

ARGUIÇÃO DE RELEVANCIA DA QUESTÃO FEDERAL

WELLINGTON MOREIRA PIMENTEL

SUMÁRIO: 1 — **Introdução.** 1.1. Escolha do tema. 1.2. A organização política brasileira. 1.2.1. A Federação e a pluralidade de fontes normativas. 1.2.2. Necessidade de instrumentos de controle da constitucionalidade das leis e uniformidade da legislação federal. 2 — **Síntese das hipóteses de admissibilidade do recurso extraordinário.** 3 — **Conceito de questão federal relevante.** 4 — **Natureza jurídica da arguição.** 5 — **Procedimento.** 5.1. Interposição e forma. 5.1.1. No juízo de origem. 5.1.2. No Supremo Tribunal Federal. 5.2. Julgamento. 6 — **Conclusões.**

1 — *Introdução*

1.1. *A escolha do tema*

A justiça brasileira vê-se envolvida em séria e longa crise, que vem desafiando a própria magistratura e os setores políticos em busca de uma solução.

No que respeita ao Supremo Tribunal Federal, a plethora de feitos que é chamado a apreciar a situação não é menos grave, embora a adoção de alguns mecanismos tenha evitado seu colapso total.

Vale recordar que em 1975, na Exposição de Motivos, dirigida ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, ao encaminhar o Relatório Geral da Reforma do Poder Judiciário, o eminente Ministro DJACI FALCÃO, após salientar a notoriedade do excesso de serviço do Supremo Tribunal Federal e passar em revista as soluções alvitradas para conter a crise, aludiu à grande percentagem dos recursos não conhecidos e não providos, e considerou recomendável “a restrição à recorribilidade, com ressalva de temas constitucionais ou de questões federais relevantes”.¹

A fórmula adotada a partir da Emenda Regimental n.º 3/75 e ratificada pela Emenda Constitucional 7/77, possui o condão

¹ Diário da Justiça, de 27.6.75, pág. 4.627.

de, simultaneamente, atuar como “dique” da avalanche de recursos interpostos na via extraordinária, pela elevação do valor da causa como critério de admissibilidade, e a natureza da mesma ou da sentença nela proferida, sem que, com isso, se subtraia ao controle do Supremo Tribunal Federal os casos de violação da Constituição, e aqueles que encerrem questão federal relevante.

— Não obstante, ainda se mostra débil, insuficiente para resolver a crise do Supremo Tribunal Federal.

Pareceu-nos que, a importância do tema e as peculiaridades da solução adotada — a inadmissibilidade do recurso extraordinário em certas causas e a utilização do incidente de arguição de relevância da questão federal — encontraria sede adequada neste simpósio luso-brasileiro, onde se deixa à reflexão dos ilustres participantes o quadro atual, e uma proposta na certeza de que não faltarão valiosas contribuições para a superação da crise.

1.2. *A organização política brasileira*

1.2.1. *A federação e a pluralidade de fontes normativas*

Com a proclamação da República, a nação brasileira organizou-se sob a forma de Federação, inspirada no modelo do norte do continente, denominando-se Estados Unidos do Brasil, como o homônimo e modelo.

Do ponto de vista histórico, entretanto, profundas diferenças nos separavam do modelo norte-americano.

A colonização inglesa dos Estados Unidos da América não foi exclusiva, o que deu lugar à diversificação de fatores que formaram a cultura americana, ensejando profundos reflexos no seu sistema jurídico, onde vigoram, ao lado da *common law* e dos “precedentes judiciais, do direito inglês, institutos jurídicos de origem romana trazidos pelos colonizadores espanhóis e franceses”.

De outro lado, a própria união americana, oriunda da reunião de Estados que se tornaram independentes e soberanos ao se rebelarem contra o domínio dos colonizadores, constituiu-se de forma bem diversa da federação brasileira.

A atribuição, melhor dizendo, a conservação da competência dos Estados-membros da federação norte-americana para legislar sobre diversos ramos do direito substantivo foi uma resultante, um corolário daquele fato histórico, o que acarretou flagrante redução da competência legislativa federal daquele país, em relação à divisão do poder legiferante entre nós.

No Brasil, como afirmamos, profundas diferenças históricas marcam a criação da federação.

A colonização portuguesa deu ensejo à missigenação, formando uma raça resultante, em que a ausência de preconceito racial radicalizado é o corolário, sem que tenha havido efetiva e direta contribuição de outras culturas, além da trazida pelos próprios portugueses e da importada com os negros africanos. As tentativas feitas por holandeses e franceses no sentido de concorrer com Portugal, foram repelidas bravamente pelos lusitanos e, em pouco ou muito pouco, contribuíram para a formação da nossa cultura, em geral, ou do nosso Direito, particularmente.

As tentativas de independência, em algumas províncias, cheias de heróico patriotismo, não lograram outros resultados, senão o de fazer nascer o sentimento de nacionalidade. A independência foi conquistada por um poder central. Talvez se possa dizer: concedida por um poder central a outro poder central.

Em sua "História do Direito Constitucional Brasileiro", o Professor WALDEMAR FERREIRA¹ narra que, "pelo Tratado de Paz de 29 de agosto de 1825, Sua Majestade Fidelíssima, El-Rei D. João VI, reconheceu o Brasil na categoria de Império independente dos Reinos de Portugal e Algarves, e a seu, sobre todos, muito amado e prezado filho, D. PEDRO por Imperador, cedendo-lhe, e transferindo-lhe, de sua livre vontade, a soberania, transmissível a seus legítimos sucessores. Já então, e desde 25 de março de 1824, tinha o Brasil como nação livre e independente, a Constituição que lhe não admitia qualquer laço de união ou de federação, que se opusesse a sua independência. Estado americano, o seu governo monárquico, hereditário, constitucional e representativo, tinha como Imperador a D. PEDRO I, seu defensor perpétuo, chefe a um tempo de dois poderes: o moderador e o executivo".

Essa circunstância política explica a profunda desigualdade entre a confederação formada com a independência americana, e a monarquia unitária, resultante da nossa emancipação política e que, mais tarde, cedeu lugar à federação republicana, bem como as repercussões no terreno do controle das leis e da competência legislativa de que ora nos ocupamos.

No regime da Carta Constitucional de 1824, não se reconheceu ao Judiciário, lembrava LÚCIO BITTENCOURT,² a faculdade de recusar aplicação aos atos do Parlamento, eivados de inconstitucionalidade.

O Poder Moderador, atribuído ao Imperador, sobrepunha-se aos outros três, Legislativo, Judiciário e Executivo, em face da

¹ WALDEMAR MARTINS FERREIRA, *História do Direito Constitucional Brasileiro*, pág. 43.

² LÚCIO BITTENCOURT, *O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*, pág. 27.

sua atribuição de manter a independência, a harmonia e o equilíbrio entre estes.

Com a Proclamação da República e o advento da federação as províncias do extinto Império passaram a Estados e a Nação denominou-se Estados Unidos do Brasil.

Investindo-se de poderes institucionais, a “revolução republicana” logo editou o Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1899, transformando as províncias em Estados soberanos e os reunindo na federação, com o que lhes outorgou a soberania com uma das mãos, e a retirou com a outra.

A federação americana fez-se por integração, pela união de vários Estados independentes sob um poder comum. Como observou o Prof. MARCELO CAETANO, “os Estados criados em 1899 não se uniram então: continuaram sob novo regime a União que dentro do Império ligava as províncias herdeiras de longa tradição”.¹

É compreensível, pois, que inobstante a diversidade das fontes normativas, oriundas dos três níveis políticos — federal, estadual e municipal — seja muito saliente a predominância da competência legislativa da União e, bem assim, a supremacia de suas leis.

Nos Estados federados, onde a dualidade de fontes normativas é uma decorrência da forma de organização, faz-se indispensável a discriminação das atribuições da União e dos Estados, inclusive e especialmente no tocante à competência legislativa.

Quando se está diante de uma federação propriamente dita, como a dos Estados Unidos da América, a melhor técnica constitucional é a que ali foi adotada, enumerando-se a matéria atribuída à União, enquanto aos Estados-membros ficam reservados os demais poderes, atribuições e competência.

É que, em tais casos, os poderes da União são uma resultante daqueles que lhes foram concedidos pelos Estados, ao abrirem mão de parte dos poderes emanantes de sua soberania, em favor da formação de um outro Estado soberano, a União.

O Brasil, apesar da natureza imprópria de sua federação, cujo artificialismo ficou patente, adotou a mesma técnica de elaboração constitucional, mas os textos de nossas Cartas Magnas revelam uma nítida tendência para o hiperdimensionamento das atribuições da União, o que afasta, na prática a vantagem do método que deixaria, implicitamente, aos Estados-membros, larga faixa de poderes residuais.

Por outro lado na prática republicana brasileira, o regime presidencialista tem conduzido a uma excessiva centralização federal, cuja intervenção no âmbito dos Estados, diretamente ou

¹ MARCELO CAETANO, *Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Forense, 1972, II, pág. 478.

através de organismos regionais, torna cada vez mais debilitada a figura do Estado-membro, isto sem descermos a considerações sobre a exacerbação do fenômeno nos períodos — desgraçadamente freqüentes e quase cíclicos — de anormalidade constitucional. Diga-se de passagem que centralismo e autoritarismo andam sempre de mãos dadas.

Tal ponto histórico-político explica a exuberância quantitativa da legislação federal brasileira. Explica, conseqüentemente, o gigantesco espectro que se forma em torno da utilização do recurso extraordinário, ao contrário do que ocorre, por serem inversos o quadro histórico e a distribuição da competência legislativa, além do mecanismo processual adotado nos Estados Unidos onde, em 10 milhões de feitos, menos de três mil têm probabilidade de chegar à apreciação da Suprema Corte.

1.2.2. *Necessidade de instrumentos de controle da constitucionalidade das leis e da uniformidade de aplicação da legislação federal*

Tal diversificação de fontes normativas, ao lado da dualidade de organismos judiciais — federal e estadual — tornaram indispensável a criação de um órgão judicial de cúpula, que se sobrepõe a todos os tribunais do país e de instrumentos processuais adequados.

Assim, menos de um ano após a Proclamação da República, o Governo Provisório fez baixar o Decreto n.º 848, de 11 de outubro de 1890, criando o Supremo Tribunal Federal, em substituição ao Supremo Tribunal de Justiça do extinto Império, incluindo, no parágrafo único do seu art. 9.º, a competência recursal da mais alta Corte para o exame da questão federal, ao estabelecer: “Haverá também recurso para o Supremo Tribunal Federal das sentenças definitivas proferidas pelos tribunais e juizes dos Estados: a) quando a decisão houver sido contrária à validade de um tratado, ou convenção, à aplicabilidade de uma lei do Congresso Federal, finalmente, à legitimidade do exercício de qualquer autoridade que haja obrado em nome da União, qualquer que seja a alçada; b) quando a validade de uma lei ou ato de qualquer Estado seja posta em questão como contrária à Constituição, aos tratados e às leis federais, e a decisão tenha sido em favor da validade da lei ou ato; c) quando a interpretação de um preceito constitucional ou de lei federal, ou de cláusula de um tratado ou convenção seja posta em questão, e a decisão final tenha sido contrária à validade do título, direito e privilégio ou isenção, derivado do preceito ou cláusula.

O recurso, então criado, ainda sem denominação, que só surgiu com o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, teve por modelo, do qual retirou não apenas as linhas mestras mas parte da própria redação, a lei norte-americana de 24 de setembro de 1789, que estabeleceu a estrutura dos tribunais federais, diversamente dos tribunais estaduais, e dispôs sobre a competência recursal da Suprema Corte dos Estados Unidos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891, recebeu o recurso redação mais consonante com a técnica legislativa brasileira, dispondo a primeira Constituição da República, em seu art. 59, § 1.º: “Das sentenças das Justiças dos Estados em última instância haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal: a) quando se questionar sobre a validade ou a aplicação de tratados e leis federais e a decisão do Tribunal do Estado for contra ela; b) quando se contestar a validade de leis ou de atos dos governos dos Estados em face da Constituição ou das leis federais e a decisão do Tribunal do Estado considerar válidos esses atos ou essas leis impugnadas”.

A reforma constitucional de 1926 deu ao art. 59, § 1.º, da Constituição de 1891, nova redação, ampliando a área de admissibilidade do recurso aos dissídios da jurisprudência quanto à interpretação da lei federal, e pondo em relevo o seu cabimento nas questões relativas ao Direito Criminal ou Civil Internacional.

A confrontação dos diversos textos constitucionais, ao longo dos anos, demonstra que a matéria não sofreu alterações de substância, guardando a semelhança com o seu paradigma americano.

Já se vê que a denominação “recurso extraordinário” não guarda conotação com a divisão que a doutrina faz entre recursos ordinários e extraordinários, nem a encontrada nos sistemas processuais de outros países, como, por exemplo, o de Portugal, onde são catalogados como ordinários a apelação, a revista, o agravo e o recurso ao tribunal pleno, enquanto a revisão e a oposição de terceiros são havidos como extraordinários (art. 676).

Tampouco é o recurso extraordinário uma via de cassação, pois o Supremo Tribunal, se dele conhecer, decide a causa embora circunscritamente às questões de direito federal.

No que respeita à matéria constitucional, é interessante observar, de passagem, que com a Revolução da República Portuguesa, o controle da constitucionalidade das leis sofreu radical transformação, escapando da alçada final do Supremo Tribunal para incluir-se na competência da Comissão Constitucional, mediante recurso inominado, admissível sempre que os tribunais se recusem a aplicar uma norma constante de lei, decreto-lei, decreto regulamentar, decreto regional ou diploma equiparável. O recurso, gratuito, é obrigatório para o Ministério Público, e restrito à ques-

tão da inconstitucionalidade (Constituição de 1976, art. 282). A Comissão Constitucional tem sua composição fixada no art. 283, seus membros exercem o cargo por quatro anos, gozando das garantias atribuídas aos juizes. Não se trata de um tribunal, embora com função jurisdicional, restrita à matéria de inconstitucionalidade. É, antes, órgão consultivo do Conselho da Revolução.

Este, entretanto, é um episódio da fase política anormal e já em vias de extinção.¹

Retomando o tema, pode-se afirmar que o recurso extraordinário do direito brasileiro é mera denominação e não qualificação, pois a tanto não conduz sua disciplina em nível constitucional, que decorre da estruturação também constitucional do Supremo Tribunal Federal, nem o casuismo de sua admissibilidade.

O que se pode distinguir no recurso extraordinário é a sua finalidade política, a sua vinculação instrumental ao federalismo.

Seu objetivo imediato é de natureza política: assegurar a supremacia da Constituição e das leis federais, bem como a uniforme aplicação destas, sem o que cada lei federal se multiplicaria em tantas outras quantas fossem as eventuais inteligências que, definitivamente, lhes emprestassem os tribunais locais.

2 — *Síntese das hipóteses de admissibilidade do recurso extraordinário*

A teor do art. 119, III, da Constituição Federal o recurso extraordinário só será admitido nas causas decididas em última e única instância por outros tribunais, quando: a decisão recorrida contrariar dispositivo constitucional ou negar vigência de tratado ou lei federal (a); declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal (b); julgar válida lei ou ato do governo local contestado em face da Constituição ou de lei federal (c); ou der à lei interpretação divergente da que lhe tenha dado outro tribunal ou o próprio Supremo Tribunal Federal (d).

Como já registramos, as hipóteses de admissibilidade do recurso extraordinário não sofreram alterações importantes nas diversas Constituições republicanas.

Apenas a Constituição de 1967, omitindo o qualificativo federal, após a palavra lei, na alínea d, teria ampliado o âmbito do recurso ao dissídio jurisprudencial relativo à lei estadual, ao arripio das finalidades políticas do remédio, porém foram prontamente restabelecidos a tradição e os limites do recurso com a redação imposta pelo Ato Institucional n.º 6. Com a Emenda Constitucional n.º 1/69, inovou-se profundamente com a inclusão de pará-

¹ Hoje já se acha constituído o Tribunal Constitucional.

grafo único no art. 119, outorgando ao Supremo Tribunal Federal competência, para em norma regimental, disciplinar a casuística das alíneas *a* e *d* do inciso III, tendo em vista a sua natureza, espécie ou valor pecuniário.

O Supremo Tribunal Federal valeu-se dessa competência assinada pela Constituição, com as alterações que introduziu em seu Regimento Interno.

Assim é que, aos 16 de novembro de 1969, aprovava alteração do seu regimento, usando do poder de indicar as causas em que seria admissível o recurso nas hipóteses das alíneas *a* e *d*.

O comando constitucional determinava que a indicação regimental se fizesse segundo os critérios da natureza, espécie ou valor da causa, o que levou a Corte a excluir a admissibilidade do RE em causas de valor inferior ao de certo número de salários mínimos, nos litígios de acidente do trabalho, nas relações trabalhistas, entre outros, salvo no caso de contrariedade à Constituição.

A solução estava longe de merecer aplausos pois afastava definitivamente do exame do Supremo Tribunal Federal questões que, não obstante o pequeno valor pecuniário, podiam, eventualmente apresentar especial relevo no que respeita à uniformidade da vigência da lei federal em todo o território nacional.

Em trabalho então publicado, nos expressamos contrariamente ao correlacionamento da admissibilidade do Recurso Extraordinário com o valor da causa, criando-se uma conotação de natureza econômica que não guarda harmonia com as finalidades do remédio constitucional. Dizíamos, então, que melhor seria que se houvesse tomado, ainda, naquela oportunidade o modelo americano, deferindo-se ao Supremo Tribunal Federal, dose mais forte de discricção para admitir ou não o recurso, pois, com o critério adotado, questões de maior relevância e de imediato interesse federal ficaram fora do controle do Tribunal.¹

A crise engendrada pelo excesso de feitos submetidos ao Supremo Tribunal Federal seguia sem que fosse resolvida.

Como salientou o Ministro MOREIRA ALVES em conferência proferida recentemente no Instituto dos Advogados, três alternativas existiam para contornar a crise provocada pela avalanche de recursos extraordinários: o aumento do número de seus Juizes, objeto de experiência que não alcançou êxito; a redução da sua competência e restrições à admissibilidade com arguição de relevância.

A segunda alternativa foi desprezada pois não é da tradição do nosso sistema a existência de tribunal exclusivamente constitucional e, por outro lado, a atribuição de competência a outro

¹ WELLINGTON MOREIRA PIMENTEL, *Estudos de Direito Processual*, Borsói, 1972, pág. 169.

tribunal para julgar as hipóteses que não envolvam ofensa à Constituição apenas deslocaria a sede da crise.

A nosso juízo a alternativa de restringir a admissão do recurso em razão da natureza, espécie ou valor da causa e relevância da questão federal, adotada pela Emenda Constitucional n.º 7 de 1977, foi a escolha mais acertada.

3 — *Conceito de questão federal relevante*

Não é tarefa simples a conceituação de relevância da questão federal, ao menos em termos jurídicos.

É que a idéia de relevância não é informada por fatores de natureza jurídica, pelo menos como regra, nem guarda necessária conotação com os princípios ou com os institutos do Direito.

O relevo, isto é, a importância da questão federal, capaz de ensejar o conhecimento pelo Supremo Tribunal Federal de Recurso Extraordinário, em hipóteses que, objetivamente, escapariam aos padrões de admissibilidade disciplinados no Regimento Interno daquela Corte, há-de ser aferido à luz de dados ou elementos políticos.

A função do Supremo Tribunal Federal, quer no controle constitucional, quer na uniformização da aplicação da lei federal **é, sobretudo, política**, representando uma necessidade sistêmica da federação.

O que vai ser perquirido, no incidente de argüição de relevância, é o interesse federal expressado, revelado, por fatores sociais, de segurança nacional, de ordem econômica, tendo sempre a emoldurá-los o aspecto político.

Numa tentativa de síntese, podemos dizer que a questão federal será relevante quando a decisão sub censura possa irradiar uma eficácia reflexa naqueles setores, ou possa ter projeções no sistema federativo, de molde a afrontá-lo com intensidade apreciável.

Claro que não será possível sistematizar as questões que possuam tal relevo, nem delas se fazer um elenco, mesmo porque tais reflexos, ditas implicações, poderão constituir simples probabilidade, mera potencialidade, cuja valoração está reservada ao mais elevado tribunal do país.

Na apreciação da relevância da questão federal, o Tribunal não se deterá em considerações ligadas à epistemologia do Direito. Não lhe interessará saber, pois, se a lei foi bem aplicada, ou se o julgado incorreu em erro na interpretação.

O que deterá a atenção do juiz do Tribunal Excelso, será o grau, a qualidade, dos reflexos que aquele julgado poderá produzir em todo o corpo social, ou em determinado grupo ou os efeitos

imediatamente ou a médio prazo nas conjunturas econômica e política, procurando, numa prospecção, prever os efeitos que do mesmo poderão advir. Trata-se, pois, de axiologia política.

Cada Juiz fará sua própria avaliação política.

Vejamos como pensam dois notáveis ex-ministros.

VITOR NUNES LEAL indica, como primeiro balizamento, o interesse público da decisão a ser tomada, ou melhor, o seu reflexo além do exclusivo interesse das partes litigantes, e formula alguns exemplos onde se poderia detetar a relevância da questão: "A definição de um instituto tributário — que interessa a centenas e milhares de pessoas — atende ao requisito da relevância. Tem o mesmo caráter a interpretação de uma lei que abranja extensa categoria de funcionários públicos. De igual modo, uma norma legal que aplicada de um ou de outro lado, pode afetar fundamentalmente todo um ramo de produção ou de comércio."¹

O que emerge dos exemplos apontados por aquele eminente jurista é que a idéia de relevância está ligada não ao interesse das partes em litígio, nem ao valor da causa, mas extravasa desses elementos para tocar o interesse público, como antes procuramos demonstrar.

EVANDRO LINS E SILVA afirma que os Juizes "definirão o que é relevante, verdadeiro e justo para a preservação do interesse público e para a salvaguarda das liberdades e garantias dos cidadãos" e observa que "o interesse puramente privado, a mera disputa de bens materiais não se enquadra no princípio inovador."²

A relevância tem outro alcance e visa à tutela de bens jurídicos de outro porte e significação, abrangendo interesses superiores da Nação, questões de estado civil, direitos fundamentais do homem".

Percebe-se, da distância que separa as duas colocações, a quase impossibilidade de fixação de parâmetros para a relevância e, por isso mesmo, o Professor e Desembargador DORESTE BAPTISTA,³ em sua excelente monografia sobre a arguição de relevância adverte da inconveniência de se procurar ultrapassar o conceito de relevo da questão além da importância que apresentem para o público, em contraste com seu interesse para as partes interessadas, pois um critério restritivo iria comprometer os fins que inspiraram a emenda, a razão mesma da idéia inovadora, enquanto uma exegese ampliativa a revelaria tão engenhosa quanto inútil.

¹ VITOR NUNES LEAL, *Revista de Direito Processual Civil*, S. Paulo, vol. 6.

² EVANDRO LINS E SILVA, *Revista da OAB*, Rio de Janeiro, vol. 3.

³ NILSON DORESTE BAPTISTA, *Da Arguição de Relevância no Recurso Extraordinário*, Rio de Janeiro. Forense, 1976, pág. 35.

Não creio que se devam estabelecer balizamentos, nem que isso seja possível diante da subjetividade que caracteriza a valoração política.

Entenda-se aqui o termo político em seu sentido científico de ato de governo, fundado em competência constitucional, dotado de ampla liberdade de apreciação, dos juízos de conveniência e oportunidade e desvinculado de critérios preestabelecidos.

A afirmação somente causará estranheza se não se atentar, se não tivermos presente o fato de haver a Constituição, no que respeita à disciplina da admissibilidade do recurso extraordinário, quando fundado nas alíneas *a* e *d*, outorgado competência legislativa ao Supremo Tribunal Federal, transformando em fonte normativa seu regimento interno, lei em sentido substancial, onde estão a indicação do cabimento do recurso, o processo e o julgamento dos feitos de sua competência originária ou recursal e da arguição de relevância da questão federal.

Observa-se na literatura jurídica brasileira uma espécie de acanhamento, de timidez em se afirmar a função política reservada ao Supremo Tribunal Federal, quando, segundo penso, isso deva ser realçado como um mecanismo de segurança da nossa organização política federativa.

O Supremo Tribunal Federal é um tribunal judiciário, com funções políticas e jurisdicionais.

O lado político das atribuições do Supremo Tribunal, que insistimos em destacar, resulta ainda mais evidenciado após a Emenda Constitucional n.º 7 de 1977.

A competência que ali lhe foi atribuída para processar e julgar originariamente (art. 119, I, o) "as causas processadas perante quaisquer Juízos ou Tribunais, cuja avocação deferir, a pedido do Procurador-Geral da República, quando decorrer imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas, para que se suspendam os efeitos de decisão proferida e para que o conhecimento integral da lide lhe seja devolvido" é outra manifestação da função política do Supremo Tribunal Federal.

Poder-se-á discordar da avocatória, inquiná-la de contrária ao princípio federativo, ver na sua existência certos riscos, mas não se lhe pode negar a natureza de mais um atributo político outorgado ao Supremo Tribunal.

Todavia, os valores a serem mensurados, no reconhecimento, ou não, da relevância da questão federal, serão políticos e não jurídicos.

Decorre daí a ausência de motivação da decisão que acolha ou rejeite a arguição de relevância da questão federal.

Nem mesmo *inter pares* será de rigor a motivação. O convencimento político pode ser íntimo, além de livre e subjetivo.

Isso não transforma o Supremo Tribunal em tribunal político, mas lhe realça a função política, de preservação do federalismo, de guarda da Constituição, de *assecuração* da vigência e interpretação uniforme da lei federal, sem contribuir para o estrangulamento que decorre da pletora de feitos.

O juízo político é juízo de conveniência. Política e discricção andam juntas, inseparáveis.

Tenha-se presente, entretanto, que a avaliação política respeita, apenas, ao relevo, à significação maior ou menor da questão federal, não ao julgamento do Recurso Extraordinário que, em razão do reconhecimento daquela, venha a ser admitido, do que resulta que o reconhecimento da relevância não vincula a turma julgadora ao conhecimento do recurso extraordinário.

O Recurso Extraordinário já tem, em si mesmo, uma finalidade política, que antes procuramos realçar ao evocar suas raízes e perpassarmos alguns dados históricos do seu modelo americano.

A arguição de relevância, com maior razão, há de estar impregnada daquele elemento, pois somente por via indireta, tortuosa mesmo, servirá à parte que dela se utilize.

As sentenças judiciais são sempre motivadas. Não assim as decisões políticas.

O mesmo se diga quanto à publicidade do ato, que não tendo a natureza jurisdicional, escapa à tradição do nosso Direito.

Observe-se, a propósito, que o paradigma norte-americano — o *writ of certiorari* — é examinado pela Suprema Corte em sessão secreta, admitido ou rejeitado sem fundamentação, sem que se veja nisso o menor atentado à liberdade ou a segurança de que são tão ciosos os cidadãos da grande democracia do norte.

É axiomático, pois, que das decisões adotadas pelo Supremo Tribunal Federal quanto à arguição de relevância da questão federal, não se tenha notícia senão da conclusão e mesmo às partes não se permita o acesso ao ato de julgamento, ou, ainda, às razões daquele. Tampouco e *a fortiori*, terceiros, interessados ou não.

Outro axioma, que resulta da colocação ora proposta, está em que na arguição de relevância tentará a parte sensibilizar o Tribunal para os aspectos políticos e não apenas para o relevo jurídico da questão, senão na medida em que daí emanem aqueles.

Não será o caso de demonstrar *error in iudicando* ou *in procedendo*, nem de se realçar a injustiça da decisão, diante de errada interpretação ou aplicação de lei federal, senão incidentalmente, como elemento informador dos reflexos políticos. Tudo isso ficará para ser apreciado no Recurso Extraordinário, se reconhecida for a relevância da questão federal.

Mesmo que se recuse à avaliação da relevância da questão a natureza de ato político, no sentido nobre do termo, parece-me que não procede a principal linha crítica que se lhe faz: o subjetivismo do julgamento.

Em verdade, todo julgamento vem impregnado de maior ou menor dose de subjetivismo.

A inteligência da norma legal pelo juiz é evidentemente subjetiva. Creio que apenas os julgamentos realizados por computação eletrônica ou por robôs estariam livres do subjetivismo. Para escoimar os julgamentos de subjetividade só se recorrendo à cibernética, talvez sem sucesso, pois o programa é produto da inteligência humana.

No campo do recurso extraordinário, principalmente quando fundado na segunda parte da alínea *a* (negar vigência de tratado ou lei federal) e na alínea *d*, mesmo que se trate de causa não atingida pelas excludentes regimentais de admissibilidade, significa dizer, em que a relevância da questão federal é objetivamente reconhecida, há na apreciação do recurso forte dose de subjetivismo.

Não será altamente subjetivo afirmar, como freqüentemente o faz o STF, que a decisão recorrida emprestou *razoável* interpretação à lei? A resposta é, sem dúvida, afirmativa.

Analisemos os verbetes 285 e 400 da Súmula da jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal.

A primeira (285) reza: “Não sendo razoável a arguição de inconstitucionalidade, não se conhece do recurso extraordinário fundado na letra *c* do art. 101, III, da Constituição Federal.”

Que dados objetivos indicam a razoabilidade da iniquação de inconstitucionalidade? O que é arguição razoável?

A Súmula 400 alude a “decisão que deu razoável interpretação à lei, ainda que não seja a melhor, não autoriza recurso extraordinário pela letra *a* do art. 101, III, da Constituição Federal”.

Naquele verbeo tudo é indiscutivelmente subjetivo a partir da subjetividade de que está revestido o ato de interpretação, soma-se a subjetividade da sua razoabilidade e acrescenta-se outro dado de não menor carga de valoração subjetiva: ainda que não seja a melhor.

Reconhecemos que na arguição de relevância a subjetividade é total, no fundo e na forma — pela ausência de motivação — o que lhe tem valido severas críticas de autorizados doutrinadores e por parte dos advogados.

Acreditamos, entretanto, que possam aquelas ser, de alguma forma, respondidas pelas considerações aqui feitas.

Ao que me parece a argüição de relevância não tem a natureza de recurso. Nem se constitui em fase do Recurso Extraordinário, nem requisito especial de sua admissibilidade, embora a relevância da questão seja uma excludente de inadmissibilidade.

A argüição é algo pré-recursal, incidente em um processo, que tem por objetivo o reconhecimento pelo Tribunal do relevo, da importância, da questão federal. Apenas formalmente se apresenta como capítulo do recurso extraordinário.

Tem seus pressupostos próprios, como a legitimidade, tempestividade, forma, preparo, e também, seu próprio mérito, se assim podemos dizer, que é a relevância da questão, distinto do mérito do recurso.

Por isso mesmo, a interposição do recurso extraordinário por mais de um fundamento, *v. g.*, ofensa à Constituição e negativa de vigência de lei federal, em se tratando de causa atingida pela exclusão de inadmissibilidade, é indispensável o oferecimento da argüição para que, se reconhecida, possa o recurso ser apreciado por ambos os dois fundamentos.

Pela mesma razão, por não se cuidar de mera fase ou questão preliminar do recurso extraordinário, seu acolhimento pelo plenário do Supremo Tribunal não vincula a turma para fins de conhecimento do mérito do recurso, o que deixa muito nítida a distinção entre a matéria de mérito do recurso e a da argüição.

Note-se no particular a diferença entre a argüição de relevância e a argüição incidental de inconstitucionalidade nos tribunais. Nesta, a deliberação do órgão maior, acolhendo-a ou a rejeitando, vincula o órgão inferior, porque se trata de incidente no mesmo recurso. Lá, na questão de relevância, não se trata do mesmo recurso.

Outra observação que se impõe, a demonstrar a natureza não recursal da argüição: nela não se formula pedido de nova decisão mais favorável, o que é da essência dos recursos, até porque não há pronunciamento anterior, do Tribunal ou de seu presidente, que se haja negado a reconhecer a relevância.

Registre-se, ainda, que do texto constitucional também emerge a natureza não-recursal da argüição de relevância.

Refiro-me à alínea c do § 3.º do art. 119, cujo teor, a seguir transcrito, a tanto conduz:

§ 3.º — O regimento interno estabelecerá:

C — O processo e o julgamento dos feitos de sua competência originária ou recursal e da arguição de relevância.

Emerge do teor da norma que faz o legislador constituinte distinção entre feitos da competência recursal, vale dizer, entre os recursos e a arguição de relevância.

Também o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal dá à arguição de relevância, para fins de registro, classificação distinta do recurso extraordinário (art. 55, 6).

Mas se não é recurso autônomo, nem fase do recurso extraordinário ou mero e ocasional incidente deste, qual será sua natureza jurídica? Impõe-se que se prossiga na investigação.

Em nossas reflexões sobre o tema, ocorreu-nos identificar, na arguição de relevância, uma espécie nova, *sui generis*, de incidente processual.

Trata-se, entretanto, de uma primeira aproximação, por ora mera identificação de pontos que deixo à meditação de todos.

5 — Procedimento da arguição de relevância

O procedimento da arguição de relevância está disciplinado no art. 328 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

5.1. Interposição e forma

5.1.1. No juízo recorrido

Na petição de recurso extraordinário o recorrente, em capítulo específico e destacado, depois de justificar o cabimento da arguição por estar a hipótese compreendida nas restrições do art. 325 do Regimento do Supremo Tribunal, deduzirá, sucinta mas fundamentalmente, a demonstração da relevância da questão suscitada e pedirá a formação do instrumento.

Juntada aos autos a petição, o Presidente do Tribunal de origem mandará formar instrumento do qual constarão, obrigatoriamente, a petição inicial, a decisão sobre o valor da causa, a sentença de primeira instância, o acórdão recorrido, a petição do recurso extraordinário, o despacho que houver admitido ou não o recurso quando manifestado, também, com outro fundamento, e completado com as peças indicadas pelo recorrente.

Em seguida, o recorrido será intimado para responder à arguição no prazo de 5 dias, após o qual, com a resposta ou sem ela, intimar-se-á o recorrente para, em 15 dias, reproduzir em mais um exemplar o instrumento e efetuar o preparo.

Uma vez formado, reproduzido e preparado o instrumento, o Presidente do Tribunal mandará remeter os dois exemplares ao Supremo Tribunal Federal.

5.1.2. *No Supremo Tribunal Federal*

Chegando ao Supremo Tribunal, o instrumento será registrado como arguição de relevância.

Em seguida, é feito um extrato ou resumo do qual se dará uma cópia a cada ministro com a indicação da sessão em que será apreciada a arguição.

Não há designação de relator, cabendo ao Presidente apresentá-la, submetendo-a à apreciação de seus pares.

5.2. *Julgamento*

A apreciação da arguição compete ao Tribunal Pleno, em sessão de Conselho, vale dizer, em sessão secreta.

A hipótese é apresentada pelo Presidente e, como ficou salientado, os demais ministros já têm um exemplar do respectivo resumo, estando à disposição dos ministros um dos exemplares do instrumento.

O Regimento dispensa motivação que, a nosso aviso, não tem razão de ser, dadas as características da apreciação, antes ressaltadas.

Reputar-se-á acolhida a arguição, se nesse sentido se manifestarem quatro ministros.

Não há acórdão e da ata da sessão, que se publicará para ciência do interessado, constará apenas a relação das arguições não conhecidas, bem assim das conhecidas e rejeitadas.

Uma vez apreciada a arguição, torna-se irrecorrível.

Acolhida a arguição, será comunicado ao Presidente do Tribunal de origem para que faça processar o recurso extraordinário, mas tal fato não implicará, como já salientamos, no ulterior conhecimento do recurso pela Turma ou pelo Pleno.

Conclusões

- 1 — O recurso extraordinário é uma das vias processuais para o exercício pelo Supremo Tribunal Federal da função política de preservação de um dos aspectos da federação. Este o seu objetivo imediato e só mediatamente resguarda os interesses das partes em litígio.
- 2 — A admissibilidade do recurso extraordinário supõe que a causa encerre questão federal relevante.

- 3 — Presentemente, são consideradas, objetivamente, relevantes as hipóteses:
- 3.1. em que ocorra ofensa à Constituição Federal;
 - 3.2. em que haja manifesta divergência com a Súmula do Supremo Tribunal Federal;
 - 3.3. onde não incida qualquer das excludentes enumeradas no art. 325 do Regimento do Supremo Tribunal;
 - 3.4. constantes das alíneas b e c do inciso III do art. 119 da Constituição Federal.
- 4 — Nas demais situações, a admissibilidade do recurso depende da verificação, subjetivamente e segundo fatores políticos, da relevância da questão federal.
- 5 — A arguição de relevância não tem a natureza de recurso, nem é fase do recurso extraordinário, mas sim instrumento processual pré-recursal de exclusão de inadmissibilidade.
- 6 — Na *de lege ferenda*, salvo o caso de ofensa à Constituição ou de manifesta divergência com a Súmula, só deverá ser admitido o recurso extraordinário fundado nas alíneas a e d quando demonstrada a relevância da questão federal.

A adoção desta última conclusão será, segundo pensamos, a melhor solução para a crise de administração da justiça no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Se uma das causas do acúmulo de processos gerador da crise na Alta Corte, como afirmou o ilustre jurista e advogado JOÃO DE OLIVEIRA FILHO, “resulta da confiança que os litigantes depositam no Supremo Tribunal”, essa mesma confiança, que todos esposamos, aconselha a adoção da proposta que pretende deixar à total discricção da Corte a admissibilidade do recurso nas hipóteses referidas, exatamente como no modelo americano.

É preferível restringir os casos de admissibilidade, sem, contudo, subtrair ao Supremo Tribunal a possibilidade de examiná-los se presente a relevância da questão, do que ver a Corte sufocada pela avalanche de feitos, sem condições de julgá-los em tempo razoável.

O retardo do julgamento dos feitos importa em verdadeira denegação de justiça e leva a descrédito o organismo judiciário.

O descrédito da justiça não compromete apenas o Poder Judiciário, mas todo o sistema jurídico e as próprias instituições políticas e o regime democrático.