida, também determinou, sob a pressão dos interesses legítimos, progressiva perda de substância das decisões por ele proferidas.*

Esta a famosa crise do STF, profligada constantemente, jamais solucionada, antes agravada a cada passo, na medida em que se retardavam, no tempo, as medidas indispensáveis. (grifo nosso)

Conforme mencionado na passagem acima, a crise do Supremo Tribunal Federal se traduz em duas consequências bem determináveis: o

1 A expressão formação discursiva é aqui empregada no mesmo sentido que lhe empresta Foucault, na obra Resposta ao círculo epistemológico: Estruturalismo e Teoria da Linguagem. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1971, pp. 9-55 . Trata-se de uma idéia, um discurso que permanece no tempo, ao longo da história.

acúmulo de processos não julgados neste órgão e a perda da substância dos seus julgados.

Para Alfredo Buzaid<sup>2</sup>, a palavra crise advém do grego e tem sentido próprio em patologia, em sentido figurado significa geralmente estado de perturbação e mau funcionamento do órgão ou da função. Sob a denominação de crise do Supremo Tribunal Federal entende-se o desequilíbrio entre o número de feitos protocolados e o de julgamentos por ele proferidos.

Com o objetivo de resolver ou minorar esta suposta crise, Calmon de Passos identifica, ao longo da história do Supremo Tribunal Federal brasileiro, quatro tentativas.<sup>3</sup>

A primeira delas ocorreu com a Lei 3396, de 1958, permitindo a triagem dos recursos extraordinários pela instância local. Atribuiu-se aos presidentes dos Tribunais de Justiça dos Estados competência para exame dos requisitos de admissibilidade dos recursos, podendo denegá-los.

A segunda tentativa consistiu na organização da Súmula da jurisprudência predominante do STF, limite posto à admissibilidade do recurso extraordinário e balizador de sua denegação na instância local, além de facilitar de seu não conhecimento no juízo *ad quem*. Aprovada em 1963, salienta Calmon de Passos que contribuiu para que muitos recursos extraordinários não fossem tentados ou se exaurissem na instância *a quo*, mas, por outro lado, possuía a desvantagem de pretender cristalizar entendimentos que, nem por serem jurisprudenciais, são menos precários, sob a pressão do tempo, do que os contidos nas normas de caráter geral editadas pelo legislador, dada a grande mutabilidade do direito.

Em 1965, fez-se nova tentativa de redução do volume de trabalho do Supremo Tribunal. Emenda oferecida ao seu Regimento interno permitiu aos relatores convocar as partes litigantes em procedimento de recurso extraordinário, que estivessem há 10 anos ou mais no Tribunal e sem julgamento, a se manifestarem, no prazo de 90 dias, quanto ao seu interesse pelo andamento do feito. Caso silenciassem, por iniciativa do relator e dispensado o julgamento pelo colegiado, o recurso seria tido como sem objeto e arquivado.

Vitor Nunes Leal também apontava algumas possíveis soluções para a redução dos encargos da Corte Suprema<sup>4</sup>: redução da competência, por meio da supressão dos recursos extraordinários quando se tratasse de violação de lei federal ordinária (o que já foi feito), uso prévio de ação rescisória, separação entre matéria legal e constitucional e criação de outra Turma. Percebe-se que todas essas sugestões já foram acatadas pela Constituição de

2 A crise no Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Processual Civil*, vol. 6, p. 39, jul./dez. 1962.

3 op. cit., p. 12-13.

4 O requisito da relevância para redução dos encargos do Supremo Tribunal. *Revista de Direito Processual Civil*, vol. 6, p.12-13.

1988. Muito antes disso, já salientava o Ministro e doutrinador que qualquer critério rígido de redução da competência do Supremo Tribunal, ou de divisão interna da competência entre suas Turmas conduziria a resultados frustrantes ou contraproducentes.<sup>5</sup> Por isso mesmo, apontava como melhor saída para a crise um sistema flexível a ser desenvolvido por meio do requisito da relevância, do qual passa a tratar-se a seguir.

## 2 A ARGUIÇÃO DE RELEVÂNCIA NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Doutrina Arruda Alvim, em consonância com Calmon de Passos, que a arguição de relevância foi a solução eleita, já pela Emenda Constitucional 1/69, para compatibilizar o crescente acesso dos jurisdicionados ao STF, com a manutenção da estrutura da Corte, subsistindo, desta forma, a eficiência de sua atuação no que é, realmente, fundamental.<sup>6</sup>

O incidente de arguição de relevância foi disciplinado, quanto ao seu procedimento, nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 308 do Regimento Interno do STF. Convém ressaltar que, à época, as atribuições do Supremo Tribunal Federal eram maiores, posto que este cuidava tanto da guarda da Constituição como da lei federal. Por isso, fala-se em arguição de relevância da questão federal. Diferencia-se, portanto, já neste primeiro aspecto da moderna repercussão geral, vez que esta somente se refere às questões constitucionais, dada a atual configuração do recurso extraordinário.

Neste sentido, convém transcrever o art. 325 do Regulamento do STF, de valor inegavelmente histórico, mas que se revela importante para o nosso trabalho:

Art. 325. Nas hipóteses das alíneas *a* e *d* do inciso III do artigo 119 da Constituição Federal, cabe recurso extraordinário:

- I. nos casos de ofensa à Constituição Federal;
- II. nos casos de divergência com a súmula do Supremo Tribunal Federal;
- III. nos processos por crime a que seja cominada pena de reclusão; IV. nas revisões criminais dos processos de que trata o inciso anterior;
- V. nas ações relativas à nacionalidade e aos direitos políticos;
- VI. nos mandados de segurança julgados originariamente por Tribunal Federal ou Estadual, em matéria de mérito;

<sup>5</sup> Ibidem, p. 15.

<sup>6</sup> Alvim, Arruda. *A arguição de relevância no recurso extraordinário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

VII. nas ações populares;

VIII. nas ações relativas ao exercício de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, bem como às garantias da magistratura;

IX. nas ações relativas ao estado das pessoas, em matéria de mérito;

X. nas ações rescisórias, quando julgadas procedentes em questões de direito material;

XI. em todos os demais feitos, quando reconhecida a relevância da questão federal.

[...]

Por seu turno, o art. 327, § 1º definia, por meio de conceito indeterminado, o que era uma questão relevante:

Art. 327, § 1º. Questão federal que, pelos reflexos na ordem jurídica, e considerados os aspectos morais, econômicos, políticos ou sociais da causa, exigir a apreciação do recurso extraordinário pelo Tribunal.

Trata-se, portanto, de um conceito jurídico indeterminado, qual seja, a relevância de uma questão federal, tendo em vista que à época o Supremo Tribunal Federal se ocupava de todo o direito federal.

Com vistas a melhor delimitar o núcleo deste conceito indeterminado, Vitor Nunes Leal estabeleceu alguns critérios do que seria uma questão relevante.<sup>7</sup> Dizia ele que a relevância, para efeito de admissibilidade excepcional do recurso extraordinário, deve ser apurada, especialmente, do ponto de vista do interesse público. Em termos mais precisos, uma decisão, para ser relevante, deveria ter reflexos além do exclusivo interesse das partes litigantes, critério que até hoje é mencionado para a aferição da repercussão geral.

Nessa linha de princípio inspirado em precedentes norte-americanos, enumerava algumas hipóteses. Seriam relevantes:

- a. as questões constitucionais;
- b. as questões de natureza legal:
  - 1 versando sobre atribuições de autoridades de nível elevado, ou que lidam com interesses de amplas coletividades;
  - 2 referentes à definição de um instituto tributário, que interesse a centenas e milhares de pessoas;

- 3 relativas à interpretação de uma lei que abranja extensa categoria de funcionários públicos;
- 4 que versarem sobre uma norma legal que, aplicada de um ou de outro lado, pode afetar fundamentalmente todo um ramo da indústria ou do comércio;
- 5 versando sobre dissídio jurisprudencial em torno de uma lei de aplicação frequente, deixando, contudo, de ter relevo esta questão, se a interpretação razoável da lei for contrariada apenas por uma ou outra decisão isolada, que não chegue a configurar uma corrente jurisprudencial.

Dessa linha de entendimento não discrepou Evandro Lins e Silva. Em artigo versando sobre o tema<sup>8</sup>, assentou que:

A objeção de que o requisito da relevância envolve um julgamento subjetivo não é, portanto, uma razão suficiente para justificar a recusa do seu emprego na sistemática do nosso recurso extraordinário, cujas fontes inspiradoras estão no Direito norte-americano.

[...]

Dentro de um conceito genérico, a causa é relevante quando traz em si mesma um interesse público ou encerra uma garantia fundamental do cidadão.

[...]

O interesse puramente privado, a mera disputa de bens materiais não se enquadra, em princípio, no requisito inovador. A relevância tem outro alcance e visa à tutela de bens jurídicos de outro porte e significação, abrangendo interesses superiores da Nação, questões de estado civil e direitos fundamentais do homem.

Barbosa Moreira<sup>9</sup> também apontou alguns critérios muito semelhantes aos que caracterizou para a repercussão geral, após ter examinado, igualmente a orientação do Direito alemão e austríaco, onde se exigia, para conhecimento da revisão, o requisito da “significação fundamental” (*grundsätzliche Bedeutung*) da matéria jurídica a ser apreciada, conceito equiparável ao nosso relevância da questão federal: Seriam relevantes então:

- a. questão capaz de influir concretamente, de maneira generalizada, numa grande quantidade de casos;

<sup>8</sup> O recurso extraordinário e a relevância da questão federal. *Revista dos Tribunais*, vol. 485, p. 10-15.

<sup>9</sup> *Comentários ao Código de Processo Civil*. vol. V. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 618.

- b. decisão capaz de servir à unidade e ao aperfeiçoamento do Direito ou particularmente significativa para seu desenvolvimento;
- c. decisão que tenha imediata importância jurídica ou econômica para círculo mais amplo de pessoas ou para mais extenso território da vida pública;
- d. decisão que possa ter como consequência a intervenção do legislador no sentido de corrigir o ordenamento positivo ou de lhe suprir lacunas;
- e. decisão que seja capaz de exercer influência capital sobre as relações com Estados estrangeiros ou com outros sujeitos de Direito Internacional Público.

Embora os institutos guardem diferenças notórias, tem-se, aqui, que os critérios utilizados pela doutrina para balizar o conceito da arguição de relevância são semelhantes aos que hodiernamente se utilizam para delimitar o da repercussão geral.

O vetusto instituto da relevância revestia-se de caráter inegavelmente autoritário. Tanto que os julgamentos eram secretos, e não motivados, de forma que a eles não se tem acesso até hoje. Por outro lado, o incidente deveria ser remetido ao Supremo em 11 vias, pelo que se exigia, por conta do recorrente, a sua reprodução em mais 10 exemplares. Tudo isso para que cada ministro do Supremo tivesse conhecimento direto e por inteiro da questão suscitada.<sup>10</sup>

Sobre a falta de motivação nos julgamentos da arguição de relevância, Calmon de Passos manifestou-se pela inconstitucionalidade, com apoio em Mauro Cappelletti e Ada Pellegrini<sup>11</sup>:

Pode-se afirmar, conseqüentemente, que do art. 153, § 4º, da Constituição do Brasil deriva o direito de acesso aos tribunais mediante um processo em que esteja assegurado o direito de ser julgado por um juiz independente e imparcial, preconstituído pela lei ( direito ao juiz natural), processo cujo custo não seja incompatível com a capacidade econômica dos litigantes e no qual, em todo o curso do procedimento, fiquem assegurados o contraditório, a igualdade das partes, o direito à prova e à motivação das decisões proferidas.

Por seu turno, José Guilherme Vilela, em artigo doutrinário,<sup>12</sup> também tecia uma séria de críticas ao instituto. Em primeiro lugar, salienta-se que eram muito numerosas as arguições desnecessárias, porque

10 Apud Calmon de Passos. O recurso extraordinário e a Emenda n. 3 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Processo*, n. 5.

11 *Da arguição de relevância no recurso extraordinário*, p. 19.

12 Recurso extraordinário. *Revista de Processo*, nº 41, p.147-148.

não destinadas à única finalidade do incidente, que é afastar o óbice à admissibilidade do recurso extraordinário pelas letras “a” e “d”, quando tal óbice já não está afastado pela alegações razoável de ofensa à Constituição, pela divergência com a Súmula ou por não se achar o caso efetivamente incluído em algum dos incisos do art. 325 do Regimento Interno. Outra crítica também remetia ao julgamento em sessão secreta e sem motivação, o que faz com que as partes não pudessem conhecer a orientação que predominou nos 30.000 julgamentos realizados nos 10 anos de prática do sistema. E conclui o processualista, ironizando a aplicação do referido instituto: “Embora na doutrina diversos critérios sejam recomendados por Vitor Nunes Leal, Evandro Lins e Silva, Barbosa Moreira e outros, só lhes posso dizer, parodiando a ironia de Beudant acerca do conceito de injúria grave para justificar o desquite: *questão federal relevante é tudo quanto um hábil advogado consegue inculcar como tal.*”<sup>13</sup>

### 3 A TENDÊNCIA À OBJETIVAÇÃO OU ABSTRATIVIZAÇÃO DO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE

#### 3.1 A APROXIMAÇÃO DO CONTROLE CONCRETO AO CONTROLE ABSTRATO

Antes de adentrarmos nos estudos da repercussão geral propriamente dita, convém esclarecermos o contexto, a teoria jurídica dentro da qual ela foi criada. Não entraremos em detalhes sobre as diferenças entre o controle difuso e o concentrado de constitucionalidade, mas buscaremos identificar pontos de contato entre ambos, dentro desta tendência conhecida como objetivação do controle difuso.

A doutrina tradicional de controle de constitucionalidade no direito brasileiro sempre se pronunciou, de forma equânime, pela oposição entre o controle difuso e o concentrado, o controle por via incidental e o por via de ação, ou o controle concreto e abstrato.<sup>14</sup>

Também conhecido como controle por via de ação ou abstrato, o controle concentrado se caracteriza pelo exercício direto no Supremo Tribunal Federal pela ação direta de inconstitucionalidade, ou, mais recentemente, pela arguição de descumprimento de preceito fundamental (Lei 9882/99). Suas características mais marcantes são: a existência de um rol restrito de legitimados previstos no art. 103 da Constituição Federal, os efeitos *erga omnis* (gerais) e *ex nunc*, podendo a Corte atribuir efeito *ex tunc*,

13 Recurso extraordinário. *Revista de Processo*, nº 41, p.147-148.

14 Sobre o tema, consultem-se, dentre outros: BARROSO, Luis Roberto. *Controle de constitucionalidade. Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. Saraiva, 2005. CLÈVE, Clemerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. Revista dos Tribunais, 2000.

a atribuição exclusiva do Supremo Tribunal Federal e o processo objetivo, sem partes.

Já no controle difuso, também conhecido como incidental, por via de exceção ou concreto, a inconstitucionalidade pode ser alegada perante qualquer órgão do Poder Judiciário, com possibilidade de recurso ao Supremo Tribunal Federal. A inconstitucionalidade é ventilada como uma questão prejudicial ao mérito, tendo, portanto, efeitos concretos e *inter partes*. Qualquer cidadão é legitimado a argui-la.

A principal característica da tendência à objetivação do controle difuso de constitucionalidade consiste na equiparação, no que tange aos efeitos do recurso extraordinário, de um instituto do controle concentrado: a ocorrência de efeitos gerais ou *erga omnes*.

O art. 52, X da Constituição prevê a faculdade de o Senado conferir efeitos gerais à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em recurso extraordinário. Tal mecanismo era constantemente utilizado, principalmente em matéria tributária, quando se declarava a inconstitucionalidade de uma lei tributária.

O referido artigo foi originariamente introduzido no direito brasileiro pela Constituição de 1934 e foi repetido em todas as Constituições posteriores. Em realidade, a Constituição de 1934 deu ao Senado Federal o *status* de órgão de coordenação de poderes, com competências que lembram, mitigado, o extinto Poder Moderador.<sup>15</sup>

Sobre o referido artigo, assim se manifestou Gilmar Ferreira Mendes, defendendo ter ocorrido uma mutação constitucional:<sup>16</sup>

Como se vê, as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle incidental acabam por ter eficácia que transcende o âmbito da decisão, o que indica que a própria Corte vem fazendo uma releitura do texto constante do art. 52, X, da Constituição de 1988, que, como já observado, reproduz disposição estabelecida, inicialmente, na Constituição de 1934 (ART. 91, iv) e repetida nos textos de 1946 (art. 64) e de 1967/69 (art. 42, VIII).

[...]

Ao se entender que a eficácia ampliada da decisão está ligada ao papel especial da jurisdição constitucional e, especialmente, se considerarmos que o texto constitucional de 1988 alterou substancialmente o papel desta Corte, que passou a ter uma função preeminente na guarda da Constituição a partir do controle direto exercido na ADIn, na ADC

15 Sobre o tema, consulte-se: Oswaldo Luiz Palu, *Controle de Constitucionalidade: Conceitos, sistemas, efeitos*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1999, p. 114.

16 *O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional in* Revista de Informação Legislativa n. 162, pp. 149-166.

e na ADPF, não há como deixar de reconhecer a necessidade de uma nova compreensão do tema.

[...]

Somente essa nova compreensão parece apta a explicar o fato de o Tribunal ter passado a reconhecer efeitos gerais à decisão proferida em sede de controle incidental, independentemente da intervenção do Senado. O mesmo se há de dizer das várias decisões legislativas que reconhecem efeito transcendente às decisões do STF tomadas em sede de controle difuso.

A passagem acima ilustra bem a idéia que a decisão em sede de controle difuso de constitucionalidade deve ter efeitos gerais, tal como ocorre no controle abstrato. Esse entendimento vem sendo aplicado principalmente em matéria tributária, quando o Supremo Tribunal Federal declara a inconstitucionalidade de legislação tributária. O entendimento doutrinário esposado refletiu-se na jurisprudência tanto que, na Medida Cautelar em Recurso Extraordinário 376.852-2, invocando doutrina estrangeira, assegura-se que:

Portanto, há muito resta evidente evidente que a Corte Suprema americana não se ocupa da correção de eventuais erros das Cortes ordinárias. Em verdade, com o *Judiciary act* de 1925 a Corte passou a exercer um pleno domínio sobre as matérias que deve ou não apreciar ( Cf. a propósito, Griffin. Stephen M., *The Age of Marbury, Theories of Judicial Review vc. Theories of Constitutional Interpretation*, 1962-2002, Paper apresentado na reunião annual da American Political Science Association, 2002, p. 34). Ou, nas palavras do Chief Justice Vinson, 'para permanecer efetiva, a Suprema Corte deve continuar a decidir apenas os casos que contenham questões cuja resolução haverá de ter importância imediata para além das situações particulares e das partes envolvidas.

A principal característica da objetivação do controle difuso de constitucionalidade é justamente essa equiparação no que tange ao efeito da decisão. Sem embargo, em outros precedentes, o Supremo Tribunal Federal, vem atribuindo ao recurso extraordinário características típicas do controle concentrado. É o que se verifica das decisões a seguir:

3.1 *Agravo de Instrumento n° 375.011*, noticiado no Informativo 365: Neste julgado a Min. Ellen Gracie Northleeth dispensou o requisito do pré-questionamento no recurso extraordinário, ao fundamento de dar efetividade ao recurso extraordinário como fundamento de controle de constitucionalidade. O referido julgamento foi baseado no precedente da Medida Cautelar 376-852-2, já mencionado;

3.1.2 n° RE n° 298.694-SP, firmou-se a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal conhecer de recurso extraordinário com base em fundamento diverso daquele em que se assentou a decisão recorrida. Observa-se, aqui, a aplicação de uma característica do controle concentrado de constitucionalidade, qual seja, a *causa petendi* aberta;

3.1.3 n° RE 197.917/SP, reconheceu-se a possibilidade de atribuir efeitos *ex nunc* à decisão em controle concreto, possibilidade esta prevista para a decisão na ação direta de inconstitucionalidade, no art. 27 da Lei 9868/99. Trata-se de questão em que se discutia o número de vereadores de Câmara Municipal, proporcionalmente à população do Município. O teor da ementa é bastante esclarecedor<sup>17</sup>:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MUNICÍPIOS. CÂMARA DE VEREADORES. COMPOSIÇÃO. AUTONOMIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. NÚMERO DE VEREADORES PROPORCIONAL À POPULAÇÃO. CF, ARTIGO 29, IV. APLICAÇÃO DE CRITÉRIO ARITMÉTICO RÍGIDO. INVOCAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A POPULAÇÃO E O NÚMERO DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE, INCIDENTER TANTUM, DA NORMA MUNICIPAL. EFEITOS PARA O FUTURO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL.[...]. 7. Inconstitucionalidade, *incidenter tantum*, da lei local que fixou em 11 (onze) o número de Vereadores, dado que sua população de pouco mais de 2600 habitantes somente comporta 09 representantes. 8. Efeitos. *Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos ex tunc, resultaria grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente. Prevalência do interesse público para assegurar, em caráter de exceção, efeitos pro futuro à declaração incidental de inconstitucionalidade. Recurso extraordinário conhecido e em parte provido. (grifo nosso).*

3.1.4 n° HC n. 82.959, aplicou-se o mesmo mecanismo: a utilização do art. 27 da Lei 9868/98 para atribuir à decisão em recurso extraordinário efeitos *ex nunc*, em causa que discutia a inconstitucionalidade da proibição da progressão de regime nos crimes hediondos.

3.1.5 n°s RE 416827-SC e 415454/SC, reconheceu-se a possibilidade de intervenção do *amicus curiae* no recurso extraordinário, característica esta prevista no art. 20, § 1° da Lei n° 9868/99, da ação direta de inconstitucionalidade.

3.1.6 Ao contrário do que se verifica nas demais instâncias, que só poderão declarar a inconstitucionalidade de norma que deva ser aplicada à causa, o STF entendeu, no julgamento do MS 20.505/DF<sup>18</sup> que, verificada a inconstitucionalidade em sede de controle difuso, deve ser emitido juízo

17 RE 197917-SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, Julg.: 06/06/2002-Tribunal Pleno, Publ.: 07/05/2004, p. 08.

18 MS 20505/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, julgado em 30/10/1985, apud Gilmar Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Branco, Curso de Direito Constitucional, Ed. Saraiva, 2ª ed., 2008, p. 1077

quanto à validade da norma, ainda que esta se mostrasse dispensável à solução da controvérsia. No referido mandado de segurança, alegou-se direito líquido e certo em decorrência de ato do Presidente da República que designou prefeito *pro tempore*. A autoridade coatora fundamentou o ato com base na descaracterização do Município de Osório-RS enquanto “município de interesse da segurança nacional”, nos termos do Decreto-Lei 2183/84. O Tribunal entendeu no sentido de reconhecer o direito líquido e certo da impetrante sob duplo fundamento: o da ilegalidade e da inconstitucionalidade, ressalvado o voto vencido do Ministro Néri da Silveira, que dava provimento apenas pelo fundamento da ilegalidade.

A objetivação do controle difuso de constitucionalidade também pode ser constatada em alguns dispositivos legais, dentre os quais destacamos:

3.1.7 O art. 103-A da Constituição da República, após a edição da Emenda Constitucional 45/2005 prevê a possibilidade de edição de súmula vinculante, após julgamento de recurso extraordinário no qual haja um entendimento reiterado. Trata-se, portanto, de possibilidade de conferir efeitos gerais e, portanto, vinculantes, à decisão proferida em controle concreto.

3.1.8 O art. 475, III do Código de Processo Civil dispensa de reexame necessário a sentença que esteja amparada em decisão do Supremo Tribunal Federal, ainda que proferida em recurso extraordinário. Este dispositivo privilegia, sem sombra de dúvidas, o entendimento da Corte Superior, ainda que não tenha havido uma decisão de efeitos gerais, posto que priva a Fazenda Pública do privilégio de reexame necessário.

## 3.2 O PAPEL DOS PRECEDENTES NA OBJETIVAÇÃO DO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE

Uma outra característica da objetivação do controle difuso é a imediata obediência dos tribunais inferiores a decisões proferidas em sede de controle incidental de constitucionalidade, como ocorreu, v.g., com a decisão que declarou a inconstitucionalidade do art. 1º, § 3º da Lei nº 9718/98, que determinou o alargamento da base de cálculo da COFINS.<sup>19</sup> Trata-se do que Teoria Albino Zavascki chama de *força de precedente*<sup>20</sup> das

19 O STF, no julgamento dos Recursos Extraordinários (REs) 357950, 390840, 358273 e 346084, decidiu no sentido da inconstitucionalidade do parágrafo 1º do artigo 3º, da Lei nº

da Lei nº 9.718/98, que instituiu nova base de cálculo para a incidência de PIS (Programa de Integração Social) e COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), tema que recentemente motivou uma dispensa no âmbito da Procuradoria da Fazenda Nacional, pelo fato de a questão ter sido novamente julgada sob o manto do instituto da repercussão geral, com reiteração do entendimento anterior.

20 Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional, Ed. Revista dos Tribunais, 2001, pp. 37-38.

sentenças na jurisdição constitucional, especialmente para o julgamento de recursos e ações rescisórias, em casos análogos, pelos demais tribunais. No que se refere aos recursos, a invocação da jurisprudência do STF permite um julgamento simplificado, mediante decisão individual do próprio relator. Se o recurso está em confronto com a referida jurisprudência, cumpre ao relator, de plano, negar-lhe seguimento, confirmando a decisão recorrida ( art. 557, § 1º, A do CPC).

Em interessante trabalho no qual analisa o papel dos precedentes no desenvolvimento judicial do direito, Patrícia Perrone Campos Mello classifica os precedentes<sup>21</sup> em três espécies:

- a) *precedentes com eficácia normativa*: decisões que estabelecem um entendimento que deverá ser obrigatoriamente seguido em casos análogos, sob pena de invalidade ou reforma;
- b) *precedentes com eficácia impositiva ou intermediária*: julgados que não têm de ser obrigatoriamente seguidos, mas que são dotados de efeitos impositivos mais brandos, para além do caso julgado, não se podendo afirmar que possuem eficácia meramente persuasiva;
- c) *precedentes com eficácia meramente persuasiva*: aqueles cuja invocação se presta apenas para fins de argumentação e de convencimento do magistrado.

Como precedentes com eficácia normativa, destaca a autora as decisões proferidas pelo STF, em sede de controle concentrado de constitucionalidade de normas em face da Constituição Federal, as súmulas vinculantes e as decisões produzidas pelos Tribunais de Justiça, em controle concentrado de constitucionalidade das normas municipais e estaduais em face da Constituição Estadual.<sup>22</sup> Por sua vez, os precedentes brasileiros com eficácia impositiva intermediária seriam<sup>23</sup>:

- a) as decisões proferidas incidentalmente pelo pleno do STF e dos tribunais, no que respeita à inconstitucionalidade de uma norma, tendo em conta que ensejam a dispensa de reserva de plenário para aplicação do entendimento a casos idênticos ( art. 481, parágrafo único, do CPC);
- b) os entendimentos sobre questões constitucionais fixados em ações coletivas, em virtude dos limites subjetivos de suas conclusões;

21 Precedentes. O desenvolvimento judicial do direito no constitucionalismo contemporâneo, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 2008, pp. 104-105.

22 Op. cit., p. 106.

23 Ibidem, p. 107.

- c) a jurisprudência dominante ou sumulada do Supremo Tribunal Federal, que possibilita ao relator negar seguimento a recursos que as contradigam ou dar provimento, monocraticamente, a apelos que com ela se harmonizam.

A discussão acerca da objetivação do controle difuso de constitucionalidade se coaduna justamente com os precedentes com eficácia positiva intermediária, na medida em que estes, apesar de não serem dotados de efeitos propriamente vinculantes, exercem grande influência sobre as decisões de tribunais inferiores, possuindo uma tendência a tornarem-se vinculantes. Conforme salienta a autora citada, o controle incidental encontra-se em processo de evolução e de aproximação do sistema concentrado, razão pela qual se poderia mesmo afirmar que as decisões proferidas no âmbito do primeiro pelo pleno do STF se qualificam como julgados com eficácia impositiva intermediária *a caminho da eficácia normativa*.<sup>24</sup>

O instituto da repercussão geral também desempenha papel central na objetivação do controle difuso. A doutrina tradicional normalmente tem associado a repercussão geral no recurso extraordinário à objetivação do controle difuso de constitucionalidade, na medida em que tal instituto é uma forma de realização desta última. Sobre o tema, assim se manifesta Clarissa Teixeira Paiva, em artigo publicado na Revista da AGU<sup>25</sup>:

O STF é o tribunal que, no Brasil, deveria fazer as vezes de Corte Constitucional, pois ele é responsável pela última palavra quanto à interpretação da Constituição. Entretanto, a ampla constitucionalização do Direito brasileiro permite que um enorme volume de ações chegue até o STF através 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 o STF viu-se assoberbado por uma quantidade desumana de processos sem qualquer relevância para a sociedade. [...]

A repercussão geral também contribuirá para a expansão da teoria do efeito transcendente dos motivos determinantes. Como visto anteriormente, a jurisprudência do STF tem reconhecido a transcendência dos fundamentos das decisões em que existe repercussão geral, ante o risco de multiplicação de ações sobre a mesma questão.

Não se está, aqui a discordar do ponto de vista da autora, já que , indubitavelmente, o instituto jurídico da repercussão geral se insire dentro

24 Ibidem, p. 108

25 A repercussão geral dos recursos extraordinários e a objetivação do controle concreto de constitucionalidade. *Revista da AGU*, ano VII, nº 17, p. 76-77.

deste contexto de objetivação do recurso extraordinário. No entanto, ao invés de restringir, por vezes, a objetivação do controle difuso pode prestar-se a ampliar o acesso ao Tribunal Constitucional, conforme se verificou no caso em que se dispensou o requisito do prequestionamento. Algumas exigências criadas pela Corte Suprema, de natureza jurisprudencial, podem ser ultrapassadas em razão da objetivação do recurso extraordinário, justamente pelo fato que a questão se mostra relevante à toda a sociedade, e não ao mero interesse individual da parte.

Observou-se, pelos exemplos acima, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem imprimindo ao recurso extraordinário função mais ampla, passando a dar ao recurso alguns contornos que, antes, eram considerados como próprios apenas de meios de controle concentrado de constitucionalidade.<sup>26</sup> Nas palavras de José Miguel Garcia Medina<sup>27</sup>:

É correto dizer que as hipóteses em que o recurso extraordinário deverá ser admitidos ficaram ainda mais restritas. Nota-se, por outro lado, que, tendo em vista que a jurisprudência do STF tem laborado com o intuito de dar a maior eficácia possível às suas decisões, alguns requisitos para o conhecimento do recurso extraordinário têm sido mitigados, nos casos em que aquele Tribunal note que a higidez da orientação fixada por sua jurisprudência, acerca da interpretação da norma constitucional, esteja sendo colocada em risco.

Hipótese desta ocorreu quanto o STF dispensou o requisito do prequestionamento, no Agravo de Instrumento 375.011, já citado.

#### **4 O CONCEITO E O RECONHECIMENTO DA REPERCUSSÃO GERAL (ART. 543-A)**

O art.543-A do CPC coloca o instituto como um requisito de admissibilidade, uma espécie de preliminar, na linguagem processual, do recurso extraordinário. Não se trata, portanto, de uma transferência de julgamento de corte inferior para corte superior, e sim de um instituto que visa a conferir maior legitimidade ao recurso extraordinário. No próprio sítio do Supremo Tribunal Federal, informa-se como finalidades precípua da repercussão geral:<sup>28</sup>

- 1) Delimitar a competência do STF, no julgamento de recursos extraordinários, às questões constitucionais com relevância

26 MEDINA, José Miguel Garcia. *Pquestionamento e repercussão geral*. 5. ed. Revista dos Tribunais, 2009. p. 120.

27 Op. cit., p; 121.

28 Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=apresentacao>>. Acesso em: 09 dez. 2008.

social, política, econômica ou jurídica, que transcendam os interesses subjetivos da causa.

- 2) Uniformizar a interpretação constitucional sem exigir que o STF decida múltiplos casos idênticos sobre a mesma questão constitucional.

A primeira finalidade é propiciada pelo art.543-A do CPC, enquanto que a segunda pelo art.543-B, representada pela repercussão geral nos processos com idêntica controvérsia.

A doutrina processualista brasileira tem se inclinado a reconhecer na repercussão geral um conceito indeterminado ou cláusula geral<sup>29</sup>, a ser preenchido segundo as valorações jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal, cuja principal finalidade é a objetivação do recurso extraordinário e, por conseguinte, do controle difuso de constitucionalidade.

Nesta linha de pensamento, Luis Rodrigues Wambier salienta que está-se diante de um sistema de filtro, idêntico, sob o ponto de vista substancial, ao sistema da relevância, que faz com que ao STF cheguem exclusivamente questões cuja importância transcenda à daquela causa em que o recurso foi interposto. Salienta que tal figura impede que o STF se transforme em uma 4ª instância e deve diminuir, consideravelmente, a carga de trabalho daquele Tribunal.<sup>30</sup>

Os mesmos autores consideram que os termos indeterminados são-nos quando carecem de limites precisos, quando não traçam uma linha clara para determinar a realidade a que se referem. Salientam que os conceitos, de um modo geral, mesmo os conceitos determinados, podem ser vistos como algo que tem uma estrutura interna. Um círculo de certeza de tamanho pequeno, um círculo maior e este, que seria a “zona de penumbra” ( Begriffshof), e um ainda maior, que seria uma outra zona de certeza, agora negativa.<sup>31</sup> E aduzem exemplos do que seria relevância em cada uma de suas adjetivações: Relevância jurídica no sentido estrito existiria quando estivesse em jogo o conceito ou a noção de um instituto básico do nosso direito. Relevância social, por exemplo, haveria numa ação em que se discutissem problemas relativos à escola, à moradia ou mesmo à legitimidade do Ministério Público para a propositura de certas ações. Relevância econômica haveria, por exemplo, em ações que discutissem, por exemplo, o sistema financeiro

29 O termo é aqui empregado no mesmo sentido que lhe empresta Larenz, na obra *Metodologia da Ciência do Direito*, Fundação Calouste Gulbekian.

30 WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Breves comentários à nova sistemática processual civil*, 3: Lrid 11.382/2006, 11417/2006, 11418/2006, 11341/2006, 11419/2006, 11441/2007 e 11448/2007/ Luis Rodrigues Wambier, Teresa Arruda Alvim Wambier e José Miguel Garcia Medina. São Paulo: Ed. RT, 2007, p. 241.

31 op. cit., p. 244.

da habitação ou a provatização de serviços públicos essenciais, como a telefonia, o saneamento básico, a infra-estrutura, etc. E, por derradeiro, repercussão política haveria quando de uma causa pudesse emergir decisão capaz de influenciar relações com Estados estrangeiros ou organismos estrangeiros.

Por seu turno, Barbosa Moreira ao analisar o mesmo instituto<sup>32</sup>, também reconhece que o legislador não tentou uma enumeração casuística das hipóteses em que se deve considerar presente a repercussão geral. Fornece o ilustre processualista inúmeros exemplos do que seria relevante: do ponto de vista econômico, a dúvida sobre a constitucionalidade de determinado tributo; do ponto de vista político, questão que interfira de modo profundo na atuação dos partidos, ou que diga respeito às relações do Brasil com outros Estados ou organismos internacionais; do ponto de vista social, questão relativa à proteção de direitos ou interesses de vastas camadas da população, sobretudo das mais carentes, e notadamente em processos coletivos, salientando que a repercussão geral, com frequência, poderá manifestar-se em mais de um campo dentre os mencionados no § 1º. No caso do § 3º do art.543-A do CPC, há uma presunção de repercussão geral quando a decisão impugnada no recurso seja contrária a súmula ou jurisprudência dominante no tribunal.

Observa-se que a doutrina processualista reconhece tratar-se de um conceito indeterminado a ser preenchido mediante valorações. Caberá à prática jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal bem delimitar o conteúdo do referido instituto, como já tem sido feito.

## 5 CONCLUSÃO

Buscou-se, com o presente artigo, mostrar a evolução na história do direito brasileiro, da idéia de crise do Supremo Tribunal Federal e das tentativas adotadas para solucioná-la.

Nesta linha, a repercussão geral diferencia-se sobremaneira do instituto anterior, a arguição de relevância, dado o caráter autoritário e secreto desta última, em contraposição ao caráter valorativo e não discricionário do atual instituto. Por outro lado, deve-se considerar que a repercussão geral se insere em um contexto de objetivação do controle difuso de constitucionalidade, que, por vezes, pode servir a ampliar o acesso ao Supremo Tribunal Federal.

32 *Comentários ao Código de Processo Civil*. 14. ed. vol. V. arts. 476 a 565. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 618.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALVIM, Arruda. *A arguição de relevância no recurso extraordinário*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.

BUZAID, Alfredo. A crise do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Processual Civil*, vol. 6, p. 24-49.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

FOUCAULT, Michel. Resposta ao círculo epistemológico. In Michel Foucault et al., *Estruturalismo e Teoria da Linguagem*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1971, pp. 9-55.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1986.

LEAL, Vitor Nunes. O requisito da relevância para redução dos encargos do Supremo Tribunal. São Paulo, *Revista de Direito Processual Civil*, vol. 6, p.12-29, 1962.

LINS E SILVA, Evandro. O recurso extraordinário e a relevância da questão federal. *Revista Forense*, nº 485. Rio de Janeiro: 1976.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. Precedentes. *O desenvolvimento judicial do direito no constitucionalismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, n. 162, p. 149-166.

MOREIRA, Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. vol. V. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

PASSOS, J. J. Calmon de. *Da arguição de relevância no recurso extraordinário*. Rio de Janeiro, *Revista Forense*, nº 259, 1977.

\_\_\_\_\_. O recurso extraordinário e a Emenda n. 3 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. São Paulo, *Revista de Processo*, vol. 5, p. 43-60, 1977.

PALU, Oswaldo Luiz. *Controle de constitucionalidade. Conceitos, sistemas e efeitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Prequestionamento e repercussão geral e outras questões relativas aos recursos especial e extraordinário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PAIVA, Clarissa Teixeira. A repercussão geral dos recursos extraordinários e a objetivação do controle concreto de constitucionalidade. *Revista da AGU*, p. 48-87.

VELOSO, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. Belém: CEJUP, 1999.

VILLELA, José Guilherme. Recurso extraordinário. São Paulo, *Revista de Processo*, nº 41, p. 137-150, 1986.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Breves comentários à nova sistemática processual civil*, 3: Lrid 11.382/2006, 11417/2006, 11418/2006, 11341/2006, 11419/2006, 11441/2007 e 11448/2007/ Luiz Rodrigues Wambier, Teresa Arruda Alvim Wambier e José Miguel Garcia Medina. São Paulo: RT, 2007, p. 241.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.