NOTAS E COMENTÁRIOS

A RELEVÂNCIA DA QUESTÃO FEDERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO*

PEDRO GORDILHO**

1. Inúmeras opções têm sido propostas visando solver a chamada "crise do Supremo Tribunal", que é, em última análise, uma crise de quantidade de recursos extraordinários e seus derivados, porque não passa ela da constatação de que o Supremo Tribunal, desde alguns anos, viu-se em face de um problema quase intransponível: o do congestionamento de tais processos submetidos a seu julgamento, podendo trazer, obviamente, em conseqüência — a despeito da infatigável operosidade de seus ministros — uma indesejável perda de qualidade das decisões que pronuncia.

2. Aqui estão, em linhas superficiais, as tentativas adotadas sem sucesso para minorar a questão do congestionamento. Primeiro, atribuiu-se aos presidentes dos tribunais competência para exame dos requisitos de admissibilidade do recurso extraordinário, podendo denegá-lo. Esta modalidade de desencorajamento não surtiu efeitos senão por um breve período. A segunda medida consistiu na organização da súmula que, conquanto sem efeito vinculante, serviria de embaraço natural ao recurso extraordinário contrário a seu enunciado. Não atendeu completamente a essa finalidade.

3. Depois veio a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969. Esta emenda introduziu um parágrafo único no artigo que dispõe sobre a competência do Supremo Tribunal, o art. 119, deferindo ao Tribunal o poder de indicar, em seu regimento, as causas que, por sua natureza, espécie ou valor, devem comportar o recurso extraordinário com apoio nas alíneas *a* e *d*, do inciso III, do mesmo

* Resumo de palestras pronunciadas em 23 de outubro de 1985 e 24 de março de 1986 no curso O Processo no Supremo Tribunal Federal, promovido pela Associação dos Advogados de São Paulo, e no ciclo de estudos sobre Direito Constitucional Aplicado, patrocinado pela Escola Superior de Advocacia da OAB, seção do Rio Grande do Sul, respectivamente.

** Advogado em Brasília.

art. 119. Quer dizer: quando a decisão é contrária a dispositivo da Constituição ou nega a vigência de tratado ou de lei federal, ou dá à lei federal interpretação divergente da que lhe deu outro tribunal ou o próprio Supremo Tribunal Federal.

4. No chamado "pacote de abril" de 1977, ratificou-se essa delegação, retirando-se a referência à "espécie" e substituindo-a pela *relevância* da questão federal. A partir desse momento a *relevância,* como pressuposto de admissibilidade do recurso extraordinário — originariamente legislada pelo Supremo Tribunal em seu regimento interno, na redação de 1975 — atingiu a culminância de regra constitucional.

5. São numerosas as tentativas de definir a relevância da questão federal. O saudoso Ministro Victor Nunes Leal salientava, no estudo mais precioso que se tem sobre o tema, que o conceito de relevância deve ser apurado especialmente do ponto de vista do interesse público. Este seria o primeiro balizamento para esta tormentosa questão. Lembrava o saudoso ministro, oferecendo um universo de situações que a jurisprudência, infelizmente, não consagrou, que, em princípio, qualquer problema de aplicação da lei é de interesse público. Na prática, porém, muitas questões limitam-se a partes, sem reflexos além do exclusivo interesse dos litigantes. Nesta linha de pensamento, inspirando-se em precedentes norte-americanos, o saudoso ministro enumerava algumas hipóteses. Seriam relevantes as questões de natureza legal que versassem sobre, por exemplo, as atribuições de autoridades de nível elevado, ou que lidam com interesses de amplas coletividades, as questões referentes à definição de um instituto tributário que interesse a centenas de milhares de pessoas, as questões relativas à interpretação de uma lei que abranja extensa categoria de funcionários públicos, as questões que versarem sobre uma norma legal que, aplicada de um ou de outro modo, pode afetar fundamente todo o ramo da produção ou do comércio, as questões versando sobre dissídio jurisprudencial em torno de uma lei de aplicação freqüente, como a lei de locação ou a lei de luvas.

6. O Ministro Evandro Lins e Silva adota esta mesma linha de entendimento, lembrando que o próprio Supremo Tribunal, em decisão anterior à Emenda Regimental n.º 3, que introduziu pela vez primeira o requisito da relevância, já se referira à relevância da questão federal, conceituando-a como ofensa ao interesse público, ao interesse geral, ao interesse nacional. Concordando com este entendimento do Tribunal, o eminente Ministro Evandro Lins e Silva propõe, como conceito de relevância da questão federal, a idéia de que a causa é relevante quando traz em si mesma um interesse público ou encerra uma garantia fundamental do cidadão. O Ministro Evandro Lins, portanto, coloca sob o manto da questão federal relevante, além do interesse público,

também os direitos fundamentais do indivíduo e as questões pertinentes ao estado civil das pessoas.

7. De forma cuidadosa e extremamente erudita, Barbosa Moreira, apoiando-se em subsídios do direito estrangeiro, sugere situações que se devem ter como configuradoras do conceito de relevância. Primeiro, a questão capaz de influir concretamente, de maneira generalizada, numa grande quantidade de casos. Depois, a decisão capaz de servir à unidade e ao aperfeiçoamento do direito ou particularmente significativa para seu desenvolvimento. Segue-se decisão que tenha imediata importância jurídica ou econômica para círculo mais amplo de pessoas ou para mais extenso território da vida pública. É igualmente relevante, segundo Barbosa Moreira, questão em torno de decisão que possa ter como conseqüência a intervenção do legislador no sentido de corrigir o ordenamento positivo ou de lhe suprir lacunas. É ainda relevante a questão que se forme em torno de decisão que seja capaz de exercer influência capital sobre as relações com estados estrangeiros ou com outros sujeitos do direito internacional público. Acrescenta ainda Barbosa Moreira que — cuidando-se de matérias já largamente avaliadas pelos tribunais — a proposição de novos argumentos, desconhecidos, inéditos, pode retratar uma situação que se configure sob a rubrica de relevante.

8. Em vibrante monografia, o Prof. Calmon de Passos anota que o fato de se insistir no interesse público, como parâmetro para aferição da relevância, não a priva de sua extrema subjetividade e do risco que daí decorre, da elasticidade ao sabor das opiniões e das pressões de indivíduos e de grupos.

9. E diz mais: o interesse público capaz de configurar a relevância não pode ser entendido como interesse do Estado, do poder político institucionalizado ou de qualquer de seus órgãos, nem pode ser visto do prisma de qualquer das funções do governo, colocando-se como desmerecedor de apreço e valoração o interesse privado objeto da lide. É o interesse privado, em última análise, o que pesa, porque é ao indivíduo que se procura tutelar quando se formaliza o direito. Toda vez que se transfere do indivíduo (pessoa na plenitude de seu ineditismo e irrepetibilidade e na existência absoluta de sua realização humana) para o Estado (seus sinônimos ou suas camuflagens) o centro de valorização jurídica, o que se está fazendo é prostituir o direito, transformando-se o semelhante em servo e o cidadão em súdito.

10. O que sobressai, como se vê, é o interesse público, o que tem sido considerado de expressão na conceituação da questão federal relevante é o interesse público, *um interesse, pois, que deve ser maior fora da causa do que propriamente dentro dela.*

11. No tocante ao Supremo Tribunal, conquanto não se pudesse extrair, antes da Emenda Regimental n.º 2, de 4 de dezembro de 1985, o entendi-

mento dominante sobre o conceito de relevância, uma vez que o julgamento não era, como ainda hoje, motivado, alguns de seus eminentes ministros, em palestras e conferências, foram enunciando os seus pontos de vista, oferecendo definições que, a bem dizer, poderiam então ser tomadas como a expressão oficiosa do pensamento da corte.

12. O eminente Ministro Oscar Corrêa, em notável conferência, O papel do Supremo Tribunal Federal, pronunciada no V Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, manifestou sua opinião no sentido de que o Tribunal deveria editar esclarecimentos sobre o que entende por argüição de relevância, quando deve ser oposta e alguns dos critérios que levam a corte a considerar relevante uma questão federal. Anota o eminente Ministro Oscar Corrêa que relevância só pode caber quando se tratar de questão federal relevante, relevante para o direito federal e não para o interesse pessoal e exclusivo da parte (como o vulto ou interesse que, para a parte, tem a demanda). Em tom didático, o eminente Ministro Oscar Corrêa lembra que a argüição só deve ser interposta quando o óbice regimental impede o conhecimento do recurso extraordinário interposto, vale dizer, quando não se prequestiona ou quando não se invoca ofensa à Constituição e não se suscita a manifesta divergência com a Súmula do Supremo Tribunal. Não se compreendendo o conceito, desconhecendo-se o alcance do instrumento, anota ainda o eminente Ministro, argúi-se a relevância como se fora apêndice obrigatório do recurso extraordinário, daí a razão do grande número de argüições, o difícil e fatigante trabalho de avaliá-las e julgá-las e o reduzido número de argüições acolhidas.

13. Para o eminente Ministro Cordeiro Guerra, em conceituação enunciada para o autor deste trabalho, somente os casos social, política, jurídica, econômica e moralmente relevantes, tendo em vista o interesse público, devem ser submetidos ao julgamento do Supremo Tribunal. Como se vê, ainda é o interesse público o marco, o balizador do conceito de relevância da questão federal.

14. O eminente presidente, Ministro Moreira Alves, em notável conferência que, bem antes da Emenda Regimetal n.º 2/85, pronunciou no Instituto dos Advogados Brasileiros sobre A missão constitucional do Supremo Tribunal Federal e a argüição de relevância da questão federal (*Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros*, n.ºs 58//59), assinala, em cuidadosa e rica análise do tema, que "o julgamento em tese da relevância, ou não, da questão federal é antes ato político do que propriamente ato de prestação jurisdicional, e isso porque não se decide o caso concreto, mas apenas se verifica a existência, ou não, de um interesse que não é do recorrente, mas que é superior a ele, pois é o interesse federal de se possibilitar ao tribunal supremo do país a manifestação sobre a questão jurídica que é objeto daquele caso concreto, mas que

transcende dele, pela importância jurídica, social, econômica ou política da questão mesma em julgamento, abstraídos os interesses concretos das partes litigantes. É, aliás, em virtude desse caráter político, advindo do julgamento em tese, que se explica e se justifica a circunstância de se admitir que a argüição de relevância da questão federal seja acolhida ainda quando a maioria do Tribunal se manifeste pela sua rejeição, e desde que essa maioria se forme com o mínimo de quatro votos em 11 possíveis".

15. Nos debates que se seguiriam à conferência que está servindo de expressão do pensamento do eminente Ministro Moreira Alves, foi feita a S. Exa. a seguinte pergunta: em que é que o Supremo Tribunal se baseia para considerar relevante a questão? Respondeu com grande precisão e rigor técnico o eminente Ministro Moreira Alves: "Se a argüição de relevância tivesse por objeto o julgamento do interesse concreto do jurisdicionado, teria este o direito a que V. Exa. alude, o direito que exigiria, para o seu respeito, a lavratura de um acórdão com os seus fundamentos. Sucede, porém, que, na argüição de relevância da questão federal, o Supremo Tribunal não está, propriamente, prestando jurisdição ao argüente, para dar-lhe, ou não, ganho de causa, mas está realizando um ato de natureza política, à semelhança do que sucede com os julgamentos em tese, e, portanto, *in abstracto*: a hipótese, independentemente do interesse concreto das partes, tem relevância para o ordenamento jurídico federal, e, portanto, deve o tribunal manifestar-se sobre ela."

16. O que vai estar em julgamento na apreciação da argüição de relevância da questão federal, portanto, é saber se a tese a que se refere a argüição de relevância tem, ou não, relevância para o ordenamento jurídico federal.

17. Como se sabe, o inciso XI do art. 325 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, na redação da Emenda Regimental n.º 2, de 4 de dezembro de 1985, admite o recurso "em todos os demais feitos, quando reconhecida a relevância da questão federal". O Supremo Tribunal, assim, praticamente generalizou o requisito da relevância para todos os casos, com exclusão das hipóteses declinadas nos incisos I a X do mesmo art. 325, mas o fez mantendo o rito que vem do regimento na redação anterior, objeto de permanente e acentuada censura dos jurisdicionados e dos advogados. Quer dizer: o Supremo Tribunal praticamente generalizou o processo de argüição de relevância — *continuando a produzir, em conselho, julgamentos não-motivados e irrecorríveis — agravado, impõe-se assinalar, por alcançar um universo que ocupa praticamente todas as instituições jurídicas.* Eis o teor do preceito regimental em sua redação vigente a partir do dia 1.º de fevereiro de 1986:

"Art. 325. Nas hipóteses das alíneas *a* e *d* do inciso III do art. 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;

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 questão de direito material;

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

18. É certo que no regimento atual o Supremo Tribunal aperfeiçoou em dois pontos capitais a disciplina anterior. Primeiro, quando definiu, no § 1.º do art. 327, o que seja questão federal relevante, conceituando-a como *a 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.* Em segundo lugar, ao prometer, no inciso VIII do art. 328 do Regimento, a divulgação, ao relacionar as argüições acolhidas, *da questão federal havida como relevante.* Conquanto aprimorada a disciplina, foi mantido, no entanto, o rito da argüição de relevância da questão federal, não se acolhendo, contrariamente à expectativa de todos, a idéia de que o requisito da relevância deveria ser apreciado como uma preliminar do recurso extraordinário, *em julgamento motivado e proferido em sessão pública,* após o que, se acolhida, o Supremo Tribunal passaria a examinar os demais pressupostos das alíneas *a* e *d.*

19. Apesar de o conceito de relevância ter sido expressamente deduzido no § 1.º do art. 327, a relevância da questão federal continua a ser assunto que obedece a critérios subjetivos, pois o que existe de variável e mutável nos julgamentos axiológicos e a inumerável quantidade de fatores que podem participar dessa enunciação impede a eleição de axioma que retrate, de forma objetiva, o conceito de questão federal relevante. Isso somente seria possível

pela sucessão dos casos que fossem sendo julgados em sessão pública pelo Tribunal — quando então a jurisprudência se iria formando no calor dos debates públicos — e não em conselho, inacessível às partes e seus patronos.

20. A juízo do autor, a compreensão do tema — *questão federal relevante* — não pode dispensar o exame do interesse público envolvido nela.

21. Existem disposições de direito individual que alcançam indiretamente o interesse público. É que se entende que se protege o direito individual em obséquio ao interesse público, como no caso da propriedade, que é garantida em toda a sua plenitude, porque há conveniência *nacional.*

22. Para facilitar a explanação, não se fale mais em interesse público, mas em preceitos que tutelam esse interesse público, a respeito dos quais se pode formar a questão da qual, eventualmente, originar-se-á a argüição de relevância que vai ou que poderá permitir o julgamento dos pressupostos constitucionais do recurso extraordinrio. Nas prescrições de ordem pública, o interesse da sociedade coletivamente considerada sobreleva a tudo, a tutela do interesse da sociedade constitui um fim primordial, principal, do preceito legal. Quando o preceito é de ordem privada, dá-se o inverso: só indiretamente serve o interesse público, a sociedade coletivamente considerada, pois a proteção do direito do indivíduo constitui o objetivo principal do preceito. Então, numa enunciação superficial, entram na categoria das normas que tutelam o interesse público as normas administrativas, as normas penais, as normas processuais, as de polícia e segurança, as normas de organização judiciária. São também da mesma índole as normas de direito tributário, de direito do trabalho, as que preservam o intersse da moral e das instituições sociais. É como o emérito Carlos Maximiliano (ver bibliografia *in fine*) apreciava o tema, apoiado na palavra autorizada de vários civilistas e publicistas franceses.

23. São também normas que se incluem entre os preceitos de ordem pública aquelas normas que, embora dispostas nos domínios do direito privado, visivelmente fazem predominar a tutela do interesse geral, subordinando a este o interesse do indivíduo isoladamente considerado. São as normas que têm por objeto fixar o estado das pessoas, a capacidade ou incapacidade, os direitos e deveres, regular os bens na sua divisão, disciplinar a forma e a validade dos atos.

24. É muito fácil se levantar o motivo em virtude do qual se deu predominância ao interesse público na caracterização da relevância e essa apuração vem facilitar a compreensão do problema. Em última análise, as normas que concernem ao interesse público, as prescrições de ordem pública, ordenando ou proibindo, visam sempre um só objetivo, que é estabelecer e salvaguardar o equilíbrio social. O objetivo da regra que concerne ao interesse público é assegurar a ordem social. O que não é indispensável para atingir esse objetivo

constitui norma dispositiva ou supletiva, derrogável ao arbítrio do indivíduo e, portanto, não necessariamente preservável no âmbito da coletividade.

25. A *res controversa* que se estabeleça em torno de preceitos legais da ordem dos que se acabam de declinar pode — não se diga deve, porque haverá sempre de ser considerada a hipótese concreta em que se verificou a ocorrência — originar uma questão que seria, *soi disant*, ontologicamente relevante, por envolver um preceito disciplinador da ordem pública, mas, para que ela assuma a configuração que o entendimento dominante deverá ter por exigível, é necesário que ela seja relevante do ponto de vista do interesse público para o ordenamento jurídico federal.

26. Conquanto não se contenha no âmbito desse trabalho, limitado, que é, à relevância da questão federal, não ao seu rito, parece cabível reservar algumas observações curiosas sobre o condenável processo de argüição de relevância. Nesta década em que esteve em uso a argüição de relevância — tendo sido até hoje ajuizadas bem mais de 30 mil — é fácil constatar-se que milhares de recursos extraordinários cabíveis, pertinentes e pontualmente interpostos, com fundamento nas disposições constitucionais, foram sacrificados, foram destruídos pelas dificuldades naturais que os advogados têm quanto ao domínio que se exige de regras técnicas sacralizadas nos preceitos regimentais — e ora reeditadas na Emenda n.º 2, de 1985.

27. Um exemplo concreto — lembrado pelo Ministro José Guilherme Villela (ver bibliografia *in fine*) — pode retratar de forma infelizmente contundente a que ponto o tecnicismo que se impôs ao jurisdicionado pode conduzir o advogado que busca a prestação jurisdicional. Em certo caso, o argüente, em lugar de deduzir a relevância em capítulo próprio da petição, apenas formulou a argüição, deixando de registrar que estava interpondo o recurso extraordinário, em que pese à petição espelhar uma nítida petição de interposição de recurso extraordinário. A argüição de relevância foi acolhida, mas o recurso extraordinário não foi apreciado, sob o fundamento de que transitara em julgado a decisão da apelação, já que a argüição de relevância não é recurso, ou seja, não é meio idôneo de impugnar decisões judiciais.

28. É esta a jurisprudência que está retratada em numerosos acórdãos. A título meramente ilustrativo evoca-se o precedente no Recurso n.º 101.708-2, em que o óbice regimental foi superado pelo acolhimento da argüição, mas o recorrente não teve o seu recurso conhecido, porque não foram mencionados seus pressupostos de admissibilidade. O mesmo decidiu o Tribunal no Recurso Extraordinário n.º 102.137, ao declinar que o acolhimento da argüição não afasta o exame dos pressupostos de admissibilidade do recurso, necessários ao seu conhecimento, a despeito de o recorrente deduzir, com feição de recurso extraordinário, a sua inconformidade dirigida ao Supremo Tribunal.

29. Dir-se-á: como é, então, que um bom regimento interno do Supremo Tribunal pode fazer justiça ao injustiçado? Parafraseando o pensamento que a história consagrou, não se pode garantir que uma boa constituição possa dar pão a quem tem fome; mas é inegável que uma boa constituição pode ajudar quem tem fome a conseguir pão. Vale dizer: não se pode garantir que um bom regimento interno do Supremo Tribunal Federal possa fazer justiça ao injustiçado; mas é inegável que um bom regimento interno do Supremo Tribunal pode ajudar um injustiçado a conseguir justiça. É uma ilusão deste expositor? Não se sabe. Sabe-se que as observações que aqui se repassaram são baseadas sobretudo naquilo que a lógica, a observação, a experiência puderam sugerir. Sabe-se, antes de tudo, que, mais do que sobre a lógica e sobre a experiência, é uma ilusão que está baseada na inspiração de tentar fazer cada vez mais extensa a sombra da justiça. Esta intenção, para o autor, vale mais que uma realidade.

Bibliografia

Abreu, Iduna Weinert. A argüição de relevância da questão federal. *Rev. Inf. Legislativa,* (61):167.

Calmon de Passos. Da argüição de relevância no recurso extraordinário. *Revista Forense, 250*:11.

Cordeiro Guerra. Relatório da presidência do STF. 1984.

Corrêa, Oscar. O papel do Supremo Tribunal Federal. Palestra, inédita, proferida em Porto Alegre (Rio Grande do Sul).

———. O Poder Judiciário. Palestra proferida no III Ciclo de Conferências sobre a Assembléia Nacional Constituinte, promovido pela OAB-DF.

Leal, Victor Nunes. O requisito da relevância para redução dos encargos do Supremo Tribunal. *Rev. Forense, 213*:22.

———. Passado e futuro da Súmula do STF. *Revista OAB-DF,* (11):25.

Lins e Silva, Evandro. O recurso extraordinário e a relevância da questão federal. *Rev. Tribunais,* mar. 1976.

Maximiliano, Carlos. *Hermenêutica e aplicação de direito.* 9. ed. p. 216.

Medina, Paulo Roberto de Gouvêa. Questão federal relevante: uma tentativa de sistematização. *Rev. Forense, 272*:111.

Moreira Alves. A missão constitucional do Supremo Tribunal e a argüição de relevância da questão federal. *Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros,* n.os 58/59.

———. Discurso de posse na presidência do Supremo Tribunal Federal. *D. Justiça,* 7 mar. 1985.

Rodrigues, Leda Boechat. A Corte Suprema dos Estados Unidos. *Rev. Forense, 159/22.*

Trigueiro, Oswaldo. O Supremo Tribunal no Império e na República. *Arquivos do Ministério da Justiça,* (15):40, 1981.

Velloso, Carlos. Argüição de relevância da questão federal em matéria tributária. *Rev. Dir. Tributário, 9/10*:32.

Villela, José Guilherme. Recurso extraordinário. Palestra proferida em 31 de maio de 1985 no III Encontro de Procuradores do estado do Rio de Janeiro.