

# A Repercussão Geral no Recurso Extraordinário Interposto por Ente Público

*Paula Schmitz de Schmitz<sup>1</sup>*

RESUMO: O presente trabalho analisa o requisito de admissibilidade do recurso extraordinário denominado repercussão geral da questão constitucional, abordando origem histórica e motivos de sua criação, previsão constitucional e regulamentação legal, caracterização, hipóteses legais e configuração de repercussão geral quando se trata de recurso interposto por ente público. Explica a chamada “crise do STF” e as medidas adotadas para filtrar os recursos extraordinários, dentre elas a criação do requisito de repercussão geral. Apresenta uma comparação do instituto com a antiga arguição de relevância da questão federal. Fala sobre a inserção do §3º do art. 102 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e a regulamentação desse dispositivo pela Lei nº 11.418/2006, que acrescentou os arts. 543-A e 543-B ao Código de Processo Civil. Analisa os parâmetros legais para a configuração da repercussão geral, contidos no §1º. do art. 543-A do CPC. Aborda a hipótese de relevância presumida prevista no §3º. do art. 543-A do CPC. Analisa a repercussão geral nos recursos extraordinários interpostos por ente público, considerando a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, sugerindo uma apreciação de forma diferenciada em tais casos. Conclui que, interpretando os parâmetros estabelecidos pela legislação vigente para definir repercussão geral e considerando o interesse público defendido nos recursos interpostos por ente público, a repercussão geral é a eles inerente, devendo ser considerada como presumida.

PALAVRAS-CHAVE: Direito processual civil, Recurso extraordinário. Repercussão geral. Ente público. Estado.

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Processual Civil. Procuradora do Estado do Paraná. Curitiba-PR-Brasil.

## Introdução

O volume de demandas judiciais que chegam ao Judiciário brasileiro cresce diariamente. O aumento incessante da quantidade de recursos que ingressam nos Tribunais torna necessária a adoção constante de medidas legislativas e administrativas com objetivo de possibilitar a prestação jurisdicional mais célere e eficiente, viabilizando as atividades do Poder Judiciário. Neste contexto, várias providências foram tomadas nas últimas décadas para evitar que o acúmulo de processos abarrotasse o Supremo Tribunal Federal de forma irreversível.

Dentre tais mudanças, a Emenda Constitucional nº 45/04 inseriu o §3º do art. 102 da Constituição Federal, que introduziu como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário a exigência de demonstração, pelo recorrente, da repercussão geral da questão constitucional objeto do recurso. Essa norma constitucional foi regulamentada posteriormente pelos arts. 543-A e 543-B do Código de Processo Civil, bem como pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Esse requisito tem por escopo filtrar os recursos extraordinários que chegam ao Supremo Tribunal Federal para julgamento, evitando que questões que envolvam apenas interesses das partes na lide concreta sejam analisadas pelo Excelso Pretório e deixando para este julgar as causas de maior importância.

Tal pressuposto tem o primordial objetivo de selecionar os recursos mais relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, visando garantir a utilidade e a efetividade da prestação jurisdicional, sem restringir o acesso à justiça.

Por outro ângulo, os recursos extraordinários interpostos por ente público, nas ações judiciais em que este figura como parte, sujeitam-se igualmente ao juízo de admissibilidade em que o requisito em questão é analisado. Todavia, essas demandas apresentam certas peculiaridades, pois envolvem precipuamente o interesse público.

Assim, faz-se necessário averiguar se o exame da repercussão geral da questão constitucional nos recursos extraordinários apresentados pelas pessoas jurídicas de direito público deve ser feito de maneira idêntica ao realizado em relação a recursos de particulares ou se a averiguação desse requisito formal deve ser feita de forma diferenciada, levando em consideração o interesse público envolvido, defendido pela parte recorrente.

### A Função do Supremo Tribunal Federal e sua Competência Recursal

O Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro, detém ampla competência originária e recursal, estabelecida no art. 102 da Constituição. Dessa competência atribuída pela carta constitucional extrai-se que o STF, muito além de constituir mais uma instância recursal que as partes podem acessar a fim de buscar uma solução melhor que a dada nas instâncias inferiores para seus litígios judiciais, possui uma relevante função de velar pela observância das normas constitucionais. É o que literalmente estabelece o *caput* do art. 102 da CF, ao dispor que “*competete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição*”.

Atento a essa essencial missão do STF como corte constitucional e não mera instância recursal, e apontando o recurso extraordinário como um instrumento para a consecução desse mister, ressalta Mancuso:

Assim como o STF não é simplesmente *mais um* Tribunal Superior, e sim a Corte Suprema, encarregada de manter o império e a unidade do direito constitucional, também o recurso extraordinário não configura *mais uma* possibilidade de impugnação, e sim o remédio de cunho político-constitucional (seus pressupostos não estão na lei processual) que permite ao STF dar cumprimento à elevada missão de *guarda da Constituição* (CF, art. 102, *caput*).<sup>2</sup> (destaque no original)

---

<sup>2</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Recurso extraordinário e recurso especial**. 10. ed. rev., atual. e ampl. de acordo com as leis n.º 11.417 e n.º 11.418/2006 e a emenda regimental STF 21/2007. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 153.

Antes do advento da Constituição da República vigente, de 1988, o Supremo Tribunal Federal detinha competência para cuidar da correta aplicação das normas constitucionais e também do ordenamento jurídico federal infraconstitucional. Essa última atribuição foi entregue ao Superior Tribunal de Justiça, nascido com a nova ordem constitucional.

Com isso, buscou-se concentrar a competência do Supremo Tribunal Federal de forma que este passasse a funcionar verdadeiramente como corte constitucional, debruçando-se apenas sobre as questões dessa índole, embora ainda tenham remanescido competências diversas da guarda pura da Constituição, como observa Côrtes:

A atual Carta Política criou o STJ, atribuindo-lhe parte da competência recursal extraordinária outrora concernente ao STF, relativa à inteireza e proteção do direito federal infraconstitucional.

A intenção da Assembléia Nacional Constituinte de 1988 foi transformar o STF em Corte Constitucional. Retirou-lhe competência para apreciar questões atinentes à legislação infraconstitucional.

Todavia, o STF ainda não é uma Corte Constitucional pura, apesar de apreciar, mediante recurso extraordinário, questões relacionadas à Constituição, pois a sua competência originária e para julgar recursos ordinários ainda é muito extensa, como se observa dos incisos I e II do mesmo dispositivo.<sup>3</sup>

Dessa forma, a Constituição Federal atribuiu ao Supremo Tribunal Federal competência originária para processar e julgar as lides elencadas em seu art. 102, inciso I, bem como lhe outorgou competência recursal para julgar em recurso ordinário as questões referidas no inciso II e, por fim, em recurso extraordinário, aquelas causas decididas em única ou última instância nas hipóteses previstas no inciso III do mesmo artigo,<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> CÔRTEES, Osmar Mendes Paixão. As Inovações da EC n. 45/2004 quanto ao cabimento do recurso extraordinário. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos (Coords.). **Reforma do Judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n.º 45/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 535.

<sup>4</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)

todas elas referentes a alguma espécie de violação ou inobservância de norma constitucional.

Concentrando-se no STF a competência para julgar todos os recursos extraordinários interpostos em face de decisões proferidas pelos diversos órgãos judiciais do país, e em razão do número crescente desses recursos, surgiram dificuldades para que aquela Corte realizasse a função que lhe é atribuída, gerando a chamada “crise” do Supremo Tribunal Federal e demandando a adoção de medidas para contê-la.

## 2. A “CRISE” DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O incremento quantitativo alarmante de recursos judiciais há muito tem causado preocupação, em especial no que diz respeito ao Supremo Tribunal Federal, para onde confluem todas as causas julgadas pelos juízos e tribunais em que haja interposição de recurso extraordinário.

A natureza humana de irresignação ante a decisões judiciais desfavoráveis, a cultura brasileira de esgotar os meios recursais possíveis, o incentivo dado nos últimos anos ao acesso à justiça, entre outros fatores, levaram a uma exacerbação do número de demandas e recursos judiciais, refletindo especialmente nos tribunais superiores e, por estar no topo da pirâmide da organização judiciária, no Supremo Tribunal Federal.

Mancuso diagnostica a causa do problema:

A *cultura demandista* que assola o País não sobrecarrega apenas as instâncias que estão à base da pirâmide judiciária brasileira (órgãos singulares, monocráticos), mas, naturalmente, alcança os colegiados locais e regionais (tribunais de justiça; tribunais

---

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. (Incluída pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004).

regionais federais; tribunais regionais do trabalho), e, no cimo da pirâmide, repercute nos Tribunais da Federação – STF e STJ – praticamente convertendo estes em tribunais de *terceira e quarta instâncias*. (...) Já no Brasil, a mentalidade é a de *se recorrer enquanto houver recurso cabível*, encerrando-se as demandas mais por percalços processuais durante a tramitação da causa do que por efetiva aceitação da decisão judicial pelas partes envolvidas.<sup>5</sup> (destaque no original)

Esse aumento numérico significativo dos processos que ingressam diariamente no STF gerou dificuldades para aquela Corte em atender à demanda de recursos submetidos à sua apreciação, o que se chamou de a “crise” do Supremo Tribunal Federal.

Araken de Assis explica em que consiste a mencionada crise:

A “crise” do STF traduziu-se, ao fim e ao cabo, no excessivo número de processos sujeitos a julgamento naquele tribunal. Esse problema obscureceu a avaliação objetiva do STF no seu aspecto decisivo – na institucionalização e preservação do Estado democrático de direito. No entanto, aqui interessa a veia jurídica, não a política; e, neste particular, os termos delineados à competência recursal, na CF/1891, e na qual o STF funcionava como tribunal de segundo grau para a Justiça Federal, já vaticinavam quantidade avassaladora de recursos – fato que os eventos posteriores confirmaram de modo dramático. A amplíssima competência originária e recursal do STF desencadeou crise de natureza funcional. E as mudanças posteriores jamais lograram erradicar ou amenizar o fenômeno pertinaz e nocivo.<sup>6</sup>

Antes da vigência da atual Constituição Federal, o STF possuía uma competência recursal ainda mais ampla, pois o recurso extraordinário abrangia questões de ordem constitucional e de direito federal, tendo esta última sido outorgada ao Superior Tribunal de Justiça a partir de sua criação pela vigente Carta da República. Essa maior abrangência de matérias então

---

<sup>5</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A Realidade judiciária brasileira e os Tribunais da Federação – STF e STJ: inevitabilidade de elementos de contenção dos recursos a eles dirigidos. In: FUX, Luiz; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coords.). **Processo e constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 1073.

<sup>6</sup> ASSIS, Araken de. **Manual dos recursos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 692-693.

tratadas em recurso extraordinário também foi uma das causas iniciais de acúmulo de processos dirigidos à Suprema Corte, como salienta Medina:

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 STF, problema que, por causa da demora em sua resolução, tornou-se crônico, passando a ser referido como “a crise do Supremo”.<sup>7</sup>

Deste grande número de processos que chegam ao Supremo, a maior parte refere-se a recursos extraordinários e agravos de instrumentos manejados para possibilitar o conhecimento de recursos extraordinários, de acordo com a informação trazida por Kozikoski:

Registre-se, assim, que no ano de 2003 foram distribuídos no STF 109.965 (cento e nove mil, novecentos e sessenta e cinco) processos, dos quais 44.478 (quarenta e quatro mil, quatrocentos e setenta e oito) referiam-se a recursos extraordinários; outros 62.519 (sessenta e dois mil, quinhentos e dezenove) apresentavam-se como agravos de instrumentos interpostos diante de decisões *denegatórias* de recursos extraordinários; totalizando estas duas categorias 97,3% (noventa e sete inteiros e três décimos percentuais) do montante total de processos que tramitaram na Corte Suprema.<sup>8</sup> (destaque no original)

Em razão da prevalência numérica de recursos extraordinários entre os processos levados ao STF, alguns autores chegaram a nominar a crise do Supremo Tribunal Federal mais especificamente de “crise do recurso extraordinário”, na expressão utilizada pelo Ministro Moreira Alves, lembrada por Mancuso:

---

<sup>7</sup> MEDINA, José Miguel García. Variações recentes sobre os recursos extraordinário e especial – breves considerações. In: FUX, Luiz; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coords.). **Processo e constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 1050.

<sup>8</sup> KOZIKOSKI, Sandro Marcelo. A Repercussão geral das questões constitucionais e o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos (Coords.). **Reforma do Judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n.º 45/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 744-745.

Na verdade, conforme escreveu o Min. José Carlos Moreira Alves, a *crise do Supremo* é a “crise do recurso extraordinário”, e essa situação angustiante para a Corte é que “deu margem a uma série de providências legais e regimentais para que a Corte não soçobrasse em face do volume de recursos que a ela subiam. (...)”<sup>9</sup> (destaque no original).

Essa situação crítica levou à necessidade de se buscar mecanismos para diminuir a quantidade de processos, em especial de recursos extraordinários, a serem julgados pela Suprema Corte.

### Os Mecanismos de Contenção dos Recursos Extraordinários

A preocupação em conter a crise do Supremo Tribunal Federal levou à adoção, ao longo do tempo, de uma série de medidas legais e regimentais, bem como outras de caráter prático, com objetivo de diminuir o número de processos julgados pelo STF, em especial em sede de recurso extraordinário, limitando suas hipóteses de cabimento ou impondo restrições à sua admissão.

Uma das providências foi a criação do Superior Tribunal de Justiça, com o advento da CF/88, para assumir parte da competência recursal do STF.

Além disso, podem-se citar outras medidas: a utilização do sistema de súmulas de jurisprudência dominante, aprovada pelo Plenário do STF em sessão realizada em 1963; o requisito de arguição de relevância da questão federal; as modificações trazidas pela Lei nº 8.038/90 e pela Lei nº 9.756/98, como a ampliação dos poderes conferidos ao relator e a introdução do mecanismo de retenção obrigatória dos recursos extraordinário e especial manejados contra decisões interlocutórias, com a finalidade de evitar que tais recursos chegassem aos tribunais superiores antes do julgamento final das respectivas demandas pelas instâncias ordinárias.

---

<sup>9</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Recurso extraordinário...**, p. 76.

Um dos expedientes empregados historicamente para selecionar hipóteses de cabimento de recurso extraordinário foi a arguição de relevância, conforme acima mencionado, criada pela Emenda Regimental nº 3/75 e posteriormente inserida no texto da Constituição de 1967 pela Emenda Constitucional nº 7/77. A origem legal da medida é informada por Lamy:

A arguição de relevância foi prevista pela primeira vez no ordenamento brasileiro por meio da Emenda Regimental nº 3, de 12.06.1975, que modificou o art. 308 do RISTF, para o fim de equilibrar as taxativas hipóteses de interposição do recurso extraordinário, então existentes. (...)

Mais tarde, assim como a EC nº 45, de 08.12.2004 ora analisada, a EC nº 7, de 13.04.1977, também tendo por escopo efetuar inovações junto ao Poder judiciário, inseriu, desta vez no texto da Constituição Federal de 1967, o instituto da arguição de relevância para o recurso extraordinário.<sup>10</sup>

Com a inserção constitucional do requisito da repercussão geral no recurso extraordinário pela EC nº 45/2004, questionou-se se não se estaria ressuscitando a antiga arguição de relevância com nova nomenclatura, gerando inevitáveis comparações entre os dois mecanismos.

A arguição de relevância, forjada no seio do regime militar, fora alvo de severas críticas, pois a decisão a respeito de sua existência não precisava de motivação e era realizada em sessão secreta, sendo feita a avaliação da questão relevante sob um viés subjetivo. Isso se afigura inconcebível na atual ordem constitucional (art. 93, IX, CF/88), por isso a repercussão geral é analisada em sessão pública e por decisão motivada, baseada em critérios objetivos.

Souza ressalta essas distinções:

---

<sup>10</sup> LAMY, Eduardo de Avelar. Repercussão geral no recurso extraordinário: a volta da arguição de relevância?. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos (Coords.). **Reforma do Judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n.º 45/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 167-168.

Com efeito, há várias significativas diferenças entre a repercussão geral e a argüição de relevância. A antiga argüição de relevância era julgada em *sessão secreta e sem fundamentação* alguma. Já a nova repercussão geral deve ser julgada em *sessão pública* e as respectiva *recusa depende de fundamentação*, a qual pode ser concisa, mas deve ser explícita, consoante revelam o artigo 93, inciso IX, proêmio, da Constituição federal vigente, o artigo 543-A, §7º., do Código de Processo Civil, e os artigos 325, parágrafo único, e 329, ambos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal em vigor.<sup>11</sup> (destaque no original)

Além disso, há várias diferenças procedimentais entre as duas medidas.

A argüição de relevância consistia em incidente processual, julgado antes do recurso extraordinário, e baseava-se em um critério de inclusão, para permitir a admissão de recursos extraordinários que, em regra, não seriam admissíveis não fosse a relevância da questão federal neles contida. A repercussão geral, por sua vez, é demonstrada em preliminar na própria peça recursal, sendo analisada como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, e trabalha com um critério de exclusão, pelo qual, em regra, é admissível recurso extraordinário em qualquer demanda, exceto se não houver repercussão geral da questão constitucional nele tratada.

Tais peculiaridades procedimentais são assinaladas por Assis:

A argüição de relevância funcionava como mecanismo de inclusão, tornando admissível o recurso originariamente inadmissível; a falta de repercussão geral da questão constitucional atua como elemento de exclusão do recurso. (...) Ademais, a argüição de relevância dependia da instauração de incidente próprio no procedimento do recurso extraordinário, subordinado à iniciativa do recorrente que, desse modo, antecipava-se à alegação do recorrido ou à declaração ex officio da inadmissibilidade. Ao invés, a repercussão geral prescinde de incidente específico, cabendo ao STF examinar a existência dessa condição, preliminarmente, no âmbito do juízo de admissibilidade.<sup>12</sup>

Insta frisar que a argüição de relevância consistia em óbice ao recurso extraordinário anterior à égide da Constituição de 1988, pelo qual se

---

<sup>11</sup> SOUZA, Bernardo Pimentel. **Introdução aos recursos cíveis e à ação rescisória**. 6. ed. atual. de acordo com as Leis n.º 11.672 e n.º 11.697, de 2008. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 883.

<sup>12</sup> ASSIS, Araken de. Op. cit., p. 695.

discutiam questões de direito federal, além da matéria constitucional. A arguição de relevância era feita, pois, a respeito da questão federal, não impedindo o manejo do recurso extraordinário para tratar de ofensa à Constituição, para o qual não se fazia tal exigência. Por outro turno, a repercussão geral agora prevista no §3º do art. 102 da Constituição Federal cria óbice à admissão de recurso extraordinário que, na atual ordem, versa apenas sobre matéria constitucional.

Há, pois, essa importante distinção quanto à matéria tratada nos dois institutos: enquanto a arguição de relevância se referia à questão federal, a repercussão geral diz respeito à questão constitucional.

Sobre tal ponto, leciona Assis:

A despeito de o recurso versar matéria constitucional, o instituto da repercussão geral tem por único propósito restringir o cabimento do extraordinário. Ora, os obstáculos erigidos ao antigo extraordinário, na vigência da CF/1969, operavam em outra área. O revogado art. 308, *caput*, do RISTF ressaltava, *expressis verbis*, o cabimento do extraordinário nos casos “de ofensa à Constituição”. Os óbices atingiam primordialmente as questões federais. Já a repercussão geral reserva a atuação do STF às questões constitucionais relevantes. É uma diferença fundamental no campo de aplicação desses institutos congêneres.<sup>13</sup>

Nota-se, pois, que existem semelhanças entre os institutos da arguição de relevância da questão federal e da repercussão geral da questão constitucional, no que diz respeito à sua finalidade de servir como meio de selecionar os recursos extraordinários a serem julgados pela Suprema Corte, mas há também várias diferenças entre os dois mecanismos, o que não autoriza a se concluir que a repercussão geral consistiria no simples retorno, com nova roupagem, da arguição de relevância.

Além das medidas de contenção indicadas acima, algumas exigências processuais foram sendo incluídas, por construção jurisprudencial, para admitir ou inadmitir os recursos extraordinários, traduzindo-se igualmente em mecanismos de filtragem desses recursos. São exemplos: o requisito do

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 692-695.

pré-questionamento da matéria constitucional; a inadmissibilidade de recurso extraordinário contra decisão que se assente sobre mais de um fundamento constitucional e o recurso não discuta todos eles; a inadmissibilidade de recurso extraordinário por deficiência na fundamentação que não permita a compreensão da controvérsia. Estes óbices estão consagrados, respectivamente, nos enunciados sumulares 282, 283 e 284 do STF.<sup>14</sup>

Por fim, a Emenda Constitucional nº 45/2004 trouxe duas importantes inovações relativas à contenção dos recursos levados à Suprema Corte: a súmula vinculante e a repercussão geral. Mancuso se reporta a esses novos institutos:

Rendendo-se à evidência de que uma Corte Superior não tem como operar eficazmente se não contar com algum *elemento de contenção* do fluxo dos processos, o constituinte revisor, na EC 45/2004, previu estes dois quesitos, em prol do STF: (a) a admissibilidade do recurso extraordinário passa a depender, para além dos pressupostos indicados no art. 102, III e alíneas, ainda da demonstração da *repercussão geral da questão constitucional* (§3º. do art. 102); (b) a *súmula vinculante*, em matéria constitucional, nos casos em que a controvérsia possa acarretar “grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica” (art. 103-A).<sup>15</sup> (destaque no original)

Quanto à súmula vinculante, inserida no art. 103-A da Constituição Federal pela EC 45/04, esta obriga que os demais juízes e tribunais brasileiros, bem como os órgãos da administração pública direta e indireta, adotem posicionamento idêntico ao do STF consolidado na referida súmula, quando decidirem casos semelhantes, o que deve contribuir para o desafogamento da Corte maior.

---

<sup>14</sup> Súmula n.º 282: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada.”

Súmula n.º 283: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assente em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles.”

Súmula n.º 284: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia.”

<sup>15</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A Realidade...**, p. 1076.

Quanto à exigência de repercussão geral da questão constitucional para admissibilidade do recurso extraordinário, inserida pela EC 45/04 no §3º. do art. 102 da Constituição Federal, esta será tratada nos capítulos seguintes do presente estudo.

### **A Exigência de Demonstração da Repercussão Geral da Questão Constitucional trazida pela Emenda Constitucional nº 45/2004**

A Emenda Constitucional nº 45/2004 iniciou a denominada “Reforma do Judiciário” inserindo uma série de medidas com o fito de proporcionar maior efetividade e celeridade na prestação da tutela jurisdicional.

Enfatizando o papel do Supremo Tribunal Federal de julgar questões que ultrapassem o mero interesse individual das partes processuais, a Emenda Constitucional nº 45/2004 inseriu no texto da Carta da República o §3º do art. 102, estabelecendo um requisito constitucional de admissibilidade do recurso extraordinário, que exige a demonstração pelo recorrente da repercussão geral da questão constitucional discutida na lide.

Estabelece o referido dispositivo constitucional que “no recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros”.

Comentando essa nova exigência inserida pela EC/45, discorrem Wambier, Wambier e Medina:

A Emenda Constitucional nº 45/2004 estabeleceu um novo requisito para a admissibilidade do recurso extraordinário, que terá ainda de ser regulamentado por lei.

Nos termos do §3º que a Emenda acrescentou ao art. 102 da Constituição, “o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso”. Ou seja, precisará demonstrar-se que o tema discutido no recurso tem uma relevância que transcende aquele caso concreto, revestindo-se de interesse geral, institucional, semelhantemente

ao que já ocorria, no passado, quando vigorava no sistema processual brasileiro, o instituto da argüição de relevância.<sup>16</sup>

A aplicação do novo requisito constitucional de admissibilidade do recurso extraordinário dependia de regulamentação por lei, consistindo a regra inserida no §3º do art. 102 da CF em norma de eficácia limitada, pois somente pode ser aplicada após sua regulamentação infraconstitucional.

Sobre a natureza de norma de eficácia limitada do dispositivo em análise, veja-se a doutrina de Lamy:

Como a emenda constitucional determinou que a demonstração da repercussão geral ocorrerá nos termos da lei, a eficácia de tal norma afigura-se limitada, na conhecida classificação de José Afonso da Silva, pois a utilização do instituto só poderá ocorrer por meio de posterior regulamentação legal, havendo a necessidade de criar um procedimento adequado à análise da repercussão, bem como de estabelecerem-se critérios mínimos acerca do que entender-se-á como repercussão geral, tudo sob pena de não possuir elementos legais suficientes à operabilidade do instituto, mormente porque a Emenda nº 45/2004 não teve efeito repristinatório em relação aos arts. 327 a 329 do RISTF (até por se tratar de institutos diferentes).<sup>17</sup>

A regulamentação legal do referido dispositivo da Carta constitucional veio a se realizar com o advento da Lei nº 11.418/2006, que inseriu no Código de Processo Civil os artigos 543-A e 543-B, relativos à repercussão geral.

### Caracterização e Hipóteses Legais da Repercussão Geral

O art. 543-A do Código de Processo Civil, incluído pela Lei nº 11.418/2006, dispôs em seus parágrafos 1º e 3º as hipóteses legais de repercussão geral.

---

<sup>16</sup> WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; MEDINA, José Miguel Garcia. **Breves comentários à nova sistemática processual civil: emenda constitucional n.º 45/2004 (reforma do judiciário); leis n.º 10.444/2002, n.º 10.358/2001 e n.º 10.352/2001.** 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 97.

<sup>17</sup> LAMY, Eduardo de Avelar. Op. cit., p. 176-177.

No §1º, restou estabelecido que “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”.

Assim, para caracterizar a repercussão geral, deve-se demonstrar a relevância da questão constitucional invocada no recurso extraordinário, do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, além de se apontar a transcendência da questão, superando os limites subjetivos da lide e atingindo outras pessoas ou interesses.

Explicam Marinoni e Mitidiero que a repercussão geral configura-se, pois, pela conjunção de dois fatores, quais sejam, a relevância e a transcendência. Isto significa que não basta a questão ser importante sob o prisma econômico, político, social ou jurídico, ela deve transbordar os interesses das partes e repercutir no interesse de um grupo maior de pessoas. Confira-se a lição dos citados autores:

A fim de caracterizar a existência de repercussão geral e, dessarte, viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário, nosso legislador alçou mão de uma fórmula que conjuga relevância e transcendência (repercussão geral = relevância + transcendência). A questão debatida tem de ser relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, além de transcender para além do interesse subjetivo das partes na causa.<sup>18</sup>

A transcendência da questão importa em que o recurso se refira a matéria que, quantitativa ou qualitativamente, tenha reflexo para mais pessoas, qualificando um interesse geral na solução da causa.

Sob o viés quantitativo, a questão será transcendente quando houver discussão idêntica em um grande número de processos, envolvendo, em regra, demandas que se repetem e que são de interesse geral. Em termos qualitativos, a transcendência da causa ocorrerá quando a questão for de tamanha importância que atinja um direito que a todos interessa proteger.

---

<sup>18</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão geral no recurso extraordinário**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 33-34.

Note-se que decorre da própria característica dos recursos excepcionais a transcendência, pois em tais recursos não se pretende unicamente solucionar a lide individual e os interesses titularizados pelas partes, mas garantir a inteireza do direito constitucional ou federal, o que, por si, já extrapola os limites individuais da causa.

Mancuso bem observa esse detalhe:

Esse “ir além” do interesse direto e imediato de recorrente e recorrido é, de resto, uma básica característica dos recursos de estrito direito, por isso mesmo ditos *excepcionais*, permitindo hoje falar-se numa *objetivação do recurso extraordinário*, por isso que nele *sobreleva* a finalidade de interesse público, sem embargo de que o STF, ao decidir o mérito do recurso, deflagra o efeito substitutivo (CPC, art. 512), assim “aplicando o direito à espécie”: Súmula 456 do STF.<sup>19</sup> (destaque no original)

Além da transcendência, a repercussão geral se caracteriza pela relevância da questão, esta a se verificar, conforme determina o §1º do art. 543-A do CPC, nas esferas econômica, política, social ou jurídica.

Descrever em que consiste a relevância econômica, política, social ou jurídica é tarefa árdua, haja vista se tratar de conceitos jurídicos vagos ou indeterminados.

Os conceitos jurídicos indeterminados são aqueles sobre os quais há uma zona de certeza do ser e outra do não ser determinada situação enquadrada no conceito, e ainda uma região de incerteza a respeito de sua aplicação em dada hipótese.

A propósito, ensinam Marinoni e Mitidiero:

Os conceitos jurídicos indeterminados são compostos de um “núcleo conceitual” (certeza do que é ou não é) e por um “halo conceitual” (dúvida do que pode ser). No que concerne especificamente à repercussão geral, a dúvida inerente à caracterização desse halo de modo nenhum pode ser dissipada partindo-se tão-somente de determinado ponto de vista individual; não há, em outras palavras, discricionariedade no preenchimento desse conceito. Há de se empreender um esforço na objetivação valorativa nessa tarefa.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Recurso extraordinário...**, p. 212.

<sup>20</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Op. cit.*, p. 34-35.

A utilização de conceitos vagos pelo legislador não é acidental, pois em certas questões não é possível ou não é oportuno que a lei estabeleça um rol estanque de hipóteses a serem regulamentadas. Trata-se de uma técnica legislativa que visa conferir a amplitude de aplicação do conceito às mais diversas situações, inclusive que podem vir a surgir em decorrência das constantes transformações sociais que o Direito precisa acompanhar.

Citando Barbosa Moreira, falam sobre o assunto Wambier, Wambier e Medina:

Barbosa Moreira observa que, às vezes, a lei se serve de conceitos juridicamente indeterminados, ou porque seria impossível deixar de fazê-lo, ou porque *não convém* usar de outra técnica.

A interpretação dos conceitos vagos vem adquirindo cada vez mais importância no mundo contemporâneo porque o uso destes conceitos consiste numa técnica legislativa *marcadamente afeiçoada à realidade em que hoje vivemos, que se caracteriza justamente pela sua instabilidade, pela imensa velocidade com que acontecem os fatos, com que se transmitem informações, se alteram “verdades” sociais.*<sup>21</sup> (destaque no original)

Importante que se tenha em mente, contudo, que a existência de um conceito indeterminado na lei não autoriza que o julgador se utilize de motivos discricionários para decidir.

No que se refere à repercussão geral, pois, não há que se falar em discricionariedade do Supremo Tribunal Federal para escolher as causas que irá decidir, sem qualquer parâmetro objetivo, pois uma decisão em tais moldes afrontaria os princípios basilares do Estado de Direito.

Sobre a inadmissibilidade de julgamento discricionário da repercussão geral pelo STF, lecionam Wambier, Wambier e Medina:

Embora não se esteja diante de conceitos determinados, ou seja, daqueles cujo referencial semântico é facilmente identificável no mundo empírico, existem,

---

<sup>21</sup> WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; MEDINA, José Miguel García. **Breves comentários à nova sistemática processual civil 3: leis n.º 11382/2006, n.º 11417/2006, n.º 11418/2006, n.º 11341/2006, n.º 11419/2006, n.º 11441/2007 e n.º 11448/2007.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 244.

indubitavelmente, critérios para que se possam identificar “questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa”. Deve-se afastar definitivamente a idéia de que se estaria aqui diante de decisão de natureza discricionária.<sup>22</sup>

Deve o Supremo Tribunal Federal, assim, basear-se em parâmetros minimamente objetivos do que seja repercussão geral do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, para decidir a questão sem discricionariedade ou subjetividade.

A delicada tarefa de delimitar esses parâmetros objetivos para caracterizar a repercussão geral conta com a contribuição dada pela doutrina, que traz sugestões a respeito.

O primeiro parâmetro seria a repetição da matéria tratada no recurso extraordinário em várias lides, permitindo que se considere que, sendo a questão tratada em um grande número de ações ou em processos repetitivos, haveria um interesse de grande parte da coletividade na solução da questão constitucional.

Esta é a impressão de Medina a respeito da importância da repetição das questões: “Parece-nos, de todo modo, que um dos elementos mais importantes a nortear a configuração da repercussão geral da questão constitucional será o fato de *a mesma questão poder se repetir em outras ações*”.<sup>23</sup> (destaque no original).

De fato, a razão de existir do pressuposto de repercussão geral é que a causa julgada norteie a aplicação do direito constitucional a outros casos semelhantes. Nos dizeres de Bermudes:

A relevância da matéria constitucional versada no recurso extraordinário será medida, não em função do modo como o julgado recorrido e o que vier a ser proferido pelo STF repercutirem na esfera do interesse do litigante, porém da sua repercussão na sociedade. À luz do §3º, a admissibilidade do recurso extraordinário dependerá da verificação de que, efetivamente, o quanto nele se decidir alcançará outras

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 242.

<sup>23</sup> MEDINA, José Miguel Garcia. *Op. cit.*, p. 1058.

situações semelhantes, ou contribuirá para a solução uniforme da questão constitucional em causa.<sup>24</sup>

Gomes Junior procura sintetizar o que seriam os reflexos econômico, político social ou jurídico caracterizadores da repercussão:

- a) *reflexos econômicos*: quando a decisão possuir potencial de criar um precedente, outorgando um direito que pode ser reivindicado por um número considerável de pessoas (alteração nos critérios para se considerar a correção monetária dos salários de determinada categoria, além de grande parte das questões tributárias, por exemplo).
- b) *quando presente relevante interesse social*: que tem uma vinculação ao conceito de interesse público em seu sentido *lato*, ligado a uma noção de “bem comum”. (...)
- c) *reflexos políticos*: na hipótese de decisão que altere a política econômica ou alguma diretriz governamental de qualquer das esferas de governo (municipal, estadual ou federal) ou que deixe de aplicar tratado internacional. (...)
- d) *reflexos sociais*: existirão quando a decisão deferir um direito ou indeferi-lo e essa mesma decisão vier a alterar a situação de fato de várias pessoas. (...)
- e) *reflexos jurídicos*: esse é um requisito relevante, sob vários aspectos. Haverá repercussão geral quando a decisão atacada no recurso extraordinário estiver em desconformidade com o que já decidido pelo STF (jurisprudência dominante ou sumulada). (...) <sup>25</sup> (destaques no original)

Além dos parâmetros acima analisados, traçados pelo §1º do art. 543-A do Código de Processo Civil, há outra hipótese contida no §3º do mesmo artigo, o qual estabelece que “haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal”.

De forma semelhante, o atual Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal contemplou essa questão em seu art. 323, §1º, que

---

<sup>24</sup> BERMUDES, Sergio. **A Reforma judiciária pela Emenda Constitucional n. 45**: observações aos artigos da Constituição Federal alterados pela Emenda Constitucional n.º 45, de 8 de dezembro de 2004. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 54-55.

<sup>25</sup> GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. A Repercussão geral da questão constitucional no recurso extraordinário – EC 45. In: NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coords.). **Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e assuntos afins**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 284-286.

dispensa o procedimento de deliberação pelos demais ministros da Turma sobre a repercussão geral “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”.

Trata-se de uma hipótese de relevância presumida, como denomina Kozikoski, que ocorre quando a decisão recorrida for contrária à súmula ou jurisprudência dominante do Supremo:

A Lei nº 11.418/2006, ao veicular o texto do art. 543-A do CPC, conferiu os balizamentos interpretativos, à guisa de caracterização da repercussão geral, estabelecendo hipóteses de *relevância presumida* no tocante a certas questões constitucionais.

(...) O § 3º. do art. 543-A apresenta hipótese de *relevância presumida* da questão constitucional, ao dispor que “haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal”.<sup>26</sup> (destaque no original)

Nesse caso, a repercussão decorre da própria lei, que aponta um parâmetro objetivo para enquadrar a discussão em tal conceito.

Saliente-se que, mesmo em se tratando de questão de presumida relevância, em que se aplica o art. 543-A, §3º, do CPC, há necessidade da apresentação formal da preliminar de repercussão geral, conforme exigido pelo §2º do mesmo dispositivo, segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> KOZIKOSKI, Sandro Marcelo. **Manual dos recursos cíveis: teoria geral e recursos em espécie**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2007. p. 410-411.

<sup>27</sup> Cite-se julgado do Supremo Tribunal Federal:  
EMENTA: PROCESSO PENAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO CRIMINAL. PRELIMINAR. REPERCUSSÃO GERAL DAS QUESTÕES CONSTITUCIONAIS. AUSÊNCIA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO IMPROVIDO.

I – **Nos termos do art. 327, e § 1º, do RISTF, com a redação dada pela Emenda Regimental 21/2007, os recursos que não apresentem preliminar formal e fundamentada de repercussão geral serão recusados. A obrigação incide, inclusive, quando eventualmente aplicável o art. 543-A, § 3º, do Código de Processo Civil.** Precedentes. (...)

## Ponderações acerca da Presunção de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário Interposto por Ente Público

É notório que grande parte dos recursos que tramitam perante os Tribunais de segunda instância e superiores são relativos a processos que envolvem o Poder Público, seja no polo ativo, seja no passivo.

Os entes da administração pública figuram em expressivo número de demandas, haja vista a imensa gama de relações jurídicas em que se apresentam, nas mais diversas áreas, como tributária, previdenciária, administrativa, civil e outras.

As lides que envolvem os entes públicos, por vezes ocasionadas pela dificuldade dos cidadãos de fazer valer direitos constitucionalmente assegurados, acabam por gerar demandas repetitivas, como observam Theodoro Júnior, Nunes e Bahia:

E, em países como o Brasil, nos quais não são asseguradas políticas públicas adequadas de obtenção de direitos fundamentais, a chamada litigância de interesse público (*Prozeßführung im öffentlichen Interesse*), que consiste num dos fatores determinantes da geração de demandas repetitivas, não constitui uma exceção, mas, sim uma regra, de modo a conduzir inúmeras pessoas à propositura de demandas envolvendo pretensões isomórficas (v.g., contra o Poder Público), que merecem um tratamento diferenciado e legítimo.<sup>28</sup>

Ocorre que se, por um lado, se buscam soluções para diminuir a quantidade de recursos julgados pelo Judiciário, e em boa parte essa quantidade se deve à massa de processos em que figura a Administração Pública como parte, por outro ângulo não se pode deixar de considerar que tais processos envolvem um interesse que não é de um litigante

---

(AI 705218 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 05/05/2009, DJe-104 DIVULG 04-06-2009 PUBLIC 05-06-2009 EMENT VOL-02363-13 PP-02740) (destaque acrescido)

<sup>28</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre. Litigiosidade em massa e repercussão geral no recurso extraordinário. **Revista de processo**, São Paulo, a. 34, n. 177, p. 9-46, nov./2009. p. 20-21.

individual, mas inerente a toda a coletividade, e por isso mesmo é chamado de interesse público.

O interesse público nada mais é, pois, que a conjunção de vários interesses individuais que convergem no mesmo sentido e que se concentram em um ente que os representa.

Explica Borges:

O interesse público, pois, é um somatório de interesses individuais coincidentes em torno de um bem da vida que lhes significa um valor, proveito ou utilidade de ordem moral ou material, que cada pessoa deseja adquirir, conservar ou manter em sua própria esfera de valores.

Esse interesse passa a ser público, quando dele participam e compartilham um tal número de pessoas, componentes de uma comunidade determinada, que o mesmo passa a ser também identificado como interesse de todo o grupo, ou, pelo menos, como um querer valorativo predominante da comunidade.<sup>29</sup>

Não se trata, pois, de interesse contraposto ao dos particulares, ao passo que também não se confunde com cada interesse particular individualmente considerado, mas de um interesse comum a todas as pessoas que compõem o grupo. Mello esclarece o conceito:

É que, na verdade, o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a *dimensão pública dos interesses individuais*, ou seja, dos interesses *de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado)*, nisto se abrigo também o *depósito intertemporal destes mesmos interesses*, vale dizer, já agora, encarados eles em sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade das gerações de seus nacionais. (...)

*Donde, o interesse público deve ser conceituado com o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.*<sup>30</sup> (destaque no original)

Assim, quando se está diante da defesa desse interesse transindividual titularizado pelo ente público, os mecanismos de filtragem dos recursos aos

---

<sup>29</sup> BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? **Interesse público**, Porto Alegre, n. 37, p. 29-48, maio/jun. 2006. p. 36-37.

<sup>30</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 56, de 10.12.2007. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 60-61.

Tribunais superiores, em que pese se dirijam indistintamente a toda espécie de demandante, devem ser aplicados com a necessária parcimônia.

Isto porque o interesse público sempre deve prevalecer sobre o individual, já que aquele representa um bem que aproveita a todos. Este é o princípio da supremacia do interesse público, como conceitua Mello:

Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados.<sup>31</sup>

Falando do princípio da supremacia do interesse público, Di Pietro explica que “esse princípio, também chamado de princípio da **finalidade pública**, está presente tanto no momento da **elaboração da lei** como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o **legislador** e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação”<sup>32</sup> (destaque no original).

Além dessa característica de prevalência sobre o individual, o interesse público não pode ser renunciado por quem quer que o represente.

Trata-se do princípio da indisponibilidade do interesse público, que obriga todo agente administrativo a zelar por ele com todos os meios à sua disposição, pois lhe é vedado abrir mão ou descuidar de um direito que não é seu, mas da coletividade.

A propósito, ensina Mello:

A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>32</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 63.

que lhe incumbe apenas curá-los, o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuer a *intentio legis*.<sup>33</sup>

Essas duas características inerentes ao interesse público, sua supremacia e sua indisponibilidade, são a base do direito administrativo, como bem salienta Borges:

Ora, todo o direito administrativo é construído sobre dois pilares básicos: a *supremacia do interesse público* sobre o interesse privado e a *indisponibilidade do interesse público*. Sobre esses dois pilares é que se estruturam, de um lado, as chamadas *prerrogativas de potestade pública* e, de outro, as *sujeições de potestade pública*, que corporificam o conteúdo da atividade administrativa.<sup>34</sup> (destaque no original)

Em decorrência do interesse público, cuja defesa é o objetivo precípua da atuação dos entes públicos na via judicial, exsurtem prerrogativas processuais necessárias à ampla consecução dessa finalidade.

Essas prerrogativas não se confundem com privilégios, eis que estes carecem de fundamento e representam injustificado tratamento discriminatório entre as partes, enquanto aquelas consistem em meios para possibilitar a defesa judicial da Fazenda Pública de maneira eficaz. Nas palavras de Cunha:

Para que a Fazenda Pública possa, contudo, atuar da melhor e mais ampla maneira possível, é preciso que se lhe confirmem condições necessárias e suficientes a tanto. Dentre as condições oferecidas, avultam as *prerrogativas* processuais, identificadas, por alguns, como *privilégios*. Não se trata, a bem da verdade, de *privilégios*. Estes – os *privilégios* – consistem em vantagens sem fundamento, criando-se uma discriminação, com situações de desvantagens. As “vantagens” processuais conferidas à Fazenda Pública revestem o matiz de *prerrogativas*, eis que contêm fundamento razoável, atendendo, efetivamente, ao princípio da igualdade, no sentido aristotélico de tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual.<sup>35</sup> (destaque no original)

---

<sup>33</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 73-74.

<sup>34</sup> BORGES, Alice Gonzalez. Op. cit., p. 32.

<sup>35</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Dialética, 2008. p. 34.

Dentre essas prerrogativas, pode-se citar os prazos mais longos para a Fazenda Pública contestar e recorrer (art. 188 do Código de Processo Civil), o reexame necessário (art. 520 do CPC) e a fixação equitativa de honorários advocatícios nas causas em que a Fazenda Pública for vencida (art. 20, §4º do Código de Processo Civil), entre outras.

A justificativa para a existência dessas prerrogativas processuais é o próprio interesse público em jogo, haja vista que toda a coletividade será indiretamente afetada por eventual derrota que o ente público vier a sofrer na demanda judicial, não ofendendo o princípio da isonomia.

Assevera Brawerman sobre tal ponto:

Seguindo esse raciocínio, a derrota de uma ação judicial defendida pela advocacia pública representa, por via reflexa, a derrota da própria sociedade. Não é por outro motivo que a legislação processual trata de forma diferenciada a advocacia pública em juízo, sem que com isso seja considerado violado o princípio constitucional da isonomia de partes.

Certos privilégios, em favor das entidades estatais e em nome do interesse público, contidos nas leis e na própria Constituição, não ferem o princípio da isonomia.<sup>36</sup>

Ainda acerca da questão, menciona Cunha:

Exatamente por atuar no processo em virtude da existência de interesse público, consulta ao próprio interesse público viabilizar o exercício dessa sua atividade no processo da melhor e mais ampla maneira possível, evitando-se condenações injustificáveis ou prejuízos incalculáveis para o Erário e, de resto, para toda a coletividade que seria beneficiada com serviços públicos custeados com tais recursos.<sup>37</sup>

Seguindo essa linha de raciocínio, em que o interesse público enseja tratamento diferenciado às lides que envolvem o Estado, *lato sensu*, também no que se refere ao recurso extraordinário e à exigência de repercussão

---

<sup>36</sup> BRAWERMAN, André. Recurso extraordinário, repercussão geral e a advocacia pública. **Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC**, São Paulo, n. 10, p. 143-160, jul./dez. 2007. p. 155.

<sup>37</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Op. cit.*, p. 34.

geral para sua admissão, deve-se atentar para as peculiaridades dos processos em que é parte um ente público.

A respeito disso, salienta Brawerman que “o conceito a ser dado pelo STF para “repercussão geral” deve ser coerente com o princípio da “supremacia do interesse público sobre o interesse privado”, que é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade”.<sup>38</sup>

A técnica de pinçamento dos recursos extraordinários que leva em conta a repercussão geral da questão tratada deve ser utilizada em coerência com o interesse público que é alvo da demanda.

O emprego desse meio de filtragem como forma de impedir o abarrotamento do Supremo Tribunal Federal com recursos não pode acarretar impedimento para o acesso amplo à Justiça, especialmente quando se trata da defesa de um bem da vida afeto à coletividade.

Mais importante do que decidir os recursos de forma ágil e eficiente, em termos estatísticos, é dar a solução justa ao litígio, sopesando os interesses em conflito.

São nesse sentido as conclusões de Theodoro Junior, Nunes e Bahia:

Compreende-se a necessidade de dar resposta ao grande número de processos (e de recursos) que abarrotam os tribunais – fenômeno, em muito, provocado pela chamada “litigância de interesse público” – e os impede de oferecer uma resposta célere; entretanto, a atividade judicial não é movida apenas pela rapidez (e por uma lógica numérica e exata de “custo-benefício”), mas reclama também correção (*justesse*) da decisão aos princípios do modelo constitucional do processo próprio ao Estado Democrático de Direito.<sup>39</sup>

Do ponto de vista do interesse público, pois, não é exagero dizer que toda demanda que envolve o Poder Público terá repercussão geral, de algum dos prismas de sua acepção – econômico, social, político ou jurídico.

---

<sup>38</sup> BRAWERMAN, André. Op. cit., p. 153.

<sup>39</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre. Op. cit., p. 46.

Explica Mello que esse interesse público pode ser primário, que é o interesse público propriamente dito, ou secundário, que consiste no interesse particular do Estado como pessoa jurídica:

É que, além de subjetivar estes interesses, o Estado, tal como os demais particulares, é, também ele, uma pessoa jurídica, que, pois, existe e convive no universo jurídico em concorrência com todos os demais sujeitos de direito. Assim, independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa.<sup>40</sup>

Todavia, o autor esclarece que o interesse público secundário somente pode ser tutelado quando coincidir com o primário, citando renomada doutrina:

Essa distinção a que se acaba de aludir, entre interesses públicos propriamente ditos – isto é, interesses primários do Estado – e interesse secundários (que são os últimos a que se aludiu), é de trânsito corrente e moente na doutrina italiana, e a um ponto tal que, hoje, poucos doutrinadores daquele país se ocupam em explicá-los, limitando-se a fazer-lhes menção, como referência a algo óbvio, de conhecimento geral. Este discrimen, contudo, é exposto com exemplar clareza por Renato Alessi, colacionando lições de Carnelutti e Picardi, ao elucidar que os interesses secundários do Estado *só podem ser por ele buscados quando coincidentes com os interesses primários*, isto é, com os interesses públicos propriamente ditos.<sup>41</sup> (destaque no original)

Portanto, o ente público em juízo estará sempre a defender um interesse público que, ainda que no caso concreto se afigure como interesse público secundário, tem por trás a finalidade de realizar o interesse primário, que é de toda a sociedade e não somente da pessoa jurídica que o titulariza.

Por conseguinte, a discussão a ser travada em eventual recurso extraordinário interposto pelo ente público sempre trará ínsito o conceito

---

<sup>40</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 65.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 66.

de repercussão geral, que poderia ser considerada, em casos que tais, como presumida.

Essa é a ideia preconizada por Brawerman:

A regra geral a ser adotada pelo STF é, portanto, a de que as causas defendidas pela advocacia pública, que em sua essência tem a defesa do interesse público, são relevantes para a sociedade e, por esse motivo, presumem-se preenchidos os critérios de “repercussão geral” para a admissibilidade do recurso extraordinário. A rigor, seria até mesmo dispensável a comprovação de “repercussão geral”, eis que seria o interesse público o pressuposto de cada recurso extraordinário interposto na advocacia pública.<sup>42</sup>

No tocante aos recursos extraordinários interpostos pelo Poder Público, assim, ainda que exigida a apresentação formal da preliminar de repercussão geral, a configuração desta poderia ser considerada satisfeita pela simples menção de se tratar de recurso interposto pelo ente estatal, invocando o interesse público.

Poder-se-ia sugerir para tanto, inicialmente, o acréscimo de previsão legal que estabeleça que a repercussão geral será presumida quando o recorrente for ente da administração pública, a exemplo da relevância presumida estabelecida no §3º do art. 543-A do Código de Processo Civil, que trata de recurso que impugne decisão contrária à súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal.

Tal sugestão é dada por Brawerman:

A essa lista eu acrescento à proposta legislativa, à guisa de sugestão, a regra de que as causas que envolvam a Fazenda Pública será dotada de presunção de admissibilidade *iuris tantum* “de repercussão geral das questões constitucionais”.

Não seria desarrazoada, portanto, a possibilidade da lei regulamentadora da “repercussão geral” determinar algumas hipóteses excludentes de demonstração da admissibilidade, ou, ao menos, a presunção legal em favor da admissibilidade, em determinadas hipóteses, dentre elas, o exercício da advocacia pública.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> BRAWERMAN, André. Op. cit., p. 153.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 158.

Mas ainda que não se faça qualquer inserção no texto da lei no sentido de admitir presumidamente a repercussão geral no recurso extraordinário do ente público, parece que esta presunção pode ser extraída *de lege lata*.

Considerando-se que sempre há interesse público em uma ação judicial em que seja parte o Poder Público em sua ampla acepção, esse interesse público trará sempre algum reflexo econômico, social, político ou jurídico relevante para a sociedade como um todo, vale dizer, transcendente àqueles limites subjetivos da causa.

Sob tal enfoque, pertinentes as observações de Brawerman:

Assim, não seria despropositado afirmar que os interesses defendidos pela advocacia pública têm o pressuposto, a presunção de que preenche os requisitos do que seja “repercussão geral”, se levarmos em consideração o ordenamento jurídico brasileiro, que aponta para uma advocacia de temas que (i) afeta um grande número de pessoas (coletividade); (ii) trata de assuntos significativos — princípios da administração pública (moralidade, eficiência, publicidade...), questões de ordem econômica, ambiental, urbanística, orçamentária, tributária, federativa, etc.; (iii) e a advocacia de causa com significado geral, que transcende os interesses egoísticos, eis que representa, em última análise, a advocacia do interesse público.<sup>44</sup>

Portanto, considerando a indeterminação do conceito de relevância do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, bem como a íntima correlação desse conceito com o interesse público defendido pelo Estado e, por fim, a existência da transcendência da questão constitucional sempre que a demanda envolver ente público, basta a aplicação do § 1º do art. 543-A do Código de Processo Civil, sem necessidade de se proceder a qualquer alteração legal para inserir nova hipótese de repercussão geral.

Por tais razões, pode-se entender que é suficiente aplicar a legislação já existente e em vigor que regulamenta o instituto da repercussão geral, interpretado à luz dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 153.

interesse público, para considerar que resta caracterizada presumidamente a repercussão geral nos recursos extraordinários interpostos por ente público.

Esse posicionamento pode e deve ser defendido pelos advogados públicos, ao formularem em sua petição de recurso extraordinário a preliminar formal de repercussão geral, sustentando a presunção desta pelo simples fato de se tratar a parte de ente público, a defender, inexoravelmente, o interesse público.

A reiteração dessa tese certamente surtirá efeito no sentido da criação de precedentes jurisprudenciais que facilitarão a admissão dos recursos extraordinários interpostos pela advocacia pública perante a Corte Suprema, impedindo que causas de evidente transcendência e relevância deixem de ter a devida apreciação constitucional em razão de óbice processual e formal.

## Conclusões

1. O Supremo Tribunal Federal tem a função precípua de guardião da Constituição Federal, não consistindo simplesmente em mais uma instância recursal. A plena realização desse mister vem sendo ameaçada pela enorme quantidade de processos dirigidos àquela Corte, sendo que o maior número destes refere-se a recursos extraordinários. Esse problema, a que se denominou a “crise do STF”, ensejou a adoção de diversas medidas para diminuir o trabalho do Supremo e sobretudo para filtrar os recursos extraordinários, dentre as quais se destaca, historicamente: a criação das Súmulas; a arguição de relevância da questão federal; a criação do Superior Tribunal de Justiça; o aumento dos poderes do relator; a retenção de recursos especiais e extraordinários em face de decisões interlocutórias; os óbices à admissão dos recursos excepcionais criados pela jurisprudência; a súmula vinculante; a repercussão geral da questão constitucional.

2. A Emenda Constitucional nº 45/2004 inseriu o §3º. do art. 102 da Constituição, o qual estabelece que, para fins de admissibilidade do

recurso extraordinário, deverá ser demonstrada a repercussão geral da questão constitucional. Este dispositivo constitucional consiste em norma de eficácia limitada, sendo necessária sua regulamentação por lei, o que ocorreu com a edição da Lei nº 11.418/2006, que acrescentou os arts. 543-A e 543-B ao Código de Processo Civil.

3. O §1º. do art. 543-A do Código de Processo Civil estabeleceu que, 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. Assim, a repercussão geral será configurada se houver relevância e transcendência da questão. Aqueles parâmetros, embora tratem de conceitos jurídicos indeterminados, devem ser aplicados com razoável objetividade, não se admitindo decisão discricionária ou subjetiva do STF para julgar se a questão tem ou não repercussão geral. Além dessas hipóteses, o §3º. do art. 543-A estabelece uma de relevância presumida quando o recurso impugnar decisão contrária à súmula ou à jurisprudência dominante do Tribunal.

4. No tocante aos recursos extraordinários interpostos por ente público, dadas a supremacia e a indisponibilidade do interesse público defendido, deve ser analisada a repercussão geral de forma diferenciada. Esse tratamento especial dado ao Poder Público quando parte no processo já ocorre em diversas prerrogativas processuais estabelecidas por lei, sem gerar afronta ao princípio da isonomia.

5. À luz da legislação vigente, interpretando-se os conceitos de relevância do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico em harmonia com o interesse público defendido pelo Estado, bem como a transcendência da questão constitucional quando a demanda envolver ente público, possível entender que a repercussão geral sempre estará presente em tais recursos, devendo ser considerada como presumida.

6. O advogado público pode e deve defender a tese acerca da presunção de repercussão geral no recurso extraordinário interposto pelo ente público, a fim de suscitar o surgimento de precedentes jurisprudenciais para viabilizar a admissão desses recursos extraordinários e evitar que a

eventual imposição do óbice processual e formal possa impedir a análise da questão constitucional suscitada.

### Referências

ASSIS, Araken de. **Manual dos recursos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BERMUDES, Sergio. **A Reforma judiciária pela Emenda Constitucional nº 45: observações aos artigos da Constituição Federal alterados pela Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 54-55.

BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? **Interesse público**, Porto Alegre, n. 37, p. 29-48, maio/jun. 2006.

BRAWERMAN, André. Recurso extraordinário, repercussão geral e a advocacia pública. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, São Paulo, n. 10, p. 143-160, jul./dez. 2007.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. As Inovações da EC n. 45/2004 quanto ao cabimento do recurso extraordinário. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos (Coords.). **Reforma do Judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC nº 45/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 531-548.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Dialética, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. A Repercussão geral da questão constitucional no recurso extraordinário – EC 45. In: NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coords.). **Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e assuntos afins**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p 263-306.

Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, Curitiba, n. 3, p. 135-168, 2012.

KOZIKOSKI, Sandro Marcelo. A Repercussão geral das questões constitucionais e o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos (Coords.). *Reforma do Judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 743-759.

KOZIKOSKI, Sandro Marcelo. *Manual dos recursos cíveis: teoria geral e recursos em espécie*. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

LAMY, Eduardo de Avelar. Repercussão geral no recurso extraordinário: a volta da argüição de relevância? In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos (Coords.). **Reforma do Judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC nº 45/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 167-179.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A Realidade judiciária brasileira e os Tribunais da Federação – STF e STJ: inevitabilidade de elementos de contenção dos recursos a eles dirigidos. In: FUX, Luiz; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coords.). **Processo e constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 1068-1077.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Recurso extraordinário e recurso especial**. 10 ed. rev., atual. e ampl. de acordo com as leis nº 11.417 e nº 11.418/2006 e a emenda regimental STF 21/2007. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão geral no recurso extraordinário**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEDINA, José Miguel Garcia. Variações recentes sobre os recursos extraordinário e especial – breves considerações. In: FUX, Luiz; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (Coords.). **Processo e constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 1050-1066.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 56, de 10.12.2007. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Bernardo Pimentel. **Introdução aos recursos cíveis e à ação rescisória**. 6. ed. atual. de acordo com as Leis nº 11.672 e nº 11.697, de 2008. São Paulo: Saraiva, 2009.

THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre. Litigiosidade em massa e repercussão geral no recurso extraordinário. **Revista de processo**, São Paulo, a. 34, n. 177, p. 9-46, nov./2009. p. 9-46.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; MEDINA, José Miguel Garcia. **Breves comentários à nova sistemática processual civil: emenda constitucional nº 45/2004 (reforma do judiciário); Leis nº 10.444/2002, nº 10.358/2001 e nº 10.352/2001**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; MEDINA, José Miguel Garcia. **Breves comentários à nova sistemática processual civil 3: Leis nº 11382/2006, nº 11417/2006, nº 11418/2006, nº 11341/2006, nº 11419/2006, nº 11441/2007 e nº 11448/2007**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.