



**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP**

**Escola de Direito de Brasília – EDB**

**Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional**

**MARTIM FRANCISCO RIBEIRO DE ANDRADA**

**A EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS NO BRASIL ATÉ A  
ORIGEM DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:  
Problemas, Realidades e Soluções**

**Brasília  
2019**

MARTIM FRANCISCO RIBEIRO DE ANDRADA

**A EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS NO BRASIL ATÉ A  
ORIGEM DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:  
Problemas, Realidades e Soluções**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do programa de Mestrado da Pós-Graduação da Escola de Direito de Brasília (EDB) do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) como requisito obrigatório para obtenção de título de Mestre em Direito Constitucional.

Área de interesse: Direito Privado e Processual na Ordem Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Rodrigues Wambier.

**Brasília  
2019**

MARTIM FRANCISCO RIBEIRO DE ANDRADA

**A EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS NO BRASIL ATÉ A  
ORIGEM DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:  
Problemas, Realidades e Soluções**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do programa de Mestrado da Pós-Graduação da Escola de Direito de Brasília (EDB) do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) como requisito obrigatório para obtenção de título de Mestre em Direito Constitucional.

Área de interesse: Direito Privado e Processual na Ordem Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Rodrigues Wambier.

BANCA EXAMINADORA

---

Professor Doutor Luiz Rodrigues Wambier  
Orientador – Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)

---

Professor Doutor Osmar Mendes Paixão Cortês  
Membro da Banca – Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)

---

Professor Doutor André Macedo de Oliveira  
Membro da Banca – Universidade de Brasília (UnB)

**Brasília  
2019**

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter concedido tantas graças em minha vida. Também pelas oportunidades e circunstâncias que sempre me fizeram estar mais próximo a Ele e aos outros, em ocasião para servir e amar.

Depois, agradeço aos meus amabilíssimos pais, Bernadete e José Bonifácio, que desde sempre souberam educar, não só com palavras, mas com exemplo, principalmente em momentos de grandes dificuldades. A eles, minha eterna gratidão.

Aos meus seis queridos irmãos, todos eles, Zequinha também, com os quais pude conviver e aprender, desde pequeno, que cada indivíduo é único, possuidor de qualidades e defeitos, e que devemos não só respeitar, mas sobretudo compreender e amar.

A todos os demais familiares, amigos e colegas, obrigado pelo apoio e incentivo, principalmente àqueles que estiveram na torcida em todo este tempo.

Ao meu orientador e demais professores, obrigado pelos ensinamentos e pela disposição e preocupação em querer sempre transmitir um verdadeiro conhecimento.

À Jaqueline, o motivo pelo qual consegui concluir com tanta alegria e entusiasmo este trabalho, agradecer seria pouco. A você, minha completa admiração.

*Persevera no cumprimento exato das obrigações de agora. - Esse trabalho - humilde, monótono, pequeno - é oração plasmada em obras que te preparam para receber a graça do outro trabalho - grande, vasto e profundo - com que sonhas. (Caminho, nº 825).*

## RESUMO

O presente trabalho busca analisar de forma pormenorizada a evolução das Cortes e Tribunais no Brasil, dando-se enfoque até a criação do Superior Tribunal de Justiça, que foi desmembrado do Supremo Tribunal Federal, em que ambos atuam conjuntamente na função de Tribunais da Federação.

Essa construção até o que temos hoje no Judiciário, em termos de Tribunais, é fruto desta evolução histórica, perpassando pelos problemas e dificuldades desde o período de Colonização. Além do já conhecido e talvez principal problema enfrentado pelos Tribunais (a excessiva quantidade material de processos), há outros fatores que influenciam diretamente neste número, dentre os quais está o nível de complexidade jurídica de cada caso em concreto, bem como a própria gestão processual pelas Cortes.

A partir, essencialmente deste ponto, decorrente do modelo federalista brasileiro, é que se busca debruçar e entender melhor a importância do equilíbrio democrático – que depende, essencialmente, da relação entre os três Poderes e a fiel observância das competências de cada um, principalmente após a vigência do pacto federativo, desde 1891, em nossa primeira Constituição. Com efeito, toda essa questão acerca do federalismo acaba repercutindo – inevitavelmente – nas Cortes Superiores, em especial no Superior Tribunal de Justiça, haja vista sua competência jurisdicional, que trata das Leis Federais.

A hipótese a ser aqui analisada, portanto, versa justamente sobre a situação real e vigente do Superior Tribunal de Justiça, em todo esse contexto, desde o problema da enorme diversidade e dimensão populacional, com sua multiplicidade cultural, passando também pela questão da excessiva carga de recursos, em razão da cultura da recorribilidade, até chegar no aspecto do federalismo, com a excessiva centralidade da União e enorme competência legislativa. Em virtude de tudo isso, onde se encaixaria, então, o papel específico e constitucional do STJ? Seria ele uma Corte de Justiça a mais ou uma verdadeira Corte de Cassação (Corte Suprema)?

**Palavras-chave:** Cortes. Tribunais no Brasil. Evolução histórica. Federação. Pacto Federativo. Influência norte-americana. União. Leis Federais. Competência. Superior Tribunal de Justiça. Cortes Supremas.

## ABSTRACT

This paper seeks to analyze in detail the evolution of the Courts in Brazil, focusing on the creation of the Superior Court of Justice, which was dismembered from the Federal Supreme Court, in which both act jointly in the function of Federal Courts.

This construction up to what we have today in the judiciary, in terms of courts, is the result of this historical evolution, going through the problems and difficulties since the colonization period. Besides the already known and perhaps the main problem faced by the Courts (the excessive material amount of cases), there are other factors that directly influence this number, among which is the level of legal complexity of each specific case, as well as the procedural management itself, by the courts.

From this point, essentially, as a result of the Brazilian federalist model, we seek to better understand the importance of the democratic balance - which essentially depends on the relationship between the three Powers and the faithful observance of each other's competences, especially after the federal pact has been in force since 1891 in our first constitution. Indeed, this whole question about federalism inevitably resonates with the Superior Courts, especially the Superior Court of Justice, given its jurisdiction, which deals with Federal Laws.

The hypothesis to be analyzed here, therefore, deals precisely with the actual and prevailing situation of the Superior Court of Justice, in all this context, from the problem of huge diversity and population dimension, with its cultural multiplicity, and also the issue of excessive burden resources, because of the culture of recurrence, to the point of federalism, with the Union's excessive centrality and enormous legislative competence. Because of all this, where would then fit the specific and constitutional role of the STJ? Was he a Court of Justice or a true Court of Cassation (Supreme Court)?

**Keywords:** Courts. Courts in Brazil. Historic evolution. Federation. Federative Pact. North American influence. Union. Federal Laws. Competence. Superior Justice Tribunal. Supreme Courts.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>CAPÍTULO I – DA CRIAÇÃO DOS TRIBUNAIS E CORTES DE JUSTIÇA NO BRASIL ATÉ O MOMENTO PRÉ-CONSTITUINTE DE 1988</b> .....	16
I.1 Contextualização Histórica .....	16
I.1.a) <i>Período Colonial (1500-1822)</i> .....	17
I.1.b) <i>Período Imperial (1822-1889)</i> .....	22
I.1.c) <i>Período Republicano e influência do modelo federalista norte-americano</i> .....	24
I.2 Evolução do Judiciário e do Supremo Tribunal Federal até antes da Constituição Federal de 1988.....	26
I.2.a) <i>Decreto nº. 848/1890 e Constituição de 1891</i> .....	26
I.2.b) <i>Constituição de 1934</i> .....	27
I.2.c) <i>Constituição de 1937</i> .....	29
I.2.d) <i>Constituições de 1946 e 1967</i> .....	31
I.2.e) <i>Emenda Constitucional nº 7/1977 – “Pacote de Abril”</i> .....	32
<b>CAPÍTULO II – A ORIGEM E CRIAÇÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA NA CF/1988: DESMEMBRAMENTO DO STF</b> .....	34
II.1 A chamada “Crise do Supremo” .....	34
II.2 Extinção do Tribunal Federal de Recursos e reestruturação da Justiça Federal.....	36
II.3 Implementação do Superior Tribunal de Justiça .....	37
II.3.a) <i>Composição do Superior Tribunal de Justiça</i> .....	38
II.3.b) <i>Funções e Competência do Superior Tribunal de Justiça</i> .....	39
II.4) Semelhanças entre o Recurso Extraordinário e o Recurso Especial .....	41
II.4.a) <i>“Causa decidida em única ou última instância” e o requisito do prequestionamento</i> .....	47

II.4.b) <i>Alineas “a”, “b” e “c” do art. 105, III, da Constituição Federal</i> .....	52
<b>CAPÍTULO III – EVOLUÇÃO, PROBLEMAS, REALIDADES E SOLUÇÕES NO CONTEXTO ATUAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA</b> .....	58
III.1 O Federalismo brasileiro e a competência legislativa da União .....	58
III.2 O vultoso e crescente número de processos: análise de dados.....	64
III.3 A Emenda Constitucional nº 45/2004: a repercussão geral e as súmulas vinculantes .....	71
III.4 O STJ na perspectiva administrativa e jurisdicional .....	77
III.4.a) <i>A perspectiva administrativa: a gestão processual e o uso da tecnologia</i> .....	78
III.4.b) <i>A perspectiva jurisdicional: O STJ como legislador processual e o caso das reclamações nos Juizados Especiais</i> .....	82
III.5 Tendência à objetivação e sistema de precedentes .....	89
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	97
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	101

*Ao Poder Judiciário se acha confiada a principal função do Estado, a função que é, por assim dizer, a razão final do mesmo Estado – a de fazer respeitar o direito, protegendo contra as agressões da força e contra as insídias da má-fé e da fraude. É por isso que em todos os países os legisladores têm procurado dar ao Poder Judiciário uma organização larga e forte, de modo a colocá-lo na altura de desempenhar os seus deveres.*

(...)

*Vós sabeis, Senhores, que o fim do Supremo Tribunal de Justiça, como se depreende das discussões do tempo, é duplo: ele tem por missão o fazer respeitar a Lei pelos Tribunais inferiores; e fixar a unidade da jurisprudência.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Mensagem do Conselheiro **Lafayette Rodrigues Pereira**, enquanto Ministro da Justiça, para a Câmara dos Deputados em sessão de 29 de janeiro de 1879.

## INTRODUÇÃO

O papel exercido pelas Cortes mundo afora tem uma significância crucial para a correta e justa aplicação das leis e garantia dos direitos fundamentais do cidadão. Os conflitos existentes entre as pessoas sempre existiram e irão continuar existindo.

Eles não só são inevitáveis, como também já estão inseridos no dia-a-dia de todos nós, pois tratamos o tempo todo com seres humanos, seres racionais que possuem seus próprios e particulares interesses. É claro, a maioria desses interesses costumam ser conflitantes, ainda mais porque nos situamos em uma sociedade cada vez mais complexa e multifacetada, com indivíduos que possuem pensamentos e ideias das mais variadas possíveis.

O direito e a justiça foram, com o tempo, evoluindo e adquirindo um papel cada vez mais importante nessa seara. É sabido que o Direito busca disciplinar a sociedade, o comportamento e a convivência das pessoas. Esse regramento é feito através das normas, sejam elas gerais ou positivas.<sup>2</sup>

Entretanto, nos países e sociedades em que a população é muito grande o Direito acaba enfrentando um grande e conhecido problema: a adequada prestação jurisdicional, que seja preferencialmente acessível, rápida, barata e satisfatória.

Sim, trata-se de um problema antigo e que, no Brasil, depara-se com ele há algum tempo. Apenas para ilustrar esse contexto, podem-se mencionar os próprios dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça. No ano de 2018, no país, a cada grupo de 100 mil habitantes, 12.519 ingressaram com uma ação judicial, ou seja, um percentual aproximado de 12,52% de pessoas que litigam no país. Inegável que se trata de um dado um tanto quanto peculiar.<sup>3</sup>

Todavia, o problema principal enfrentado pelo judiciário não está apenas na quantidade material de processos. Há outros fatores que influenciam diretamente neste número, dentre os quais está o nível de complexidade jurídica de cada caso em concreto e também a própria gestão feita pelo Poder Judiciário.

Explica-se: em países como o Brasil é nítido o grau de diversidade da população – seja no seu aspecto cultural, econômico, religioso, social ou político. O fato é, e isso não se discute,

---

<sup>2</sup> THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento*. 48 ed. Rio de Janeiro, 2008. p. 6.

<sup>3</sup> BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2018: ano-base 2017*. Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2017. p. 78.

que o Brasil está entre os países com o maior índice de diversidade étnico-cultural, se não for o maior deles. Tanto no aspecto populacional quanto geográfico, o Brasil é o quinto maior do mundo. O que dirá, portanto, de sua variabilidade étnico-cultural.

Quando se tem uma população com essas características (tão variadas), ainda que a lei seja a mesma para todos, a sua aplicação poderá ser distinta, uma vez que a interpretação poderá variar de acordo com o indivíduo e a sua formação (seja ela política, profissional, religiosa, social, etc.), como já mencionado.

É claramente possível, porém inadequado, ainda mais diante do contexto em que se vive, que um juiz de um determinado local aplique a mesma lei de uma forma diferente de outro magistrado em um lugar distinto. Causas semelhantes acabam sendo julgadas de formas díspares, inclusive havendo decisões conflitantes. Ademais, não é nenhuma novidade que os magistrados são pessoas comuns: eles erram e não estão imunes às falhas – equívocos acontecem.

É justamente nesse contexto, a fim de que situações como essas sejam remediadas, que estão inseridas as chamadas Cortes de Justiça – de onde se aplica, na prática, o princípio do *duplo grau de jurisdição*. Busca-se, assim, corrigir eventuais erros e abusos de poder por parte do magistrado, visto que sua decisão estaria sujeita a revisão por outro órgão do Poder Judiciário, hierarquicamente superior. Ademais, se assim não fosse, o juiz único poderia acabar se tornando um despótico.<sup>4</sup>

Desse modo, a Constituição da República decidiu por admitir, porém, restringir os diferentes graus de jurisdição, limitando, assim, os órgãos do Poder Judiciário e as possibilidades de recursos. Tudo isso para garantir uma estabilidade e segurança jurídica.

Ocorre, todavia, que o princípio do duplo grau de jurisdição vem sofrendo abusos. Percebe-se no judiciário uma crescente taxa de recorribilidade processual, ou seja, a tendência cada vez maior de interposição de recursos contra as decisões prolatadas pelos magistrados. Esse fenômeno acaba fazendo com que até mesmo os Tribunais de diferentes estados da federação, assim como os juízes, se posicionem de modo diferente acerca das mesmas questões.

Ademais, não custa lembrar que no país há 27 (vinte e sete) Tribunais de Justiça, 27 (vinte e sete) Tribunais Regionais Eleitorais, 24 (vinte e quatro) Tribunais Regionais do

---

<sup>4</sup> NERY JUNIOR, Nelson. *Teoria geral dos recursos*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 58.

Trabalho, 5 (cinco) Tribunais Regionais Federais, sem contar com os órgãos da Justiça Militar, os Tribunais Superiores (STJ, TST, TSE, e STM) e o Supremo Tribunal Federal.

O duplo grau de jurisdição se exaure nos recursos cabíveis no âmbito de cada organismo judiciário (seja ele estadual, federal, militar, etc.). Em outras palavras, cumpre dizer que o referido princípio não se aplica aos Recursos Especiais e Extraordinários (STJ e STF) – ditos recursos excepcionais. Isso ocorre, pois seus objetivos são tão apenas proteger o cumprimento da ordem jurídica (Constituição Federal e legislação federal) e uniformizar a jurisprudência. A função desses recursos não é fazer o exame reiterado da decisão recorrida, muito menos tutelar o direito subjetivo das partes.<sup>5</sup>

O ponto que aqui busca se discutir, portanto, é acerca da causa e das consequências do crescente número de recursos, e como seria possível remediar esse problema, principalmente em relação aos recursos e processos dirigidos ao Superior Tribunal de Justiça. Essa delimitação se faz necessária por um simples motivo: a excessiva competência legislativa da União.

Em outras palavras, cabe dizer, que a União, por ter uma competência legislativa tão ampla, acaba influenciando no número de recursos ao Superior Tribunal de Justiça. De início, tem-se a hipótese de que, como a União é capaz de legislar sobre diversas matérias, todo assunto praticamente seria passível de infringir ou violar alguma lei federal.

É a partir deste ponto que se busca debruçar e entender melhor a importância do equilíbrio democrático – que depende, essencialmente, da relação entre os três poderes e a fiel observância das competências de cada um, principalmente quando se leva em conta o pacto federativo, vigente no Brasil, desde 1891, em nossa primeira Constituição. Com efeito, toda essa questão acerca do federalismo acaba repercutindo – inevitavelmente – nas Cortes Superiores, em especial no Superior Tribunal de Justiça, haja vista sua competência jurisdicional, que trata das Leis Federais.

O excesso de trabalho que sobrecarrega o Superior Tribunal de Justiça pode acabar atrapalhando sua função de Corte de Precedentes. A cultura da recorribilidade sonha erroneamente – talvez por esperança – que o STJ poderia agir como uma 3ª instância, podendo analisar o direito subjetivo das partes.

É a partir daí, portanto, que se passa a discutir a real função dos Tribunais Superiores e o papel de cada um deles. O federalismo acaba influenciando direta e inevitavelmente o próprio

---

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Gleydson Kleber Lopes de. Recurso Especial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 26.

STJ, em razão da sua função de intérprete e uniformizador da legislação federal – aplicável a todos os entes federativos.

Surge, assim, a reflexão: “até que ponto seria interessante manter o sistema federalista atualmente adotado em função do judiciário que temos hoje no país?”. Ademais, o inverso também pode ser formulado: “até que ponto seria interessante manter a atual organização judiciária em função do sistema federalista adotado?”.

A hipótese a ser aqui analisada, portanto, versa justamente sobre a situação real e vigente do Superior Tribunal de Justiça, em todo esse contexto que foi mencionado acima, desde o problema da enorme diversidade e dimensão populacional, com sua multiplicidade cultural, passando também pela questão da excessiva carga de recursos, em razão da cultura da recorribilidade, até chegar no aspecto do federalismo, com a excessiva centralidade da União e enorme competência legislativa. Em virtude de tudo isso, onde se encaixaria, então, o papel específico e constitucional do STJ? Seria ele uma Corte de Justiça a mais ou uma verdadeira Corte de Cassação (Corte Suprema)?

Pois bem. Para melhor construir essa discussão, o presente trabalho foi formulado em três capítulos. No primeiro, é feita uma apresentação narrativa e histórica para contextualizar, no Brasil, desde o Período Colonial, o surgimento dos Tribunais e Cortes de Justiça, até a criação do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Essa primeira abordagem demonstra-se necessária não só em virtude da contextualização em si, como também para melhor compreensão das funções de um Tribunal, dentro das circunstâncias de nosso país, e das influências que foram absorvidas com o tempo, como por exemplo, a Casa de Suplicação, em Portugal, e o modelo federalista norte-americano.

No segundo capítulo aborda-se, de modo bem objetivo e linear, como se deu a instalação do STJ e como ele hoje funciona. Quais são suas competências e como são os mecanismos e requisitos para o julgamento dos recursos a ele dirigidos. Essa análise se inicia desde 1988 com a promulgação da Constituição Federal, de onde surgiu o Superior Tribunal de Justiça. Mais ao fim do capítulo se estuda minuciosamente o recurso especial e sua derivação do recurso extraordinário – o que eles possuem em comum. Este capítulo demonstra-se essencial para o entendimento da Corte Superior, para que só depois se passe a analisar criticamente o seu funcionamento e comportamento com o passar do tempo.

Já no terceiro e último capítulo é feita uma análise mais apurada e precisa do Superior Tribunal de Justiça, sendo dividida em diversos aspectos aqui considerados mais relevantes.

Em sua essência, o capítulo, estruturado em cinco tópicos, irá discorrer sobre os desafios e problemas enfrentados pelo Superior Tribunal de Justiça, onde se falará pormenorizadamente sobre os temas mencionados nesta introdução. Haverá um ponto específico para a análise numérica e discussão a respeito da quantidade de recursos que tramitam e são julgados, ano a ano, pelo Superior Tribunal de Justiça. Aborda-se, por outro lado também, a influência do modelo federalista norte-americano e suas consequências, o funcionamento do STJ enquanto Corte Constitucional ou Tribunal de Federação, *lato sensu*, e também a tendência natural à objetivação, pelos Tribunais, e a adoção, cada vez mais recorrente, do sistema de precedentes, especialmente no Brasil, após a promulgação do Código de Processo Civil no ano de 2015.

Ao fim, será feito o fechamento de toda a discussão, com digressões a respeito de tudo quanto foi exposto, de onde se poderá extrair conclusões e até mesmo algumas sugestões pontuais a respeito do atual exercício da função constitucionalmente estabelecida – e tão essencial – do Superior Tribunal de Justiça.

## CAPÍTULO I

### DA CRIAÇÃO DOS TRIBUNAIS E CORTES DE JUSTIÇA NO BRASIL ATÉ O MOMENTO PRÉ-CONSTITUINTE DE 1988

#### I.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Antes de se adentrar no atual momento vivido pelo Superior Tribunal de Justiça, tendo em vista que se passou pouco mais de trinta anos desde sua instalação (7 de abril de 1989), faz-se crucial a análise do desenvolvimento dos Tribunais e Cortes de Justiça no Brasil.

Essa análise deve ser feita desde a origem daquilo que se tinha como Judiciário, nos idos anos do século XVI, quando o país ainda era uma Colônia, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, com o respectivo início dos trabalhos do STJ (consequente desmembramento das funções constitucionais do Supremo Tribunal Federal) e as novas alterações legislativas, recentemente advindas, principalmente, do Código de Processo Civil de 2015.

A observação histórica, ao contrário do que geralmente se imagina, é de suma importância, pois, diferentemente de outras ciências exatas, os operadores do Direito, assim como os demais cientistas sociais, não podem fazer simples experimentos para validarem suas hipóteses e teses.<sup>6</sup>

Assim, os juristas, pesquisadores sociais, legisladores, governantes em geral, ao tomarem decisões e defenderem suas ideias, precisam necessariamente, e com certa frequência, olhar para trás e entender o como e o porquê dos acontecimentos históricos.

Caso assim não agissem, estariam impactando, de modo drástico, a vida das pessoas, sem tomar como experiência algum fato passado, ainda que ele não se assemelhe por completo

---

<sup>6</sup> O presente trabalho e principalmente este capítulo em específico não buscam tratar de forma pormenorizada e muito menos exaustiva acerca de toda a história da organização judiciária no país, justamente por este não ser o seu objetivo essencial. Todavia, a narrativa e a construção histórica, do modo como serão abordadas, fazem-se necessárias para que o leitor e pesquisador possam se contextualizar de maneira satisfatória acerca do tema, principalmente naquilo que se refere às origens e desenvolvimento das Cortes e Tribunais de Justiça no país. Caso o leitor queira se aprofundar mais detalhadamente sobre o assunto da organização judiciária, veja: MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira*. In: *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*. Vol. 65, n. 1, out/dez. 1999; e também: CARRILLO, Carlos Alberto. *Memórias da justiça brasileira, v. II: Da restauração portuguesa ao Grito do Ipiranga*. 2. ed. Salvador: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, Gerência de Impressão e Publicações, 2003.

ao presente – pois, depois, a depender do caso, será muito difícil reverter a situação gerada por uma determinada decisão em um mesmo lapso de tempo que foi gasto para que ela fosse tomada.

Vide, por mero exemplo, a decisão de um juiz ao condenar alguém a alguma pena privativa de liberdade ou até mesmo de um governante decidir se um país entra em um confronto bélico ou não.

Trata-se, pois, de uma necessidade ímpar o conhecimento sobre a Justiça e o Poder Judiciário brasileiro, principalmente como uma legítima e fundamental instituição política. A tarefa de aperfeiçoamento do Judiciário, a fim de torna-lo mais ágil, eficaz, melhor e mais próximo do povo, é de todos.

São por essas e outras tantas razões que se faz adiante a construção histórica dos Tribunais e Cortes de Justiça no país até chegar ao que se tem hoje: Tribunais específicos para a interpretação e uniformização da Constituição e das Leis Federais.

### **I.1.a) Período Colonial (1500-1822)**

A presente construção histórica se inicia a partir do contexto do Brasil Colônia. O país, em virtude de sua origem, acabou herdando muitas características de Portugal (sua metrópole), não tendo sido diferente, portanto, no que se refere à sua organização judiciária. Em Portugal, durante esse período, havia a “Casa de Suplicação”, considerada o intérprete máximo do direito português – espécie de *Corte Suprema*.

Nas Colônias o governo havia instituído também os “Tribunais de Relação” como cortes de segunda instância (anteriores aos que chamamos hoje de “Tribunais de Justiça”).<sup>7</sup> Havia, por exemplo, Tribunais de Relação em Porto, para Portugal, na Bahia, para o Brasil, e em Goa, para a Índia. Era a forma que havia sido encontrada na época para descentralizar o judiciário.

Na atuação em primeira instância os portugueses haviam criado diversas figuras com capacidades jurídicas distintas, tais como os *juízes de terra*, *juízes de fora*, *provedores*, *corregedores*, *desembargadores*, etc.

---

<sup>7</sup> SARAIVA, José. *Recurso especial e o Superior Tribunal de Justiça*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 67-68.

Cada um tinha sua respectiva função, que iria variar de acordo com o número da população de determinada província, dos assuntos das causas (fossem elas cíveis, criminais e administrativas) e dos valores de cada ação.<sup>8</sup>

As instâncias recursais também poderiam variar conforme o valor da causa – daí a origem do instituto da alçada como limite valorativo para a revisão de determinada decisão. Poderia, assim, por exemplo, haver apelação direta para a Relação se o valor da causa ultrapassasse o limite do Corregedor ou Provedor.<sup>9</sup>

Pois bem. Voltando um pouco atrás no tempo, tem-se no Brasil, de modo mais específico, o início da organização no país, somente a partir da vinda de Martim Afonso de Sousa, em 1530. Ele havia vindo com amplos poderes, inclusive judiciais e policiais<sup>10</sup>. Foi o primeiro donatário da Capitania de São Vicente (onde hoje se encontra o Estado de São Paulo)<sup>11</sup>.

Da mesma forma, os demais donatários e os donos das capitanias hereditárias receberam tais poderes judiciais, porém, posteriormente, tal fato se demonstrou inconveniente tendo em vista o arbítrio com que exerciam suas funções judiciais.

A evolução da justiça continua a prosseguir com o regimento de 25 de setembro de 1548, que implantou no país o “Governo-Geral”, com a ajuda de Tomé de Souza, tendo sido ele o primeiro Governador-Geral.

A partir daí se inicia finalmente uma estruturação do Judiciário, pois Tomé de Souza havia trazido consigo o Desembargador Pero Borges (oriundo da Casa de Suplicação de Portugal) para desempenhar a função de “Ouvidor-Geral” no Brasil, encarregando-se da administração da Justiça.

A situação na qual o país se encontrava até então acabou favorecendo de algum modo para que houvesse confusões entre as funções judiciais, administrativas e policiais, tendo em

---

<sup>8</sup> MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira. In: *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*. Vol. 65, n. 1, out/dez. 1999, p. 86.

<sup>9</sup> MARTINS FILHO, Op. Cit., 1999, p. 87.

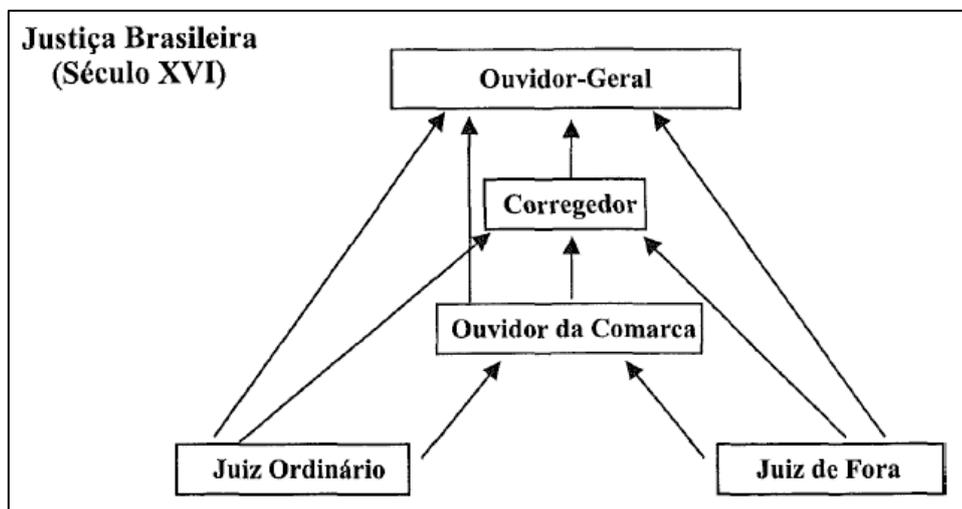
<sup>10</sup> Martim Afonso de Sousa, além de governador das terras brasileiras, chegou investido “com poder e alçada tanto no cível como no criminal, dando as sentenças que lhe parecessem de justiça, até a morte natural sem apelo ou agravo”, poder estipulado em vontade real, por carta régia. Contava, ainda, com a prerrogativa de “criar e nomear tabeliães e mais oficiais de justiça necessários, quer para tomar posse das terras, quer para as coisas da justiça e governança” (LOPES, Paulo Guilherme de Mendonça. *Justiça no Brasil – 200 anos de História*. São Paulo: Conjur Editorial, 2009. p. 19).

<sup>11</sup> A expedição de Martim Afonso de Sousa ao Brasil foi considerada a primeira expedição colonizadora e levava consigo um Regimento para expulsar os franceses da costa brasileira e organizar os padrões de posse no continente, posteriormente dividido em capitanias hereditárias. Mais detalhes, veja: PELÚCIA, Alexandra (2007). “*Martim Afonso de Sousa e a sua Linhagem*”. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

vista que chanceleres, contadores e vereadores (que compunham os Conselhos ou Câmaras Municipais) também exerciam funções jurisdicionais nas comarcas.

Pelo que se percebia, portanto, havia um conflito de autoridades, muitas vezes despropositadamente, mas que travavam em certa medida o regular funcionamento da administração.

Porém, com a ampliação da colonização e por clara necessidade, a estrutura burocrática e administrativa do país foi se tornando cada vez mais complexa e aos poucos foi naturalmente se organizando. A estrutura judiciária no século XVI já começava a tomar uma forma embrionária<sup>12</sup>:



Esse modelo acima utilizado, entretanto, começou a apresentar um sério problema, pois se tratava de um simples “sistema monocrático”. O Corregedor, assim como o próprio Ouvidor-Geral, era considerado a autoridade máxima sobre os ouvidores e demais juízes em cada comarca, o que favorecia ao abuso de poder na estrutura judiciária.

Tendo em vista tal fato e em busca de melhor organizar o sistema jurídico de todo Reino, Felipe II<sup>13</sup>, redigiu uma carta, em 14 de abril de 1579 (antes mesmo de tomar posse efetiva do

<sup>12</sup> MARTINS FILHO, Op. Cit., 1999, p. 88.

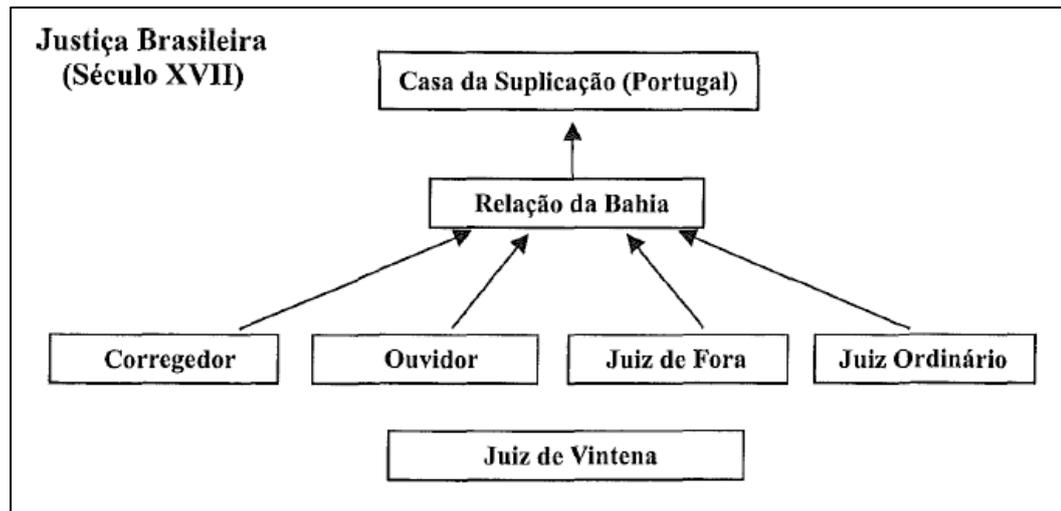
<sup>13</sup> Felipe II era monarca da União Ibérica (Portugal e Espanha), foi o primeiro governante a possuir domínio de uma área direta “onde o sol jamais se punha”, superando assim Gengis Cã, até então o homem mais poderoso de todos os tempos. Os limites do seu império foram denominados em sua homenagem desde o extremo leste das Américas (Filipeia, hoje João Pessoa) ao sudeste insular asiático: Filipinas; do Atlântico centro-ocidental ao Pacífico centro-ocidental passando por todas as longitudes do oceano Índico (PARKER, Geoffrey. *La gran estrategia de Felipe II*, Alianza Editorial, S.A.,1998).

trono português), encomendando ao jurista espanhol Rodrigo Vázquez de Arce, membro da Real Audiência de Granada, um estudo da situação da justiça portuguesa.

Em seus estudos, Rodrigo Vázquez, além de fazer diversas recomendações, chegou a dizer enfaticamente: “*Que aya falta de justicia em este reyno e necessidade de remediar llo confiesan todos*”<sup>14</sup>.

Dessa maneira, Felipe II, querendo então diminuir os poderes dos ouvidores do Brasil e incrementar a organização judiciária, inseriu na Colônia Brasileira um órgão colegiado.

Nascia, assim, o **primeiro** e já mencionado Tribunal de Relação do país, na Bahia (criado em 1587 e instalado efetivamente em 1609). Com essas adaptações, o Judiciário ficou estruturado da seguinte maneira<sup>15</sup>:



Em seguida, decorrido mais de um século, a fim de desafogar o excesso de processos da Relação da Bahia e dar melhor acesso à justiça ao povo do sul do Brasil, criou-se, em 1734 a Relação do Rio de Janeiro (efetivamente instalada em 1751).

Foi criado ainda, no final do séc. XVII, alguns tribunais e juizados de foro privilegiado para determinadas matérias e pessoas: Juntas Militares e Conselhos de Guerra (julgavam crimes militares e conexos); Juntas da Fazenda (julgavam causas alfandegárias, tributárias e fiscais); e Juntas do Comércio (para julgar questões econômicas, relacionadas à agricultura, navegação,

<sup>14</sup> CARRILLO, Carlos Alberto. *Memórias da justiça brasileira, v. I: Do Condado Portucalense a Dom João de Bragança*. 2. ed. Salvador: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, Gerência de Impressão e Publicações, 2003. Capítulo 4.

<sup>15</sup> MARTINS FILHO, Op. Cit., 1999, p. 89.

indústria e comércio). O sistema jurídico ficou, nesse período, na sua essência, com a seguinte estrutura<sup>16</sup>:

### JUSTIÇA BRASILEIRA NO PERÍODO COLONIAL

<b>1ª instância</b>	Juiz de Vintena	Juiz de paz para os lugares com mais de 20 (vinte) famílias, decidindo verbalmente pequenas causas cíveis, sem direito a apelação ou agravo (nomeado por um ano pela Câmara Municipal).
	Juiz Ordinário	Eleito na localidade, para as causas comuns.
	Juiz de Fora	Nomeado pelo rei, para garantir a aplicação das leis gerais (substituía o Ouvidor da Comarca).
<b>2ª instância</b>	Relação da Bahia	Fundada em 1609, como Tribunal de Apelação
	Relação do Rio de Janeiro	Fundada em 1751, como Tribunal de Apelação
<b>3ª instância</b>	Casa da Suplicação	Tribunal Supremo de uniformização da interpretação do direito português, em Lisboa.
	Desembargo do Paço	Originariamente fazia parte da Casa da Suplicação, para despachar as matérias reservadas ao Rei. Tornou-se corte autônoma em 1521, como tribunal de graça para clemência nos casos de penas de morte e outras.
	Mesa de Consciência e Ordens	Para as questões relativas às ordens religiosas e de consciência do rei (instância única).

Em 1808, em virtude da invasão napoleônica e com a vinda de D. João VI para o Brasil, o Tribunal de Relação do Rio de Janeiro acabou sendo elevado ao grau de Casa de Suplicação, similar à existente em Portugal, pois os recursos eram anteriormente direcionados para lá. Sua função era exercer o papel de disciplina e revisão sobre os Tribunais das Capitanias (de Relação), unificando a interpretação do Direito no país, muito embora fosse composta de magistrados nascidos em Portugal. Ao todo, era composta por 23 (vinte e três) desembargadores.<sup>17</sup>

Foram criados, por fim, em 1812, o Tribunal de Relação do Maranhão e, em 1821, o de Pernambuco.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 90-91.

<sup>17</sup> SARAIVA, Op. Cit., 2002, p. 68.

### I.1.b) Período Imperial (1822-1889)

Mais adiante, proclamada a independência, com o estabelecimento do Império e o advento da Constituição de 1824, especificamente em seu art. 163, foi previsto que na Capital (Rio de Janeiro) houvesse, além do Tribunal de Relação, o “Supremo Tribunal de Justiça”.<sup>18</sup>

Entretanto, ele só foi efetivamente criado quatro anos depois pela Lei de 18 de setembro de 1828, compondo-se de 17 (dezesete) ministros e, ao mesmo tempo, foram extintos: o Desembargo do Paço e a Mesa de Consciência e Ordens. A Casa de Suplicação foi definitivamente extinta cinco anos depois, em 1833.

As competências atribuídas tanto à Casa de Suplicação como ao Supremo Tribunal de Justiça já eram um pequeno esquisso das funções que viriam a ser desempenhadas, hoje, pelo STF e pelo STJ.

Todavia, convém ressaltar que a Constituição de 1824 não trouxe nenhum sistema semelhante aos modelos atuais de controle de constitucionalidade. Cabia ao Poder Legislativo “fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revoga-las”, assim como “velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral da Nação” (art. 15, VIII e IX).<sup>19</sup>

Ou seja, nesse período histórico criou-se o problema de atribuir a função uniformizadora da interpretação da lei à Assembleia Legislativa. Contudo, a Assembleia acabou não exercendo tal função de intérprete, que só foi ser efetivamente exercida, na prática, apenas pelo Conselho de Estado (instituído pela Lei nº 234, de 23 de novembro de 1841), quando, idealmente, deveria ser exercida pelo próprio Supremo Tribunal de Justiça.<sup>20 21</sup>

Por consequência, o Supremo Tribunal de Justiça limitava-se basicamente a apreciar e julgar os recursos de revista, que tinham como fundamento exclusivo “*nulidade manifesta*” ou

---

<sup>18</sup> Segundo o art. 164, da Constituição de 1824, competia ao Supremo Tribunal de Justiça: “I. Conceder, ou denegar revistas nas causas e pela maneira que a lei determinar; II. Conhecer os delitos e erros de ofício que cometeram os seus ministros, os das Relações, os empregados no corpo diplomático e os presidentes das províncias; e III. Conhecer e decidir sobre os conflitos de jurisdição e competência das Relações Provinciais”.

<sup>19</sup> MARTINS FILHO, Op. Cit., 1999, p. 92.

<sup>20</sup> O Conselho de Estado, naquela época, era uma das formas de concretização prática do Poder Moderador. Para mais detalhes e atribuições a respeito do Conselho de Estado, vide arts. 137 a 144, da Constituição de 1824 e inteiro teor da Lei nº 234, de 23 de novembro de 1841.

<sup>21</sup> Outro ponto que merece destaque, e que não poderia passar em branco, é o fato de que os ocupantes dos mais altos cargos do Império (os Conselheiros, Ministros de Estado, Deputados, Senadores e os próprios membros da Família Imperial) estavam acima da jurisdição do Supremo Tribunal de Justiça. O conhecimento dos delitos por eles cometidos, bem como a respectiva responsabilidade destes atos, era atribuição exclusiva do Senado, conforme art. 47, I e II, da Constituição e Lei de 15 de outubro de 1827.

“*injustiça notória*” no julgamento da causa pelas instâncias inferiores. Na verdade, o que se tinha era uma Corte de distribuição de Justiça e não um modelo ideal de Tribunal de uniformização de jurisprudência – mesmo porque, seus julgados não vinculavam os Tribunais de Relação das Províncias.

Já no ano de 1873, além das Relações da Bahia, Rio de Janeiro, Maranhão e Pernambuco, foram criados mais sete Tribunais de Relação, por meio do Decreto nº. 2.342. Todas essas Relações foram instaladas ao longo de 1874.

Essa enorme expansão na estrutura judiciária na época fez gerar críticas de ambos os lados, tanto daqueles que eram favoráveis como daqueles que não viam com bons olhos tamanho exagero.

O Desembargador Tristão de Alencar Araripe, por exemplo, quando assumiu a presidência da Relação de São Paulo, em 1874, criticou a antiga estrutura judiciária: “*A justiça assim disposta [com apenas quatro relações], podia com razão dizer-se que era a justiça do rico e do poderoso, mas não a justiça de todos, a benéfica entidade protetora de todos os direitos*”<sup>22</sup>.

Por outro lado, o Barão de Pirapama, Manuel Inácio Cavalcanti de Lacerda, que presidira por oito anos a Relação do Rio de Janeiro (a segunda Relação a ser criada) e estava há 19 (dezenove) anos no Supremo Tribunal de Justiça, afirmou, em 1873, durante discurso no Senado, ser contra a criação dessas novas Relações, principalmente nos lugares em que não houvesse um considerável número de causas.

Pirapama chegou a ressaltar, inclusive, acerca da inexistência de população, riqueza, comércio e indústria que pudessem suscitar o trabalho dessas novas Cortes. Argumentou também sobre a falta de pessoal suficientemente habilitado que pudesse preencher e compor todas as Relações.<sup>23</sup>

Por fim, foi tão somente em 1875, através do Decreto nº. 2.684, de 23 de outubro, que foi surgir o remoto antecedente das atuais e famosas súmulas do Supremo Tribunal Federal: os “assentos”, que tinham força de lei, mas poderiam ser derogados pelo Poder Legislativo.

O art. 2º do referido ato normativo dizia, fazendo referência ao Supremo Tribunal de Justiça:

---

<sup>22</sup> LOPES, Paulo Guilherme de Mendonça. *Justiça no Brasil – 200 anos de História*. São Paulo: Conjur Editorial, 2009, p. 61.

<sup>23</sup> Ibidem.

Art. 2º Ao Supremo Tribunal de Justiça compete tomar assentos para intelligencia das leis civis, commerciaes e criminaes, quando na execução dellas occorrerem duvidas manifestadas por julgamentos divergentes havidos no mesmo Tribunal, Relações e Juizos de primeira instancia nas causas que cabem na sua alçada.

§ 1º Estes assentos serão tomados, sendo consultadas previamente as Relações.

§ 2º Os assentos serão registrados em livro proprio, remetidos ao Governo Imperial e a cada uma das Camaras Legislativas, numerados e incorporados á collecção das leis de cada anno; e serão obrigatorios provisoriamente até que sejam derogados pelo Poder Legislativo.

§ 3º Os assentos serão tomados por dous terços do numero total dos Ministros do Supremo Tribunal de Justiça, e não poderão mais ser revogados por esse Tribunal.

O ilustre professor Lenine Nequete afirma, no entanto, que o excesso de cautelas, que tornava por demais moroso o processo de tomada de assentos, não permitiu uma prática reiterada desse instituto. Ao menos, pelo que se sabe, não constam registros de que alguma vez o Tribunal das revistas se ocupasse tanto do assunto.<sup>24</sup>

### **I.1.c) Período Republicano e influência do modelo federalista norte-americano**

Foi apenas com o movimento republicano que se iniciou no país a criação de uma Suprema Corte, propriamente dita. Com a Proclamação da República, adotou-se no país um modelo de federalismo que foi uma cópia inversa daquele adotado na federação americana. Lá, a federação se formou através da união de Estados soberanos, enquanto que aqui ocorreu o contrário: o Poder central, único, transferiu às comunidades regionais parcela de poder, para só depois constituírem-se em Estados autônomos.<sup>25</sup>

Devido a esse modelo adotado, o Brasil acabou sendo influenciado pelo sistema de uniformização do direito federal norte-americano, pois as dificuldades enfrentadas, além de serem semelhantes, tinham suas causas de origem parecidas.

---

<sup>24</sup> Para mais detalhes, veja: NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência, I – Império*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000.

<sup>25</sup> SILVA, José Afonso da. *Do recurso extraordinário no direito processual brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1963. p. 5.

Nos Estados Unidos, por razão da existência simultânea dos governos federal e estaduais, nasceu o princípio da supremacia do governo federal. Assim, as leis dos Estados Unidos se tornaram hierarquicamente superiores às leis estaduais.

Consequência disso foi a indispensável criação de um órgão imparcial que pudesse regular a repartição de competências previstas na Constituição, evitando os conflitos de lei e estabelecendo uma hierarquia normativa. Surgia, então, na história dos Estados Unidos, a Suprema Corte Americana, guardiã do pacto federativo.<sup>26</sup>

Ademais, quando se preserva a Constituição (expressão de valores sociais e políticos de uma sociedade), está se garantindo a existência do próprio Estado. Como a Constituição é a lei máxima do Estado, nela estão contidas as normas fundamentais do ordenamento jurídico, de onde se infere sua superioridade às outras leis.<sup>27</sup>

Da mesma forma como nos Estados Unidos, o Brasil acabou adotando o mesmo sistema de uniformização do direito federal. Inicialmente, após a Proclamação da República, teve-se, como um primeiro passo, o Decreto 510, de 22 de junho de 1890, que publicou a denominada Constituição Provisória dos Estados Unidos do Brasil.

Logo em seguida, essa entronização acabou sendo feita de modo mais incisivo pelo próprio Governo Provisório, através do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, que organizou a Justiça Federal e criou o Supremo Tribunal Federal. Posteriormente, tudo restou ratificado com a Carta Magna Republicana de 1891.<sup>28</sup>

Quanto ao tema, muito interessante destacar o relato feito pela ilustre jurista e historiadora Leda Boechat Rodrigues<sup>29</sup>, ao afirmar que o próprio Imperador, Dom Pedro II, desejava para o Supremo Tribunal de Justiça as características da Corte Suprema norte-americana:

...em julho de 1889, indo Salvador de Mendonça, acompanhado Lafayette Rodrigues Pereira, despedir-se de D. Pedro II, a fim de cumprir missão oficial nos Estados Unidos, ouviu do Imperador as seguintes palavras: ‘estudem com todo o cuidado a organização do Supremo Tribunal de Washington. Creio que nas funções da Corte Suprema está o segredo do bom funcionamento da Constituição norte-americana. Quando voltarem, haveremos de ter uma conferência a esse respeito. Entre nós as coisas não vão bem, e parece-me que se pudéssemos criar aqui um tribunal igual ao norte-americano, e transferir

<sup>26</sup> OLIVEIRA, Op. Cit., 2002, p. 124-125.

<sup>27</sup> REIS, Silas Mendes dos.; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Manual de recursos extraordinário e especial*. São Paulo: Editora Método, 2012. p. 26.

<sup>28</sup> OLIVEIRA, Op. Cit., 2002, p. 127.

<sup>29</sup> RODRIGUES, Leda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal, vol. I*. Ed. Civilização Brasileira, Rio, 1965. p. 9-13.

para ele as atribuições do Poder Moderador da nossa Constituição, ficaria este melhor. Dêem toda a atenção a este ponto’.

Pelo que se pode observar, tanto Salvador de Mendonça como Lafayette Rodrigues Pereira não tiveram tempo hábil para trazer de volta ao Imperador as suas considerações. Isso, pois, a proclamação da República se deu em 15 de novembro daquele ano, ou seja, quatro meses após o fato relatado acima.

Entretanto, é possível vislumbrar que essa ideia (a influência do modelo federalista norte-americano – e também a própria organização judiciária daquele país) já estava na consciência das pessoas, até mesmo na pessoa do Imperador.

Tanto é assim que a República acabou instituindo o Supremo Tribunal Federal nos mesmos moldes da Suprema Corte norte-americana, outorgando-lhe, de modo expresse, o controle de constitucionalidade das leis (controle difuso), atribuição que o próprio espírito constitucionalista republicano incrementou.

## **I.2 EVOLUÇÃO DO JUDICIÁRIO E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ATÉ ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

### **I.2.a) Decreto nº. 848/1890 e Constituição de 1891**

O já mencionado Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, que organizou a Justiça Federal e criou o Supremo Tribunal Federal (com 15 ministros), em seu artigo 9º, previu a possibilidade de se recorrer para o Supremo Tribunal Federal, em alguns casos específicos, em que o objeto era a impugnação das sentenças definitivas, proferidas pelos tribunais e juízes dos Estados.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Os casos admitidos para interposição de recurso perante o Supremo Tribunal Federal, segundo o art. 9º, do Decreto nº 848, eram: “a) quando a decisão houver sido contrária à validade de 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) quanto à validade de uma lei ou ato de qualquer Estado que 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 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 de preceito ou cláusula”.

A partir da Constituição de 1891, especificamente após a Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, foi que o Supremo Tribunal Federal começou a exercer a uniformização jurisprudencial em face da Constituição e das Leis Federais, nos termos do art. 60, § 1º, da Carta Republicana<sup>31</sup>.

Pode-se dizer, de modo mais objetivo, que outra característica essencial da primeira Constituição Republicana (de 1891) foi a do estabelecimento da dualidade da Justiça Comum. Assim, como já dito, foi instituída a Justiça Federal e a ela competia a análise das causas em que a União fosse parte.

Além disso, as questões de natureza constitucional seriam de competência do juiz federal (figura que só foi surgir por meio do Decreto nº. 3.084, de 5 de novembro de 1898), podendo ele declarar a inconstitucionalidade das leis nos casos concretos. Em outras palavras, surgia o controle difuso de constitucionalidade – consequência da influência do Direito norte-americano.<sup>32</sup>

Embora a Constituição de 1891 tivesse previsto a instituição dos Tribunais Federais, estes nunca chegaram a ser criados durante a República Velha.

Os Tribunais de Relação das Províncias (Estados) passaram a ser os Tribunais de Justiça, sendo, portanto, os órgãos de cúpula da Justiça Comum Estadual. Eram dezenove, ao todo.

### **I.2.b) Constituição de 1934**

Pois bem. A República Velha (1889-1930) trouxe consigo um sério problema que até então era inexistente e inimaginável: os conflitos eleitorais e a ausência de lisura dos pleitos políticos. Perdeu-se boa oportunidade, contudo, na Reforma Constitucional de 1926, para que houvesse a correção deste imbróglio.

---

<sup>31</sup> Os casos admitidos para interposição de recurso perante o Supremo Tribunal Federal, segundo o art. 60, § 1º, da Constituição de 1891 eram: a) quando se questionar sobre a vigência ou a validade das leis federais em face da Constituição e a decisão do Tribunal do Estado lhes negar aplicação; b) quando se contestar a validade de leis ou 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; c) quando dois ou mais tribunais locais interpretarem de modo diferente a mesma lei federal, podendo o recurso ser também interposto por qualquer dos tribunais referidos ou pelo procurador-geral da República; e d) quando se tratar de questões de direito criminal ou civil internacional.

<sup>32</sup> Os juízes federais tinham a lotação por Estado distribuída da seguinte forma: 1 (um) juiz seccional, 3 (três) juízes substitutos e 3 (três) juízes suplentes.

Conforme narra Lenine Nequete, a crítica aos abusos e falhas durante esse período era uma constante nacional, sobretudo no que se refere à necessidade de garantir-se o sigilo do voto e o “acabrestamento” do eleitorado.<sup>33</sup>

Nesse sentido, aliás, Pedro Lessa, jurista, magistrado e político à época, já se manifestava por ocasião das vésperas da Reforma Constitucional. Sua preocupação naquele momento com a realidade política brasileira já era um forte indicativo das mudanças que o país almejava:

“Um dos nossos vícios primordiais é a corrupção e a fraude nas eleições, de que decorre como consequência necessária uma verdadeira repulsão do exercício do voto pela parte mais instruída, moralizada e independente da sociedade.

Corrompe-se o eleitorado, já prometendo e dando empregos públicos, já pela ameaça das demissões e perseguições, e também pelo empenho e pelo dinheiro. Fraudam-se as eleições, desnatura-se o sufrágio, fazendo-o exprimir resultado diverso da realidade. Vota-se num candidato e aparece votado outro”.<sup>34</sup>

Como consequência, a Revolução de 30, que levou Getúlio Vargas ao Poder e que pôs fim à República Velha, acabou trazendo, de imediato, a instituição da Justiça Eleitoral, por meio da promulgação do Código Eleitoral pelo Decreto nº. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

Naquele mesmo ano, no mês de maio, foram instalados ainda o Tribunal Superior Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais e os juízes eleitorais. Essa estrutura foi referendada pela Constituição de 1934, que trouxe consigo também a Justiça Militar.

Já a Justiça do Trabalho foi criada em 1934 fora do âmbito do Poder Judiciário, só vindo a ser a ele integrada pela Constituição de 1946. Sua origem se deu por volta de maio de 1932, com as Comissões Mistas de Conciliação (de funções ainda meramente conciliatórias), seguidas pelas Juntas de Conciliação e Julgamento, instituídas em novembro do mesmo ano. A Constituição de 1934 daria, pois, um passo decisivo ao estabelecer finalmente, em seu artigo 122, a criação da Justiça do Trabalho. Era preciso, porém, regulamentá-la, e isso só veio a ocorrer em 1941.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência, II – República*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000. p. 63-75.

<sup>34</sup> LESSA, Pedro. *Reforma Constitucional*, Rio de Janeiro: Brasileira Lux, 1925. p. 25.

<sup>35</sup> Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/PoliticaSocial/JusticaTrabalho>>. Acesso em 15/09/2019.

Quanto às Justiças Estaduais, foi-lhes estendidas as garantias básicas de independência. A Constituição de 1934 repeliu a proposta de unificação da magistratura, permitindo ainda a diversidade de tratamento pecuniário. Autorizou a intervenção federal para garantir o livre exercício do Poder Judiciário e as condições constitucionais da sua independência e respeitabilidade. Todavia, elencou alguns princípios que os Estados, ao organizarem sua justiça, haveriam de observar.<sup>36</sup>

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, passou a ser chamado de Corte Suprema e reduziu-se o número de magistrados para 11 (onze). Poderia a lei dividir o Tribunal em Câmaras ou Turmas, distribuindo-se entre estas ou aquelas os julgamentos dos feitos, com recurso ou não para o Tribunal Pleno: exigia-se, no entanto, a maioria de votos da totalidade dos ministros para a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público.

Uma curiosidade que pode ser mencionada é que, embora já existisse há tempos os recursos para o STF, até então chamados de *recurso de revista*, a expressão “recurso extraordinário” só foi surgir, legalmente, no art. 24 da Lei nº 221, de 20 de novembro de 1894, e somente na Constituição de 1934 que a expressão passou a ser oficialmente incorporada.<sup>37 38</sup>

Ao cabo, há de se concluir, entre outras coisas, que a Constituição de 1934, com seu complicado sistema de freios e contrapesos, procurou, na realidade, evitar a supremacia do Poder Executivo, tratando-se, pois, de um reflexo à primeira experiência republicana.

### **I.2.c) Constituição de 1937**

A Constituição de 1937, imposta por Getúlio Vargas, com o surgimento do “Estado Novo”, trouxe, de imediato, alguns retrocessos em relação às diversas conquistas que vinham

---

<sup>36</sup> Para mais detalhes, confira os arts. 64 a 72 da Constituição de 1934.

<sup>37</sup> SARAIVA, Op. Cit., 2002, p. 71. (A expressão foi introduzida pela primeira vez no Regimento Interno do STF de 08.8.1891, nos art. 33, alínea 4ª, e arts. 99 e seguintes).

<sup>38</sup> De acordo com a Constituição de 1934, competia ao Supremo Tribunal Federal julgar: “em recurso extraordinário, as causas decididas pelas Justiças locais em única ou última instância: a) quando a decisão for contra literal disposição de tratado ou lei federal, sobre cuja aplicação se haja questionado; b) quando se questionar sobre a vigência ou validade de lei federal em face da Constituição, e a decisão do Tribunal local negar aplicação à lei impugnada; c) quando se contestar a validade de lei ou ato dos Governos locais em face da Constituição, ou de lei federal, e a decisão do Tribunal local julgar válido o ato ou a lei impugnada; d) quando ocorrer diversidade de interpretação definitiva da lei federal entre Cortes de Apelação de Estados diferentes, inclusive do Distrito Federal ou dos Territórios, ou entre um destes Tribunais e a Corte Suprema, ou outro Tribunal federal”.

sendo feitas pelo Poder Judiciário até o fim da vigência da Constituição de 1934.<sup>39</sup> Dentre as principais regressões pode-se dar enfoque, essencialmente, a duas delas.

A primeira e mais objetiva foi a extinção da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral, ficando o Judiciário limitado ao Supremo Tribunal Federal e aos juízes e tribunais dos demais Estados, do Distrito Federal e do Território do Acre.

O segundo ponto de regresso, por sua vez – mais discreto, pois se dava de modo indireto, não explícito – referia-se ao sistema de controle de constitucionalidade.

O Poder Judiciário continuou com a competência de declarar a inconstitucionalidade das leis, tendo a Constituição de 1937 repetido, em seu art. 101, III, “b” e “c”, a mesma regra da anterior.

Contudo, foi rompida tal tradição, ao ser inserido no art. 96, parágrafo único, dispositivo no qual afirmava que em caso de declaração de inconstitucionalidade de uma lei, o Presidente da República, a seu juízo, poderia submetê-la novamente ao exame do Parlamento, sempre que entendesse necessário ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta. Se dois terços de cada uma das Casas da Assembleia confirmasse a validade daquela norma, tornava-se sem efeito a decisão do Tribunal.

Muito embora não houvesse qualquer alteração formal no texto constitucional acerca do modelo difuso de controle (na realidade, apenas no papel), na prática se observava outra coisa.<sup>40</sup>

Por fim, cabe destaque ainda, o art. 177 da Constituição, que impedia os magistrados de exercerem, com segurança eficiente, sem temores e com imparcialidade, as suas atribuições de defensores imperturbáveis dos direitos do cidadão e das liberdades públicas, pois poderiam “*ser aposentados ou reformados de acordo com a legislação em vigor (...) a juízo exclusivo do Governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime*”.

---

<sup>39</sup> Para conferir com mais detalhes as principais mudanças trazidas pela Constituição de 1937, confira-se: NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência, II – República*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000. p. 83-87.

<sup>40</sup> Segundo observa Nequete, ao citar um caso específico, o Chefe do Executivo acabava se tornando, na prática, a última instância judiciária: “(...) quando o Supremo Tribunal Federal deu pela inconstitucionalidade da incidência do imposto de renda, decretada pelo Governo, sobre os vencimentos pagos pelos cofres públicos estaduais e municipais, o Presidente da República, pelo Decreto-Lei nº 1.564, de 5 de setembro de 1939, considerando que a decisão não consultava o interesse nacional e o princípio da divisão equitativa do ônus do imposto, cassou-a rispidamente: ‘São confirmados os textos de lei, decretados pela União, que sujeitaram ao imposto de renda os vencimentos pagos pelos cofres públicos estaduais e municipais; ficando sem efeito as decisões do Supremo Tribunal Federal e de quaisquer outros tribunais que tenham declarado a inconstitucionalidade desses mesmos textos’”. (NEQUETE, Op. Cit., 2000. p. 84).

### **I.2.d) Constituições de 1946 e 1967**

Com a promulgação da Constituição em 18 de setembro de 1946, o Poder Judiciário retomou, essencialmente, as mesmas linhas da Constituição de 1934. Entre as novidades que surgiram, mas que cabe dar maior ênfase, está não só o reestabelecimento da Justiça Federal, mas a própria criação do Tribunal Federal de Recursos (responsável pela revisão das sentenças prolatadas pelos juízes federais) e a institucionalização da Justiça do Trabalho.

O Tribunal Federal de Recursos era composto inicialmente por 9 (nove)<sup>41</sup> ministros e era a segunda instância da Justiça Federal. Estava prevista ainda uma autorização para que se pudesse criar, por meio de lei ordinária (proposta pelo próprio Tribunal e aprovada pelo Supremo Tribunal Federal), outros Tribunais Federais de Recursos (arts. 103-105, da Constituição) – o que nunca ocorreu.

Contudo, a jurisdição anteriormente atribuída à Justiça Federal continuou sendo exercida pelos juízes de Direito dos Estados e do Distrito Federal. Dessa maneira, os juízes estaduais acabaram tendo dupla natureza: estadual e federal.<sup>42</sup> Por consequência, os recursos cabíveis nas causas de interesse da União seriam da competência do Tribunal Federal de Recursos.<sup>43</sup>

A Constituição de 1946 manteve também, aos membros do Poder Judiciário, as mesmas garantias e restrições que eles possuíam anteriormente. Aos Estados foi conservada a faculdade de organizarem as suas justiças.<sup>44</sup>

Em relação à Justiça Eleitoral foi acrescentado aos seus órgãos as Juntas Eleitorais, cabendo também a ela a organização dos pleitos eleitorais. Declarou-se, ainda, como órgãos da Justiça Militar o Superior Tribunal Militar e os tribunais e juízes que a lei instituísse.

No que concerne ao controle de constitucionalidade das leis, houve a introdução, por meio da Emenda Constitucional nº. 16/65, da “ação direta de inconstitucionalidade” contra lei em tese, adotando-se o controle concentrado. Isso sem deixar de lado o controle difuso nos

---

<sup>41</sup> Posteriormente, com o Ato Institucional nº 2, de 1965, esse número foi elevado para 13 (treze).

<sup>42</sup> Foi também, somente depois, com o Ato Institucional nº 2, de 1965, que se restaurou a criação dos cargos de juízes federais.

<sup>43</sup> LOPES, Op. Cit., 2009, p. 116-117.

<sup>44</sup> NEQUETE, Op. Cit, 2000. p. 88.

casos concretos, que já havia sido inserido no ordenamento jurídico pátrio desde as Constituições anteriores.<sup>45</sup>

Já na vigência da Constituição de 1967, a estrutura do Judiciário se manteve. Houve a ingerência, através do Ato Institucional nº 5, de 1968, do Chefe do Poder Executivo, segundo o qual ele poderia demitir, remover, aposentar ou colocar em disponibilidade os magistrados, ficando suspensas as garantias constitucionais da vitaliciedade e inamovibilidade. Logo em seguida, com o Ato Institucional nº 6, de 1969, foi reduzido o número de Ministros do Supremo Tribunal Federal de 16 (dezesesseis) para 11 (onze).<sup>46</sup>

### **I.2.e) Emenda Constitucional nº 7/1977 – “Pacote de Abril”**

Em 1974, quando o então Presidente da República, Ernesto Geisel, fez uma visita ao Supremo Tribunal Federal, o Min. Eloy da Rocha, Presidente daquela Corte, desabafou acerca da crise que o Judiciário passava em razão do vultuoso número de processos.

O Presidente Geisel, então, solicitou ao Supremo um estudo desta crise e possíveis soluções. O STF recolheu uma lista de sugestões, de cerca de noventa volumes, e a encaminhou ao Executivo.<sup>47</sup> Nada foi feito, até o momento em que Geisel editou a Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, também apelidado de “Pacote de Abril”, dentro do contexto da crise institucional que assolava o país.<sup>48</sup>

A EC nº 7/1977 trouxe novidades para o Supremo Tribunal Federal, no âmbito de sua competência. Algumas delas merecem relevante destaque.

---

<sup>45</sup> MARTINS FILHO, Op. Cit., 1999, p. 99.

<sup>46</sup> Por força do Ato Institucional nº. 5 o governo cassou os Ministros do Supremo Evandro Lins e Silva, Victor Nunes Leal e Hermes Lima. Em solidariedade, os ministros Antônio Carlos Lafayette de Andrada e Antônio Gonçalves de Oliveira renunciaram a seus cargos, pedindo para se aposentarem. Com a saída dos cinco ministros, suas vagas não foram preenchidas por força do Ato Institucional nº. 6.

<sup>47</sup> NEQUETE, Op. Cit, 2000. p. 103.

<sup>48</sup> Naquele período o país enfrentava uma séria crise. Em 1975 houve a morte do jornalista Vladimir Herzog no DOI-CODI; em 1976 explode-se uma bomba na sede da Associação Brasileira de Imprensa seguida de outra explosão na Ordem dos Advogados do Brasil. Na data da promulgação da EC nº 7/1977, foi decretado o recesso do Congresso Nacional, nos termos do Ato Complementar nº 102, de 1º de abril daquele mesmo ano. Em virtude do recesso parlamentar, o Poder Executivo ficava autorizado a legislar sobre todas as matérias. Por isso que muitos autores criticam a referida Emenda Constitucional, afirmando ser ela ilegítima, pois elaborada pelo Presidente da República e não pela Assembleia Constituinte.

Primeiramente, o STF, por provocação do Procurador-Geral da República, sem existência de partes ou de contencioso, poderia declarar a inconstitucionalidade ou interpretar lei ou ato normativo, tanto federal como estadual (art. 119, I, “1”).

Depois, conforme art. 119, I, “o”, da Constituição, poderia também o Supremo avocar para si, a pedido do Procurador-Geral da República, as causas processadas perante quaisquer juízos ou Tribunais, caso houvesse imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas, suspendendo os efeitos de decisão proferida. Uma vez avocada, cabia ao STF processá-las e julgá-las como se fosse questão de sua competência originária.

Além disso, para o julgamento dos recursos extraordinários, foi introduzido como filtro recursal (para que houvesse sua admissibilidade), a demonstração da relevância da questão federal suscitada, nos termos do art. 119, § 1º da Carta Magna. Cabia ao STF, por meio do seu regimento, determinar a natureza, espécie e valor pecuniário dos recursos extraordinários que fosse julgar.

Em relação à estrutura do Judiciário, foi determinado o aumento para 27 (vinte e sete) ministros na composição do Tribunal Federal de Recursos. Houve também a criação do Conselho Nacional da Magistratura, composto por sete ministros do STF, sendo-lhe atribuída a função de julgar reclamações contra os membros dos Tribunais e juízes.

Não menos importante, mas consequência da EC nº 7/1977, foi editada a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN), Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, vigente até hoje e de suma importância para a organização e o funcionamento independente do Poder Judiciário e garantia das prerrogativas dos magistrados.

Editado em 1973, de notável expressão para o Judiciário e entrando em vigor em 1974, cabe também frisar a relevância do Código de Processo Civil, que alterou o antigo Código de 1939, trazendo uma nova estrutura que foi amplamente discutida nos meios acadêmicos e no Congresso. Com raízes em uma moderna processualística para a época, teve seu anteprojeto elaborado pelo ilustre professor Alfredo Buzaid.

## CAPÍTULO II

### A ORIGEM E CRIAÇÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA NA CF/1988: DESMEMBRAMENTO DO STF

Feitas todas as considerações até o presente momento, é de se perceber que, desde sua criação até o ano de 1988, o Supremo Tribunal Federal, através principalmente do recurso extraordinário, e em razão da estrutura federativa do Brasil, manteve a responsabilidade por zelar por todo o direito federal: seja o direito infraconstitucional ou o direito constitucional.<sup>49</sup>

Com a Constituição de 1988, o Poder Judiciário teve sua organização regulada. Criou-se o Superior Tribunal de Justiça (com competências originária e recursal), que tem como missão principal ser o guardião da legislação infraconstitucional, através do recurso especial. Essa atribuição era, como dito, feita pelo Supremo Tribunal Federal, através do recurso extraordinário, que a partir de então ficou adstrito às questões propriamente constitucionais.<sup>50</sup>

Como se percebe, tanto o recurso especial como o recurso extraordinário, qualificados como recursos excepcionais, têm na sua essência a mesma origem constitucional. Ou seja, embora o recurso especial seja uma variante do extraordinário, ambos têm um núcleo comum.<sup>51</sup> Tratam-se, em certa medida, dos recursos excepcionais, oriundos do verdadeiro e essencial “Tribunal de Federação”.

#### II.1 A CHAMADA “CRISE DO SUPREMO”

Um dos mais importantes motivos pelo qual se criou o Superior Tribunal de Justiça foi a enorme quantidade de processos acumulados no Supremo Tribunal Federal.

Com o advento do projeto político da República, tendo o federalismo como ideia central, foi necessária a criação de uma Justiça Federal e uma Justiça Ordinária (Comum). Ao Supremo coube uma tripla função: órgão recursal da Justiça Federal, uniformizador da interpretação da

---

<sup>49</sup> DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 48-49.

<sup>50</sup> OLIVEIRA, Op. Cit., 2002, p. 143.

<sup>51</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Recurso extraordinário e recurso especial*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 120.

Lei Federal, e guardião da Constituição. Esse modelo gerou a denominada “crise do Supremo”, uma vez que o número de processos e recursos a serem julgados pela Corte se revelou altamente excessivo.<sup>52</sup>

Em 1963, José Afonso da Silva, em estudo feito sobre o recurso extraordinário (Constituição de 1946 vigorava à época), preconizou a criação de um tribunal superior na mesma hierarquia do TSE e do TST, sem que se prejudicasse a segurança jurídica, e que teria como competência fundamental, entre outras, a de julgar, em grau de recurso, as causas decididas em única ou última instância pelos tribunais ou juízes estaduais, dos feitos da fazenda nacional e militares. Nas conclusões de sua tese sugeriu, ainda, a designação de “recurso especial” ao remédio que teria a finalidade de “assegurar a unidade e a incolumidade do direito objetivo federal, inclusive a uniformidade de sua interpretação”.<sup>53</sup>

No ano de 1965, foi formada uma mesa-redonda, composta por ilustres juristas<sup>54</sup>, na Fundação Getúlio Vargas, em que se discutiu a viabilidade da criação de um Tribunal Superior, que julgasse recursos extraordinários relacionados ao direito federal comum.<sup>55</sup>

O grupo ressaltou que o novo Tribunal não significaria um desprestígio para o STF, mas ao contrário, aprimoraria a instituição, porquanto passaria a analisar matéria de mais alta relevância jurídica e constitucional. Alguns críticos, como o Min. Djaci Falcão, chegaram a afirmar que os jurisdicionados sairiam prejudicados, uma vez que a Corte mais alta do país se afastaria da posição de “Tribunal da Federação”, pois teria se dividido em duas: STF (matéria constitucional) e STJ (matéria de direito federal *stricto sensu*).<sup>56</sup>

Outro problema suscitado à época era o fato de o STJ ser uma instância a mais no ordenamento jurídico, o que causaria grande morosidade ao Judiciário, abrindo porta para mais e mais recursos.<sup>57</sup>

Há uma excelente explanação feita pelo Min. Athos Gusmão Carneiro em que se diagnostica muito bem o contexto da criação do STJ, resultante da sobrecarga de processos

---

<sup>52</sup> ASSIS, Araken de. *Manual dos recursos*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 771.

<sup>53</sup> ASSIS, Op. Cit., 2008, p. 771-772.

<sup>54</sup> A mesa-redonda foi presidida pelo Min. Themístocles Brandão Cavalcanti, do STF, e integrada por Caio Tácito, Lamy Filho, Flávio Bauer Novelli, Miguel Seabra Fagundes, Alcino de Paula Salazar, Caio Mário da Silva Pereira, José Frederico Marques, Gilberto de Ulhôa Canto, Levy Fernandes Carneiro, Mário Pessoa e Miguel Reale.

<sup>55</sup> MANCUSO, Op. Cit., 2013, p. 100.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 104.

perante o STF e das ineficazes tentativas feitas à época de se limitar o acesso ao apelo excepcional:

Em última análise, a chamada ‘crise do Supremo Tribunal Federal’, pelo número de feitos sempre crescente e absolutamente excessivo, postos a cargo dos integrantes do Excelso Pretório. A par da matéria, em competência originária, derivada do exercício de sua função de Corte Constitucional, também uma multiplicidade de recursos provenientes de todas as partes de um país sob alto incremento demográfico e com várias regiões em acelerado processo de industrialização e de aumento do setor terciário da economia, acarretando sempre maiores índices de litigiosidade. Óbices jurisprudenciais e regimentais à admissão do recurso extraordinário revelaram-se de proveito limitado, e de certa forma transitório, na medida em que o elevado número de processos reavivou a crise. A antiga experiência com o instituto da ‘*relevância da questão federal*’, cercado de rígidos pressupostos procedimentais, sob certo ângulo repôs o recurso extraordinário em sua destinação essencial; mas, de outra parte, veio a suscitar restrições pelos litigantes e advogados, desejosos de maior amplitude no acolhimento de irrisignação dirigida a um tribunal nacional. Em boa hora, a instituição do Superior Tribunal de Justiça veio a liberar o Supremo Tribunal Federal para um menos atribulado exercício de sua missão maior, de custódia da Constituição Federal e órgão tutelar dos direitos e garantias individuais.<sup>58</sup>

## **II.2 EXTINÇÃO DO TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS E REESTRUTURAÇÃO DA JUSTIÇA FEDERAL**

Outro fator decorrente ainda da criação do STJ foi a extinção do antigo Tribunal Federal de Recursos. Referido Tribunal havia sido criado pela Constituição de 1946 (art. 103) e era a segunda instância da Justiça Federal.

Com sua extinção, houve a criação dos cinco atuais Tribunais Regionais Federais, descentralizando-se suas atividades judiciárias. Além disso, junto ao STJ começou a funcionar o Conselho da Justiça Federal, responsável pela supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.

Os ministros que antes compunham o TFR passaram a integrar o Superior Tribunal de Justiça, nos termos do art. 27 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da CF/88.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> CARNEIRO, Athos Gusmão. *Recurso especial, agravos e agravo interno: exposição didática: área do processo civil, com base na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003. p. 3-4.

<sup>59</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido R.; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992. p. 166.

### II.3 IMPLEMENTAÇÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Depois de todas as sugestões e dos debates que foram surgindo, superadas as eventuais divergências e resistências, e seguindo os moldes previstos pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (instituída pelo Dec. 91.450, de 18 de julho de 1985), foi instalado o Superior Tribunal de Justiça, em sessão plenária no STF, sob a presidência do Min. Néri da Silveira, em abril de 1989. O primeiro Presidente do STJ, foi o Min. Evandro Gueiros Leite.

A título ilustrativo, colaciona-se abaixo notícia muito interessante, veiculada no Jornal “Correio Braziliense”, de 1º de abril daquele ano, na qual se discorre um pouco sobre as expectativas que se havia à época sobre a criação do STJ e da reorganização da Justiça Federal, com a criação dos Tribunais Regionais:

Com uma antecipação significativa sobre o prazo preceituado na Constituição, o Tribunal Federal de Recursos instalou os Tribunais Regionais Federais, supriu-lhes de juízes, assim também de quadros administrativos, e colocou-os em funcionamento. A presteza da Corte no suprimento da norma constitucional é bem uma clara evidência de que a prestação jurisdicional do Estado, quando atropelada pela morosidade, resulta de causas estruturais fora dos controles deferidos ao Poder Judiciário.

Embora tivesse que realizar operação complexa, aqui e ali obstada pela frieza irritante da burocracia, bastou ao TFR dispor dos elementos reformistas autorizados pelo estatuto fundamental para que criasse um novo e abrangente grau de jurisdição na estrutura da Justiça Federal, em tempo recorde. Aliás, o episódio põe em relevo especial a competência da magistratura para determinar-se segundo as exigências da lei, nos prazos hábeis e com absoluta eficácia. E tal aspecto surge com um perfil extremamente singular quando se constata que o Congresso, portador da competência privativa para gerar o ordenamento jurídico, até hoje não implementou quais das disposições constitucionais pendentes de leis complementares e ordinárias.

Com o funcionamento dos cinco Tribunais Regionais Federais, estrategicamente localizados, fluirão em velocidade adequadas as causas em que a União componha a relação jurídica, como parte ativa ou passiva. Caberá àquelas Cortes intermediárias julgar as ações em grau de recurso, de modo a aliviar a pauta do TFR, às vésperas de transformar-se, também por imposição constitucional, no Superior Tribunal de Justiça. Conforme explicação tecnicamente irrepreensível do ministro Evandro Gueiros Leite, presidente do TFR, ao STJ competirá o desate dos conflitos na aplicação da Lei Federal e a regulação do contencioso federativo. Além dessa competência privativa, a Corte funcionará como jurisdição recursal especial, nas hipóteses em que se impuser a unificação da jurisprudência.

Todavia, para alcançar um grau ótimo de desempenho, a Justiça Federal não poderá prescindir do aumento de seus quadros de juízes. O executivo está na obrigação de socorrê-la.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Revista do Superior Tribunal de Justiça, Brasília, v. 1, n. 1, set. 1989, p. 127.

O Tribunal Federal de Recursos, criado pela Constituição de 1946 deixou de existir passados 42 anos. A solenidade de instalação do STJ, ocorrida no Supremo Tribunal Federal, não durou mais que vinte minutos e teve rápido discurso do Min. Néri da Silveira. Ele também deu posse aos 26 (vinte e seis) ministros que compunham o plenário do extinto TFR e que passaram a ser membros do novo Tribunal.

### **II.3.a) Composição do Superior Tribunal de Justiça**

A composição do Superior Tribunal de Justiça está prevista no art. 104 da Constituição Federal, que estipulou a quantidade *mínima* de trinta e três ministros.

Os Ministros do STJ são nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos. Devem possuir notável saber jurídico e reputação ilibada. A escolha do Presidente deve ser aprovada pela maioria absoluta do Senado Federal.

A composição obedece a uma alternância entre membros do Judiciário, Ministério Público e Advogados. Ou seja, dois terços (vinte e dois ministros) do Tribunal serão advindos do Judiciário, sendo que, destes dois terços, um terço será dentre os juízes dos TRF's, e um terço dentre os desembargadores dos TJ's – serão indicados em lista tríplice elaborada pelo próprio Tribunal. O outro um terço (onze ministros) será proveniente do Ministério Público e Advocacia, alternadamente – e serão indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes (art. 94, CF).

Como já se mencionou, quando houve a criação do STJ (simultânea à extinção do Tribunal Federal de Recursos), a Constituição Federal estipulou que sua composição se daria inicialmente pelos Ministros do antigo Tribunal Federal de Recursos.<sup>61</sup> Por consequência, os demais Ministros que estivessem faltando deveriam ser nomeados até atingir o número mínimo previsto na Constituição, o que foi ocorrer um mês depois.<sup>62</sup>

Pela redação do art. 104, da CF/88, é possível perceber que se estabeleceu uma quantidade mínima de ministros (trinta e três). Em outras palavras, o número de Ministros pode

---

<sup>61</sup> O *caput* do art. 103, da Constituição Federal de 1946, determinava, inicialmente, que o TFR fosse composto de nove juízes. Posteriormente, após a Emenda Constitucional nº 16, de 1965, esse número passou para treze. Essa quantidade foi mantida pela Constituição de 1967. A Emenda Constitucional nº 7, de abril de 1977 aumentou o número para vinte e sete juízes.

<sup>62</sup> A Lei nº 7.746, de 30 de março de 1989, dispõe sobre a composição e instalação do Superior Tribunal de Justiça.

ser maior, não havendo um limite. Isso foi propositadamente pensado pelo legislador constituinte em caso de necessidade, tendo em vista que a demanda de processos poderia aumentar, contribuindo na morosidade dos julgamentos.<sup>63</sup>

O próprio Regimento Interno do STJ prevê, como competência do Plenário, a proposição ao Poder Legislativo de alterar o número de membros do Tribunal (art. 10, VII). Já houve clamores, tanto internos como externos, para que essa quantidade de julgadores fosse acrescida.

Prova disso é o Ofício nº 011/2011 enviado pelo Min. Marco Aurélio ao Pres. do STF, Min. Cesar Peluso, em que se reclamava da morosidade dos julgamentos de habeas corpus pelo STJ. Com base no art. 96, da CF, chegou a requerer que o STF tomasse providências, junto ao Poder Legislativo, para que o número de cadeiras do STJ fosse elevado para sessenta e seis. O Tribunal Pleno do STJ chegou a responder dizendo que o aumento do número de Ministros não seria a solução apropriada para resolver a demora de julgamentos penais na Corte.<sup>64</sup>

### **II.3.b) Funções e Competência do Superior Tribunal de Justiça**

No que tange à função precípua do STJ, Barbosa Moreira afirma que sua finalidade é “proteger a integridade e a uniformidade de interpretação do direito federal *infraconstitucional*”.<sup>65</sup>

Essa função é mais detalhada na definição feita por Arruda Alvim:

A função jurisdicional exercida pelo Superior Tribunal de Justiça representa a culminância e o fim da atividade judicante em relação à inteligência de todo o direito federal de caráter *infraconstitucional*. Significa sempre a última e definitiva palavra sobre o seu entendimento e a sua aplicação. O conhecimento do direito positivo federal *infraconstitucional*, na

<sup>63</sup> Na época da constituinte, o Min. Carlos Velloso chegou a afirmar: “Já há quem diga que trinta e três Ministros serão poucos para a carga de serviço reservada no STJ. Já há quem afirme que esse número crescerá, no Congresso. Pessoalmente, acho que devemos começar com o mínimo de 33 membros. Se se tornar necessário, então que se peça o aumento do número de juizes”. (MANCUSO, Op. Cit., 2013, p. 95).

<sup>64</sup> CONSULTOR JURÍDICO. *STJ é contra aumento do número de ministros*. 10 de nov. de 2011. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011-nov-10/stj-aumento-numero-ministros-corte>>. Acesso em 18/08/2019.

<sup>65</sup> BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. v. 5. p. 589.

sua percepção final e última, é indissociável da casuística em que se estampa a interpretação do STJ.<sup>66</sup>

Mancuso esclarece ainda que a competência infraconstitucional do STJ é plena (ampla e irrestrita), seja no direito material ou processual, e se daria no plano da revisão (*errores in iudicando*) ou como uma corte de cassação (*errores in procedendo* – nulidades insanáveis). Abrange as modalidades originária, recursal-ordinária e recursal-especial (CF/88, art. 105, I, II e III, respectivamente).<sup>67</sup>

De acordo com José Afonso da Silva, o que caracteriza o STJ “são suas atribuições de controle da inteireza positiva, da autoridade e da uniformidade de interpretação da lei federal, consubstanciando-se aí jurisdição de tutela do princípio da incolumidade do Direito objetivo”.<sup>68</sup>

Em relação aos campos de atuação, o STJ divide-se, basicamente, em três áreas: Direito Público, Direito Privado e Direito Penal. Essa previsão já havia sido feita antes mesmo da vigência da atual Constituição, pelo Min. Carlos Mário da Silva Veloso.<sup>69</sup>

De uma forma mais específica, o Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (RISTJ), em seus arts. 1º ao 7º, estabelece a composição e organização do Tribunal, que se dá, essencialmente, da seguinte forma:

- a) **Plenário** – é integrado pela totalidade dos Ministros e possui apenas competência administrativa como, por exemplo, dar posse aos membros do Tribunal, votar Regimento Interno e suas emendas, eleger o Presidente e Vice-Presidente do Tribunal, elaborar litas tríplices de indicados a compor o tribunal, etc.
- b) **Corte Especial** – formada pelos quinze Ministros mais antigos, não está sujeita a uma área de competência especializada. Suas atribuições, jurídicas e administrativas, estão previstas no art. 11 do RISTJ. Resumidamente, julga as ações penais contra Governadores, Desembargadores, membros de Tribunais de Contas e TRF’s, TRT’s e TRE’s, etc. É presidido pelo próprio Presidente do Tribunal.
- c) **Seções especializadas** – São três as Seções especializadas, e cada uma é composta por duas Turmas. Julgam mandados de segurança, reclamações, conflitos de

<sup>66</sup> ARRUDA ALVIM. A alta função jurisdicional do Superior Tribunal de Justiça no âmbito do recurso especial e a relevância das questões, *STJ 10 anos: obra comemorativa 1989-1999*. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 1999, p. 37.

<sup>67</sup> MANCUSO, Op. Cit., 2013, p. 106.

<sup>68</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 573.

<sup>69</sup> MANCUSO, Op. Cit., 2013, p. 103.

competência e recursos repetitivos. Cada Seção é composta por dez Ministros e ao todo compreendem seis Turmas:

- a. Primeira Seção (Direito Público): Primeira e Segunda Turmas;
- b. Segunda Seção (Direito Privado): Terceira e Quarta Turmas;
- c. Terceira Seção (Direito Penal): Quinta e Sexta Turmas.
- d) **Turmas especializadas**: cada Turma é composta de cinco Ministros. Além de possuir outras competências, são as Turmas responsáveis pelo julgamento dos recursos especiais (art. 13, IV, do RISTJ).

Uma das competências mais relevantes do STJ é o exame do recurso especial e seu julgamento (art. 105, III, da CF/88), especificamente sua admissibilidade. Embora essa seja apenas uma das competências do Superior Tribunal de Justiça, é essencialmente através dela que o Tribunal exerce sua missão constitucional, derivada do verdadeiro “Tribunal de Federação”.

Nesse sentido, cabe discorrer sobre os recursos interpostos em instância inferior, como é o caso do Recurso Especial. Adiante será abordada sua similitude e correspondência com o Recurso Extraordinário, bem como suas principais características e os requisitos para sua interposição.

#### **II.4 SEMELHANÇAS ENTRE O RECURSO EXTRAORDINÁRIO E O RECURSO ESPECIAL**

Para tratar do Recurso Especial em si, há a necessidade de melhor compreender a função, as características e até mesmo a necessidade do Recurso Extraordinário dentro do ordenamento jurídico brasileiro desde suas origens – pois este último fora inspirado no modelo federalista norte-americano (estando ligado de alguma maneira à forma federativa de Estado), para só então analisar de modo mais pormenorizada o Recurso Especial. Há muito em comum entre ambos. Compreender, portanto, o sistema federativo americano e o brasileiro é como possuir a chave de acesso para o pleno entendimento dos Recursos Excepcionais.

Todavia, embora haja diversas diferenças acerca da criação dos dois sistemas nestes países, sempre é bom destacar que no Brasil essa criação se deu de forma inversa à dos Estados Unidos. Enquanto lá foi uma consequência do movimento das colônias, que abdicaram de sua

soberania, transferindo-a ao Poder Central, aqui foi o Poder Central quem concedeu, artificialmente, aos Estados parte da competência para legislar.

Teresa Arruda Alvim é muito esclarecedora quanto ao ponto, no que concerne à inspiração, no direito americano, da estruturação do sistema federativo brasileiro:

Sentiu-se, particularmente, a necessidade do recurso extraordinário precisamente no momento histórico em que se reestruturava juridicamente o Estado brasileiro, instaurando-se o regime federativo, também, indiscutível e indisfarçável cópia do sistema norte-americano, nessa época no plano do direito constitucional.<sup>70</sup>

Assim como no Federalismo norte-americano, há uma dualidade de ordens jurídicas no Brasil: a dos Estados e a Central, devendo haver a partir daí (ao menos em tese) um equilíbrio e distribuição de poderes, principalmente acerca da competência legislativa. Esses dois planos normativos trazem consigo, inevitavelmente, certo tipo de conflito, havendo necessidade de conceder às leis emanadas do Poder Central (da União) maior supremacia perante as leis estaduais e distritais, devendo os Estados estarem a elas submetidas.<sup>71</sup>

Diante dessa dualidade, mais que necessário o controle jurisdicional acerca dos conflitos e dos casos envolvendo direito estadual e direito federal. Assim surgiu, portanto, a necessidade de se submeter ao judiciário e aos Tribunais tais questões.

No caso do federalismo americano (anterior ao brasileiro), Charles Evans Hughes, referindo-se à criação da Suprema Corte Americana, disse:

El establecimiento de una administración federal de justiça era parte fundamental em la Concepción de um gobierno nacional de tipo federal. Tal gobierno necesitaba um aparato legislativo y um tribunal que interpretasse la legislación. Los tribunales de los Estados habían de someterse a las leyes federales y tendrían que aplicarlas, pero la interpretación definitiva de tales leyes no podría atribuíse al tribunal de um Estado, y mucho menos a los tribunales de los diversos Estados, cuyas decisiones podrían no coincidir.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Recurso Especial na Constituição Federal de 1988 e suas origens, in *Aspectos polêmicos e atuais do recurso especial e do recurso extraordinário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 13-14.

<sup>71</sup> WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Recurso Especial, Recurso Extraordinário e Ação Rescisória*. 2. ed. reform. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.p. 244.

<sup>72</sup> HUGHES, Charles Evans. *La Supreme Corte de Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Economica, 1963. p. 23 (tradução espanhola de Roberto Molina Pasquel e Vicente Herrero).

Nesse sentido, sabendo de toda a influencia deste modelo federalista e querendo encontrar a melhor forma para aplicar esse controle judicial – e antes mesmo da primeira constituição republicana – D. Pedro II havia recomendado a Salvador Mendonça e ao Conselheiro Lafayette, que estavam de malas prontas para os Estados Unidos, que estudassem a Suprema Corte Americana.<sup>73</sup>

Pois bem. No contexto norte-americano, esse controle se deu, inicialmente, por meio do *writ of error*, criado nos Estados Unidos pelo *Judiciary Act* de 1789. O *writ of error* tem sua origem na Inglaterra. Como afirma Vasco de Lacerda Gama, “o recurso extraordinário é formal e essencialmente inglês. Nasceu na Inglaterra, aí foi construído o seu berço, aí cresceu e se desenvolveu como lei costumeira; e ainda pelo costume, como lei da mãe-pátria, passou às colônias inglesas, inclusive América do Norte, onde foi sempre observado”.<sup>74</sup>

No Brasil, à semelhança, tem-se hoje o recurso especial e extraordinário. Porém, como consequência lógica, é possível depreender que as peculiaridades e diferenças da implementação do sistema federativo no Brasil acabaram refletindo na crise que hoje os Tribunais vivem.<sup>75</sup> Ademais, não custa rememorar que o país estava há mais de meio século acostumado com a vida monárquica, período no qual o centralismo tendeu a se enraizar no país.

O *writ of error* destinava-se a rever decisões com erros de direito, era instrumento de unidade do direito federal, sobretudo, de manutenção da supremacia da Constituição Federal americana. E assim a mesma ferramenta acabou sendo inserida no Brasil. Houve grandes entusiastas desta adoção, tais como Pontes de Miranda, por exemplo, que chegou a afirmar que o Brasil foi capaz de melhorar o *writ of error*, tendo ele entrado aqui no país de forma “constitucionalizada”.<sup>76</sup>

José Afonso da Silva tece respeitável crítica sobre o modo como foi instituído o recurso extraordinário, tendo sido desconsiderado à época, o recurso de revista, então existente:

“Já tínhamos, portanto, na tradição do Direito nacional, um recurso que, devidamente adaptado às necessidades da Federação, poderia transformar-se no atual Recurso Extraordinário, sem precisar recorrer-se ao Direito americano. Mas, na época, as instituições americanas constituir-se-iam em modelo para as brasileiras. É compreensível que se tenha de lá tirado, também,

---

<sup>73</sup> BALEEIRO, Aliomar. *O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1968. p. 19.

<sup>74</sup> LACERDA GAMA, Vasco de. *Recurso Extraordinário*. Rio de Janeiro: Editora Pongetti, 1937. p. 64.

<sup>75</sup> A abordagem mais minuciosa sobre a influência do modelo federalista norte-americano no Brasil e sobre suas consequências será feita no tópico “II.2.a”: *O Federalismo brasileiro e a competência legislativa da União*.

<sup>76</sup> CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. *Recurso Extraordinário: origem e desenvolvimento no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

o Recurso Extraordinário. Transplantou-se o recurso, mas não se podia transplantar uma tradição jurisprudencial e doutrinária que, na América do Norte, lhe dera base segura e aprimorada, para a Federação americana. E, como sempre acontece, quando se adota técnica existente em sistema cultural diferente, o recurso sofreu, aqui, os azares da incompreensão, o que certamente não ocorreria se proviesse de uma evolução da revista”.<sup>77</sup>

Em que pesem os posicionamentos favoráveis e contrários, o fato é que o recurso extraordinário foi adotado no Brasil com inspiração no *writ of error.*, em que ambos pairam acima da controvérsia entre as partes.

Ao tratar do Recurso Extraordinário, Humberto Theodoro Júnior afirma:

O recurso extraordinário trata-se de uma criação do Direito Constitucional Brasileiro, inspirado no Judiciary ACT do Direito norte-americano. Sua finalidade é manter, dentro do sistema federal e da descentralização do Poder Judiciário, a autoridade e a unidade da Constituição. O cabimento do recurso está previsto no art. 102, III, letras a, b Ed, da CF, que o admite nas causas julgadas por outros tribunais, em única ou última instância; trata-se de um recurso excepcional, admissível apenas nas hipóteses restritas, previstas na Constituição com o fito específico e tutelar a autoridade e aplicação da Carta Magna. Dessas características é que adveio a denominação de “recursos extraordinário”, adotado inicialmente no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e, posteriormente, consagrada pelas diversas Constituições da República, a partir de 1934.<sup>78</sup>

Mais adiante, como visto, foi somente na Constituição de 1988 que o Superior Tribunal de Justiça foi criado. Desmembrou-se, então, o dito “Tribunal da Federação” – função que antes era apenas do Supremo Tribunal Federal – em dois tribunais: STF (responsável pela lei constitucional) e STJ (responsável pela lei federal infraconstitucional).

Todavia, embora tenha ocorrido tal desmembramento, o recurso especial está umbilicalmente ligado ao recurso extraordinário, fazendo com que ambos possuam pontos em comum. Nesse mesmo sentido, Rodolfo Mancuso traça uma perfeita analogia: “(...) em última análise, o recurso especial é uma *variante* do extraordinário, deste extraído... como fora a *costela de Adão*, pelo constituinte de 1988”.<sup>79</sup>

Da mesma forma que o recurso extraordinário, o recurso especial possui caráter extraordinário, estando incluído na categoria daqueles recursos que tem como função primeira

<sup>77</sup> SILVA, José Afonso da. *Do recurso extraordinário no direito processual brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1963. p. 30

<sup>78</sup> THEODORO JUNIOR. Op. Cit., 2008, p. 723.

<sup>79</sup> MANCUSO, Op. Cit., 2013, p. 120.

a proteção do direito objetivo. Essa função de unificar a interpretação da legislação federal infraconstitucional acabou sendo transferida ao Superior Tribunal de Justiça, como dispõe o art. 105, “c”, da Constituição Federal.

Não há como evitar essa relação entre estes dois recursos (extraordinário e especial), pois ambos são “extraordinários” *lato sensu* – ditos excepcionais. Assim, aplica-se aos especiais tudo o referente ao recurso extraordinário, porém desde que esteja relacionado ao direito infraconstitucional.

Assim também resume Fredie Didier acerca dos recursos excepcionais: “o recurso especial nada mais é do que um recurso extraordinário para o STJ”.<sup>80</sup> Ou seja, um recurso extraordinário que diz respeito à ofensa à lei federal, dirigido ao Superior Tribunal de Justiça.

Como se sabe, o recurso extraordinário, depois de 1988, ficou praticamente limitado às questões constitucionais, estando suas hipóteses de cabimento previstas no art. 102, III, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”.

Com isso, o recurso especial, que é de competência exclusiva do STJ, ficou incumbido de impor, em toda a federação, a vigência e a correta aplicabilidade do direito federal. Isso porque a lei federal, no sistema federativo, representa o liame que une todos os entes federados, devendo ter prioridade no ordenamento jurídico do país. Caso contrário, se cada Estado pudesse interpretar livremente as normas nacionais, haveria uma “estadualização” do direito federal.<sup>81</sup>

Nos dizeres de José Manuel de Arruda Alvim Netto, “a função do recurso especial é uma exigência do Estado Federal em que vivemos. Diante da circunstância de termos três Poderes Políticos, a União, os Estados-membros e os Municípios, e de se constituir a legislação federal a mais importante, é necessário que exista um tribunal para fixar, com atributos de alta qualificação, o entendimento da Lei Federal”.<sup>82</sup>

Na mesma linha também está o entendimento de Humberto Theodoro Júnior. Segundo ele, a função do recurso especial é a manutenção da *autoridade e unidade* da lei federal, haja vista os diversos organismos judiciários encarregados de aplicar o direito positivo elaborado pela União.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> DIDIER JUNIOR; CUNHA, Op. Cit., 2014. p. 241.

<sup>81</sup> SARAIVA, Op. Cit., 2002, p. 88-89.

<sup>82</sup> MANCUSO, Op. Cit., 2013, p. 43.

<sup>83</sup> THEODORO JUNIOR. Op. Cit., 2008, p. 733.

O Recurso Especial busca, portanto, sanar o vício (erros de direito) das decisões de segundo grau. Ele não é um recurso de “terceira instância”. O interesse público deve prevalecer sobre os interesses das partes, não cabendo o exame de matéria de fato.<sup>84</sup> Nesse sentido, correta a colocação de Araken de Assis em que “o recurso especial se aproxima do recurso de cassação: não visa à justiça do caso, mas vela pela exata observância das leis”.<sup>85</sup>

Tais recursos são ditos como excepcionais, pois buscam garantir proteção ao direito, às leis, e não aos interesses das partes. Ada Pellegrini Grinover faz boa explanação acerca da diferenciação dos recursos ordinários dos extraordinários:

A denominação *recurso ordinário*, numa primeira acepção, pode indicar, entre nós, aquele que tenha por objeto próximo a *proteção do direito subjetivo* do recorrente, enquanto por *recurso extraordinário* se aponta aquele que vise a proteger antes de mais nada, o *direito objetivo*, e só mediatamente o do recorrente. Nesse sentido, são extraordinários tanto o recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal quanto o recurso especial para o Superior Tribunal de Justiça. Todos os demais são ordinários.<sup>86</sup>

Ou seja, tratam-se nitidamente de recursos de natureza excepcional, em que ambos devem, inclusive, ser interpostos no mesmo momento processual, pois o que há é simples bifurcação de competências, em que o STJ fica responsável pela matéria infraconstitucional e o STF pela constitucional.

Quando houve essa divisão, muitos advogados ficaram confusos, principalmente no que tange às dificuldades e incertezas com relação ao processamento de ambos os meios recursais, visto que já havia recursos extraordinários admitidos no STF, aguardando julgamento de mérito pelo Tribunal e que versavam sobre matéria infraconstitucional.

Havia ainda a questão da interposição dos agravos de instrumento, as diferentes decisões de admissibilidade pelo Tribunal *a quo* (admitia-se o recurso extraordinário, mas não se admitia o recurso especial, e vice-versa, por exemplo) e os problemas dos prazos (se eram comum ou não), etc. Todos estes pontos confundiram enormemente os advogados, tendo sido promulgada à época, a Lei nº. 8.038/1990 para que pudesse auxiliar nestes casos.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> SARAIVA, Op. Cit., 2002, p. 90-92.

<sup>85</sup> ASSIS, Op. Cit., 2008, p. 774.

<sup>86</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini et alii. *Recursos no processo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 33-34.

<sup>87</sup> PINTO, Op. Cit., 2003, p. 60-65.

Sabendo-se, ainda, que as hipóteses de cabimento dos recursos excepcionais estão expressamente previstas em lei, pode-se concluir que ambos são recursos de fundamentação vinculada, em que os vícios devem ser claramente apontados no recurso.<sup>88</sup> Passa-se, adiante, a analisar, portanto, os requisitos constitucionais do Recurso Especial para o Superior Tribunal de Justiça.

#### **II.4.a) “Causa decidida em única ou última instância” e o requisito do prequestionamento**

O art. 105, III, da Constituição Federal estabelece: “Compete ao Superior Tribunal de Justiça: III- julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida (...)”.

Desse dispositivo é possível extrair alguns requisitos específicos dos Recursos Especiais. O primeiro deles se refere às “causas decididas”.

A palavra *causa* possui sentido amplíssimo, ou seja, basta que na decisão recorrida se apliquem as normas federais, podendo versar tanto sobre questões de mérito como questões processuais.<sup>89</sup>

Para que um Recurso Especial seja interposto, não é suficiente que se trate apenas de uma “causa”, mas sim de uma “causa decidida”. Isso significa que a decisão recorrida que será apreciada pelo Superior Tribunal de Justiça não deve comportar mais nenhum outro tipo de recurso perante os demais órgãos jurisdicionais. Pressupõe-se o esgotamento de instância – manifestação final do colegiado.<sup>90</sup>

Nesse sentido, pode-se citar a Súmula 281, do STF, aplicável por analogia no STJ, que sintetiza a questão: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando couber na justiça de origem, recurso ordinário da decisão impugnada”. E também, a Súmula 207/STJ, no caso da possibilidade de embargos infringentes, em que o acórdão proferido pelo Tribunal de origem não foi unânime: “É inadmissível Recurso Especial quando cabíveis embargos infringentes contra o acórdão proferido no Tribunal de origem”.

---

<sup>88</sup> PINTO, Op. Cit., 2003, p. 193-194.

<sup>89</sup> ASSIS, Op. Cit., 2008, p. 778-779; BUENO, Op. Cit., 2014, p. 241.

<sup>90</sup> BUENO, Op. Cit., 2014, p. 239.

Ademais, infere-se que o recurso só poderá impugnar pronunciamentos emitidos por Tribunais, excluindo-se, portanto, sentenças de primeiro grau (ainda que não comportem recurso), julgamento das turmas recursais dos juizados especiais (Súm. 203/STJ)<sup>91</sup>, decisões singulares dos relatores nos tribunais de segundo grau, entre outros.<sup>92</sup>

O inciso III, do art. 105, da CF, limita o rol de Tribunais que podem ter as decisões reexaminadas pelo STJ. Os acórdãos devem ser oriundos exclusivamente dos TRF's ou Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. Consequentemente, são inadmissíveis os recursos contra decisão de Tribunal trabalhista, eleitoral ou militar federal, por possuírem instância recursal própria.<sup>93</sup>

Outro ponto também a ser analisado, e que é um dos mais importantes para a admissibilidade dos recursos especiais, é o *prequestionamento*. A doutrina diverge se tal requisito é imposto pela jurisprudência ou se é uma exigência natural dos recursos excepcionais. Alguns o compreendem ainda como uma mera decorrência do princípio dispositivo e do efeito devolutivo.<sup>94</sup>

A questão essencial é: “como pode ser verificada a correta aplicação de determinadas normas nacionais se elas não foram utilizadas pela decisão recorrida na solução da controvérsia?”. Ou seja, o STJ só poderá verificar a correta interpretação e aplicação de determinada lei federal se a decisão recorrida tiver apreciado a causa com base na matéria e dispositivos apontados como violados. O Recurso Especial não visa apreciar a causa como um todo, mas, em vista do direito público, busca tão somente apreciar a legalidade da fundamentação da decisão recorrida.<sup>95</sup>

Com clareza Nelson Nery Jr. resume a questão:

Em suma, a competência recursal do STF e do STJ quanto aos recursos extraordinário e especial significa que só podem *redecidir* matérias que anteriormente tenham sido *decididas* nas instâncias ordinárias. Não podem, pela primeira vez, *decidir* matéria constitucional ou federal, em sede de recurso extraordinário ou recurso especial.<sup>96</sup>

---

<sup>91</sup> “Não cabe recurso especial contra decisão proferida por órgão de segundo grau dos Juizados Especiais”.

<sup>92</sup> ASSIS, Op. Cit., 2008, p. 776-777.

<sup>93</sup> CARNEIRO, Op. Cit., 2003, p. 17.

<sup>94</sup> NERY JUNIOR, Op. Cit., 2014, p. 280.

<sup>95</sup> SARAIVA, Op. Cit., 2002, p. 248.

<sup>96</sup> NERY JUNIOR, Op. Cit., 2014, p. 282.

Scarpinella Bueno afirma que o que importa para o recurso especial é que “(...) a decisão, tal qual proferida, verse sobre a aplicação (ou a não aplicação) de uma dada tese jurídica fundada no direito constitucional *federal* ou nas normas de direito positivo *federais* ao caso concreto”. É a denominada “questão federal” – viabilizadora do recurso especial.<sup>97</sup>

Em outras palavras, implica dizer que a questão federal já deverá ter sido “decidida” (*causa decidida*) pelo tribunal de origem, e o que o STJ irá fazer é apenas seu exame a fim de verificar se o direito federal foi corretamente aplicado.

A configuração do prequestionamento se dá, portanto, quando a questão federal foi objeto de decisão no acórdão vergastado. Não se exige que haja menção expressa do artigo de lei federal, basta apenas que o Tribunal *a quo* tenha discutido a questão, pois é possível que, mesmo havendo a menção expressa, não haja pronunciamento acerca de sua aplicabilidade.<sup>98</sup>

É por essa razão que é comum a diferenciação entre prequestionamento *explícito* e prequestionamento *implícito*. No primeiro entende-se que sua ocorrência se dá nas situações em que a tese de direito infraconstitucional é facilmente identificável (evidente) na decisão recorrida. É o que se percebe do enunciado da Súmula 282/STF: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada”. Alguns ainda entendem que o prequestionamento explícito seria a menção expressa do dispositivo infraconstitucional tido por violado.<sup>99</sup>

A depender do caso, o questionamento prévio seria de difícil percepção. Por isso a necessidade de que o recorrente exponha corretamente os fatos e fundamentos de seu recurso, demonstrando que o Tribunal de origem discutiu a questão federal aplicável ao caso, embora ele não tenha deixado isso claro ao prolatar o acórdão (prequestionamento implícito).

Todavia, convém ressaltar que a menção expressa do dispositivo não tem relação alguma com a efetiva configuração do prequestionamento, sendo desnecessária.<sup>100</sup> O Superior Tribunal de Justiça assim entende:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. VIOLAÇÃO AO ART. 1022 DO CPC/2015. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF E 211/STJ.

<sup>97</sup> BUENO, Op. Cit., 2014. p. 240.

<sup>98</sup> OLIVEIRA, Op. Cit., 2002, p. 253-254.

<sup>99</sup> BUENO, Op. Cit., 2014. p. 241.

<sup>100</sup> Confira-se: BUENO, Op. Cit., 2014, p. 241; OLIVEIRA, Op. Cit., 2002, p. 255-256

FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO ATACADO. SÚMULA 283/STF. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. O acórdão recorrido abordou, de forma fundamentada, todos os pontos essenciais para o deslinde da controvérsia com clareza e objetividade, razão pela qual não há que se falar na suscitada ocorrência de violação do art. 1022 do Código de Processo Civil de 2015.

2. O prequestionamento não exige que haja menção expressa dos dispositivos infraconstitucionais tidos como violados, entretanto, é imprescindível que no aresto recorrido a questão tenha sido discutida e decidida fundamentadamente, sob pena de não preenchimento do requisito do prequestionamento, indispensável para o conhecimento do recurso. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ.

(...) 5. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp 1120757/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/11/2017, DJe 21/11/2017)

AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO ESPECIAL.

PENAL. PREQUESTIONAMENTO IMPLÍCITO. (...). AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. A jurisprudência desta Corte admite o prequestionamento implícito, em que não há menção expressa aos dispositivos, mas o debate do conteúdo da norma tida como vulnerada, sendo esse o caso dos autos (AgRg no REsp 1747006/MS, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 11/09/2018, DJe 25/09/2018). (...) 3. Agravo regimental desprovido.

(AgRg nos EDcl no REsp 1827808/PR, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 15/10/2019, DJe 23/10/2019)

Nos casos em que o recorrente acredita haver matéria federal a ser discutida, mas o Tribunal de origem não se manifestou a respeito, sugere-se que sejam interpostos embargos declaratórios a fim de se prequestionar a matéria.

Caso contrário, em não havendo tal atitude, o STJ, por ver que a matéria não restou devidamente prequestionada, acabará não conhecendo do recurso. É o que dispõe as Súmulas 356/STF e 211/STJ, respectivamente: “O ponto omissso da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento”; “Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo”.

Nessas hipóteses, conforme prevê a Súmula 211/STJ, além de simplesmente interpor os embargos de declaração e em seguida apontar a violação à lei federal (que não teria sido efetivamente discutida), o recorrente deve apontar que o Tribunal de origem violou o art. 1.022, do CPC, pois não se manifestou acerca de ponto omissso sobre o qual deveria se posicionar, ao negar provimento aos embargos de declaração. Assim, o recorrente deverá pedir ao STJ, que

dê provimento ao recurso especial para cassar o acórdão recorrido, a fim de que ele se manifeste a respeito da questão federal que restou omissa no acórdão.<sup>101</sup>

Somente depois de decidida a questão federal, por meio dos embargos de declaração, que será cabível a interposição de novo Recurso Especial. Isso ocorre pois, como dito, o STJ não pode decidir a matéria pela primeira vez, que não foi decidida anteriormente pelo Tribunal local.<sup>102</sup>

O seguinte julgado exemplifica bem a hipótese descrita, situação em que houve violação ao artigo 1.022, do CPC, e os autos foram remetidos à origem para novo julgamento:

PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. RECURSO MANEJADO SOB A ÉGIDE DO NCPC. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MATÉRIAS DE ORDEM PÚBLICA. OMISSÃO E NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL VERIFICADAS.

ANULAÇÃO DO ACÓRDÃO ESTADUAL E RETORNO DOS AUTOS À INSTÂNCIA DE ORIGEM. DECISÃO MANTIDA. RECURSO MANIFESTAMENTE INADMISSÍVEL.

INCIDÊNCIA DA MULTA DO ART. 1.021, § 4º, DO NCPC. AGRAVO NÃO PROVIDO.

(...) 2. Quando o tema suscitado nos embargos de declaração é relevante ao deslinde da controvérsia, e o Tribunal de origem não se pronuncia acerca de tal questão, imprescindível a anulação do acórdão para que outro seja proferido, ante a contrariedade ao art. 1.022 do NCPC.

3. Esta Corte de Justiça possui o pacífico entendimento de que as questões cognoscíveis de ofício na instância ordinária devem ser analisadas na origem, independentemente de serem suscitadas pelas partes. Logo, o não enfrentamento pelo Tribunal local de questões de ordem pública ventiladas nos embargos de declaração, essenciais para a solução do litígio, implicou a efetiva violação do art. 1.022 do NCPC.

(...). 5. Agravo interno não provido, com imposição de multa.

(AgInt no REsp 1673723/MT, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, TERCEIRA TURMA, julgado em 19/08/2019, DJe 21/08/2019)

Há críticas em relação a esse procedimento, pois gera uma duplicidade de atividade jurisdicional e gasto de dinheiro e de tempo. Todavia é elogiada devido à técnica e precisão

<sup>101</sup> O STJ já se manifestou a respeito do assunto em julgamento: “O conteúdo normativo dos dispositivos legais tidos por violados não foi apreciado pelo Tribunal de origem, apesar da interposição de embargos de declaração, estando ausente o indispensável debate prévio. Assim, inexistente o prequestionamento, obstaculizada está a via de acesso ao apelo excepcional. Incidente as Súmulas nºs 211 do STJ e 282 do STF. Ressalte-se que caberia ao recorrente, nas razões do especial, alegar a violação do art. 535 do CPC/73 ou 1.022 do CPC/73, a fim de que esta Corte pudesse averiguar a existência de possível omissão, contradição ou obscuridade no julgado, o que não foi feito.” (AgInt no AREsp 918.101/RS, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, TERCEIRA TURMA, julgado em 27/06/2017, DJe 04/08/2017).

<sup>102</sup> OLIVEIRA, Op. Cit., 2002, p. 257.

constitucional, uma vez que homenageia a supremacia da Constituição da República, inibindo que o STJ seja o primeiro a decidir acerca da questão federal.<sup>103</sup> Assim, estar-se-ia respeitando a expressão “causa decidida” e a própria necessidade do questionamento prévio.

#### **II.4.b) Alíneas “a”, “b” e “c” do art. 105, III, da Constituição Federal**

Além do estabelecido pelo inciso III, do art. 105, da CF, há ainda como requisitos específicos constitucionais as hipóteses de cabimento previstas nas alíneas “a”, “b”, e “c”, do referido artigo. Ou seja, as hipóteses são quando a decisão recorrida:

- a) “contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência”;
- b) “julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal”; e
- c) “der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal”.

Com efeito, convém ressaltar que quando se interpõe o recurso, deve-se mencionar o permissivo constitucional em que se fundamenta a irresignação. Ainda assim, é possível que o recurso interposto tenha como base mais de uma alínea, ou seja, pode ser interposto com fundamento nas alíneas “a” e “c” simultaneamente, por exemplo.

No entanto, pode acontecer que o juízo de admissibilidade feito pelo Tribunal de origem admita o recurso em relação à apenas um dos permissivos. Nesse caso, não há necessidade de se agravar da decisão, porquanto o art. 1.034, do Código de Processo Civil, estabelece que “admitido o recurso extraordinário ou o recurso especial por um fundamento, devolve-se ao tribunal superior o conhecimento dos demais fundamentos”. Além disso, importante lembrar que o juízo final de admissibilidade é do próprio STJ.

Passa-se, então, a fazer agora a análise de cada hipótese em específico.

A primeira delas, como visto, ocorre quando a decisão “*contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência*”. É a principal e mais comum hipótese, pois é através dela que o Superior Tribunal de justiça exerce o controle da legalidade da fundamentação das decisões proferidas pelas instâncias ordinárias.

---

<sup>103</sup> ASSIS, Op. Cit., 2008, p. 779-780.

O termo “contrariar”, além de ser mais grave, é mais abrangente do que “negar vigência”, de modo que o primeiro termo acaba também englobando o segundo.<sup>104</sup> “Contrariar” abrange toda e qualquer forma de ofensa ao texto legal, seja deixando de aplicar a lei às hipóteses previstas, seja aplicando de forma errônea, ou ainda interpretando de forma inadequada.<sup>105</sup> “Negar vigência” seria apenas quando o Tribunal *a quo* não empregou a lei federal no caso concreto. De qualquer maneira, para todos os fins, ambos os termos devem ser entendidos como sinônimos.<sup>106</sup>

Por “lei federal” entende-se aqueles dispositivos elencados no art. 59, da Constituição Federal, quais sejam: lei complementar federal, lei ordinária federal, lei delegada federal, decreto-lei federal, medida provisória federal, e decreto autônomo federal. Os demais diplomas legais não são objeto de análise em recurso especial, inclusive regimento interno de tribunal.

A propósito, “não é possível a interposição de recurso especial sob a alegação de violação a resolução, portaria, circular e demais atos normativos de hierarquia inferior à do decreto, por não se enquadrarem no conceito de lei federal” (AgInt no AREsp 1431717/SP, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 17/09/2019, DJe 24/09/2019).

Ressalte-se ainda, que não pode ser interposto recurso especial com base em contrariedade à Súmula do Superior Tribunal de Justiça. Tal entendimento já está, inclusive, sumulado pelo próprio STJ (Súm. 518): “Para fins do art. 105, III, a, da Constituição Federal, não é cabível recurso especial fundado em alegada violação de enunciado de súmula”.

A Súmula 280/STF também merece destaque, porquanto impede, nos recursos excepcionais, a discussão de violação à lei local: “Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”. Da mesma forma, contrariedade a dispositivos constitucionais não se examina em sede de recurso especial.

Em relação aos “tratados”, Araken de Assis<sup>107</sup> assevera que não são todos cuja contrariedade submete-se a controle do recurso especial. Aqueles previstos no art. 5º, § 3º, da

---

<sup>104</sup> DIDIER JUNIOR; CUNHA, Op. Cit., 2014, p. 293.

<sup>105</sup> REIS; SERAU JUNIOR. Op. Cit., 2012, p. 95-96. O termo “contrariar” teve sua origem na Constituição de 1988. Anteriormente, na Constituição de 1967, havia somente a expressão “negar vigência”, e que se referia apenas ao recurso extraordinário. Todavia, tal expressão restou insuficiente, haja vista que não englobava todas as espécies de violações possíveis à lei, como por exemplo, uma interpretação diferente (vide Súmula 400/STF).

<sup>106</sup> BUENO, Op. Cit., 2014. p. 268-269.

<sup>107</sup> ASSIS, Op. Cit., 2008, p. 788.

CF (após a Emenda Constitucional nº 45, de 2004) devem ser discutidos por meio de recurso extraordinário, justamente por se equipararem à emenda constitucional.<sup>108</sup>

A segunda hipótese de admissibilidade, prevista na alínea “b” do art. 105, III, da CF, prevê o cabimento de recurso especial quando a decisão recorrida “*julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal*”.<sup>109</sup>

A expressão “julgar válido” significa que o Tribunal de origem, ao contrastar ato do governo local e uma norma federal, preteriu a legislação infraconstitucional. Ou seja, achou por bem optar pela validade do ato do governo local, violando a lei federal.<sup>110</sup>

“Ato de governo local” são atos praticados por agentes públicos (oriundos de Estados ou Municípios), dotados de certa parcela de poder. São, por exemplo, os atos do governador, prefeito, secretários, diretores de órgãos públicos, etc. Esses atos podem ser oriundos tanto do Executivo, como Legislativo e Judiciário. Desse último, excluem-se os atos puramente jurisdicionais, pois são passíveis de recursos próprios. A expressão “governo” engloba, por assim dizer, os poderes locais.<sup>111</sup>

José Afonso da Silva recorda que nos casos da *alínea “b”* há uma questão constitucional como base. Isso se deve ao fato de que o STJ deve decidir a respeito da competência constitucional para legislar sobre a matéria. Pode ocorrer de que a validade seja mesmo do ato local, por ser tratar de matéria atribuída pela Constituição.<sup>112</sup>

Por fim, a última hipótese de admissibilidade (alínea “c”, do art. 105, III, da CF), prevê o cabimento de recurso especial quando a decisão recorrida “*der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal*”.

Esse caso se aplica quando Tribunais diferentes interpretam de forma distinta a mesma lei federal. Isso é comum acontecer, justamente pelo fato de o Direito se tratar de uma ciência humana e do magistrado exercer sua função interpretativa. Por mais clara que seja a lei,

<sup>108</sup> Art. 5º, §3º, da CF/88: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

<sup>109</sup> A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, alterou a alínea “b”. Anteriormente, compreendia o conflito de lei ou ato de governo local com lei federal. Esse atrito entre leis passou a ser examinado em sede de recurso extraordinário. Em outras palavras, o recurso extraordinário analisa o confronto entre lei ou ato de governo local contestado em face da CF (art. 102, III, “c”, da CF/88); e o confronto entre lei local contestada em face de lei federal (art. 102, III, “d”, da CF/88).

<sup>110</sup> DIDIER JUNIOR; CUNHA, Op. Cit., 2014, p. 295.

<sup>111</sup> MANCUSO, Op. Cit., 2013, p. 278-287.

<sup>112</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 573.

necessária é a sua interpretação. Aqui não se aplica o brocardo *in claris cessat interpretativo* – disposições claras não comportam interpretação. Essa divergência não é um mal em si, mas sim uma virtualidade previsível. Entretanto, como no Brasil o ordenamento jurídico é o mesmo para todos (em se tratando de lei federal), não há razões para que a lei seja aplicada de forma distinta em locais diferentes, pois provavelmente alguém poderá sair lesado. Justamente por isso que o legislador previu a possibilidade de se uniformizar a jurisprudência.<sup>113</sup>

Bem precisa a explicação feita por Barbosa Moreira:

a mera divergência, por si só, nada revela sobre o acerto ou desacerto quer da decisão recorrida, quer da que se invoca como padrão: em qualquer das duas, obviamente, pode encontrar-se a interpretação melhor. Não é o simples fato de ter adotado, quanto a norma de direito federal, tese discrepante da adotada em acórdão de outro tribunal que necessariamente desacredita a decisão recorrida. Com frequência acontece que essa decisão, apesar de configurada a divergência, está rigorosamente certa, e por conseguinte não merece reforma.<sup>114</sup>

Na hipótese da *alínea “c”* o recorrente deve demonstrar que a interpretação utilizada pela decisão recorrida não está correta, e que a demonstração do dissídio é somente um reforço do fundamento de violação da lei federal.<sup>115 116</sup>

De acordo com Nelson Luiz Pinto, a *alínea “c”* do art. 105, III, da CF funciona, para o cabimento do recurso especial, muito mais como um reforço da hipótese prevista na *alínea “a”*. Os requisitos se repetem: a divergência deve ser no âmbito de norma federal (as mesmas previstas pela *alínea “a”*), e deve se referir a questão de direito, sendo necessário o prequestionamento.<sup>117</sup>

No caso do permissivo pela letra “c”, o único destaque a se fazer é que a circunstância de violação da lei federal é objetivamente constatável, de modo que o legislador impôs uma forma específica para se demonstrar a existência da divergência.<sup>118</sup>

Nesse sentido, é bem feita a colocação do Min. Moreira Alves:

<sup>113</sup> OLIVEIRA, Op. Cit., 2002, p. 243.

<sup>114</sup> BARBOSA MOREIRA, 1997, p. 127 apud OLIVEIRA, Op. Cit., 2002, p. 243.

<sup>115</sup> OLIVEIRA, Op. Cit., 2002, p. 244.

<sup>116</sup> Importante destacar o teor das Súmulas 5 e 7/STJ, respectivamente: “A simples interpretação de cláusula contratual não enseja recurso especial”; e “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”. Referidas súmulas vedam a possibilidade de reexame fático-probatório pelo STJ.

<sup>117</sup> PINTO, Op. Cit., 2003, p. 201-203.

<sup>118</sup> SARAIVA, Op. Cit., 2002, p. 232.

Se basta, para o cabimento do recurso especial, a simples alegação de que a interpretação do Tribunal inferior não é a correta, a outra hipótese de cabimento de recurso especial – que é divergência de jurisprudência – passa a ser, em rigor, excrescente, por demandar desnecessariamente, para o cabimento do recurso, a demonstração do dissídio.<sup>119</sup>

Flávio Cheim Jorge afirma, no mesmo sentido, que “o recurso especial pela divergência jurisprudencial corresponde, na verdade, a um apoio ao recurso pela letra *a*, III, do art. 105 da Constituição Federal de 1988”, e que “para se admitir o recurso pela letra *c*, ter-se-á, também que admiti-lo pela letra *a*”.<sup>120</sup>

Dessa forma, como claramente prevê a norma constitucional, a divergência deve ocorrer entre tribunais distintos, não podendo ser entre órgãos fracionários do mesmo tribunal. Assim prevê a Súmula 13/STJ: “A divergência entre julgados do mesmo tribunal não enseja recurso especial”.

O recurso não será reconhecido se, mesmo havendo a divergência jurisprudencial, o posicionamento do STJ for o mesmo que o do Tribunal *a quo*. A respeito disso, estabelece a Súmula 83/STJ: “Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida”. Além do mais, a divergência deve ser atual.

Desse modo, para que reste configurado então o dissídio jurisprudencial, o recorrente deve cumprir com todos os requisitos estabelecidos no art. 1.029, § 1º do CPC e art. 255, § 1º, do RISTJ.

Assim, convém destacar trecho, muito elucidativo, do julgado abaixo, proferido pelo Min. Mauro Campbell Marques, em que se explica de forma clara como deve ser feita a comprovação:

considera-se inviável a apreciação de recurso especial fundado em divergência jurisprudencial, quando o recorrente não demonstrar o suposto dissídio pretoriano por meio: (a) da juntada de certidão ou de cópia autenticada do acórdão paradigma, ou, em sua falta, da declaração pelo advogado da autenticidade dessas; (b) da citação de repositório oficial, autorizado ou credenciado, em que o acórdão divergente foi publicado; (c) do cotejo analítico, com a transcrição dos trechos dos acórdãos em que se funda a divergência, além da demonstração das circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, não bastando, para tanto, a mera

<sup>119</sup> MOREIRA ALVES, 1988, p. 200, apud MANCUSO, Op. Cit., 2013, p. 309.

<sup>120</sup> JORGE, Flávio Cheim. Recurso especial com fundamento na divergência jurisprudencial. In: NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coords.). *Aspectos polêmicos e atuais dos recursos e de outros meios de impugnação às decisões judiciais*. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2001. p. 388.

transcrição da ementa e de trechos do voto condutor do acórdão paradigma;  
(d) a indicação dos dispositivos de lei federal com interpretação divergente entre os Tribunais.<sup>121</sup>

Somente, portanto, nos casos e nas hipóteses vistas acima, preenchidos todos os requisitos constitucionais, que serão cabíveis os recursos especiais. Dessa forma, uma vez entendido o mecanismo principal no qual o Superior Tribunal de Justiça exerce sua função constitucional, o presente trabalho passa a analisar o atual contexto do STJ, desde sua criação.

---

<sup>121</sup> AgInt no REsp 1763014/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 13/12/2018, DJe 19/12/2018.

## CAPÍTULO III

### EVOLUÇÃO, PROBLEMAS, REALIDADES E SOLUÇÕES NO CONTEXTO ATUAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

#### III.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO E A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO

Como pincelado no tópico “II.4” acima, a forma do Federalismo brasileiro está intrinsecamente conectada aos Recursos Excepcionais (Especial e Extraordinário). O Brasil acabou adotando, de modo inverso, o Federalismo norte-americano. Lá, como se sabe, o federalismo teve suas origens sendo uma resposta à necessidade de um governo eficiente em vasto território, de modo a assegurar também os ideais republicanos que haviam vingado com a revolução de 1776.<sup>122</sup>

Apesar de anteriormente haver sido criado uma confederação, tal forma de organização não se demonstrou eficaz, as deliberações nem sempre eram cumpridas, havia dificuldades na obtenção de recursos financeiros e humanos para atividades em comum e sequer a confederação poderia legislar para os cidadãos, mas tão somente os Estados.

Foi por causa de todo este contexto que decidiu-se aprimorar essa “união”, criou-se a Federação, especificamente através da Convenção de Filadélfia de 1787. Assim, os Estados deixaram de ser soberanos (mas permanecendo autônomos), entregando/delegando à União os poderes para que ela pudesse exercer as tarefas necessárias ao bem comum de todos os cidadãos. Por outro lado, os Estados, através de seus representantes no Senado, passariam a compor a “vontade” da União.

Embora não haja um modelo estrito e específico que caracterize uma Federação, outros países passaram a adotar este modelo, ajustado, cada qual, às suas respectivas peculiaridades.

---

<sup>122</sup> A Revolução Americana ou a Revolução de 1776 constituiu-se na oposição das colônias inglesas ao domínio inglês. Levou à proclamação, em 4 de julho de 1776, da independência das treze colônias. Alguns detalhes do presente capítulo foram extraídos da obra: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocência Mártires. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva. 2014. p. 801-833.

A característica mais importante e que se deve ter em conta é que haja, no Federalismo, a **soberania** do Estado Federal e a **autonomia** dos Estados-membros.<sup>123</sup>

Esta configuração, a seu turno, resulta em uma dualidade de poder normativo, haja vista que sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas que ali se encontram possa haver a incidência de duas ordens normativas: a da União (do Poder Central) e a dos Estados-membros.

Essa dualidade de poderes normativos está fundamentada na Constituição Federal, que confere unidade jurídica do Estado Federal, sendo seu instrumento regulador. Diversos autores sustentam pela sua rigidez, outorgando ao princípio federalista a necessidade de ser cláusula pétrea a fim de coibir qualquer possibilidade de a União vir a se transformar de um Estado Federativo em um Estado Unitário.

Ocorre, no entanto, que no Brasil, ao se adotar este modelo federalista, coube adequá-lo a realidade do país. Por óbvio que não haveria como ser uma “cópia” perfeita. Não que essa adoção aqui tenha sido pior ou melhor, mas ela foi distintamente diferente – e isso, com certeza, não se pode negar.

O jurista Ives Gandra da Silva Martins, por sua vez, chega a afirmar de modo mais incisivo e restrito, em sua célebre obra, que o Brasil nunca foi uma Federação de fato, apesar de ser uma Federação legal desde 1891. Segundo o renomado professor, a Federação exigiria autonomia dos entes federados, assim como na tradição americana – ou seja, os Estados *perdem* a soberania adquirida pela independência ou são formados sem ela, a favor de uma liberdade de atuação subordinada ao interesse nacional.<sup>124</sup>

Referido autor alega ainda, e aqui se vê razão nisso, que o município, na concepção clássica da Federação, não é parte dela. Isso, pois a experiência comparada não traz qualquer caso em que foi ofertada a autonomia municipal, como ocorre, por exemplo, com os Estados ou províncias federadas. Talvez, em nenhum país na América, a importância municipal seja tão acentuada como no Brasil. Mas o fato é que há no país uma tríplice repartição de competências e incidências de ordens normativas.

---

<sup>123</sup> Também neste sentido, Alexandre de Moraes afirma que a autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal. No Brasil, todas estas competências estão delimitadas na Constituição Federal, em que tal distribuição ora se concentrará mais na própria Federação e ora nos Estados-membros. (MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 287). O presente capítulo dará maior enfoque à questão legislativa, justamente por estar mais relacionada com a questão recursal atribuída ao Superior Tribunal de Justiça.

<sup>124</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. v. 3. tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 4-5.

Essa relevante pulverização ou ramificação de competências seria um fruto da necessidade democrática de organização do Estado. O Federalismo é por excelência a forma mais democrática existente.

Por outro lado, o autor suscita como um problema notável no federalismo – ao menos no brasileiro – o alto custo que é imposto aos cidadãos. Essa “tríplice” autonomia acarreta um ônus maior para os cidadãos, porquanto precisam suportar as despesas políticas destas três estruturas autônomas. Basta lembrar rapidamente das eleições e os custos que ela traz ao país. Esse tipo de democracia sobrecarrega o cidadão e o contribuinte: o cidadão paga mais para viver em um país – teoricamente – mais democrático.<sup>125</sup>

Em que pese a relevância da autonomia dos municípios no Brasil, em termos jurisdicionais fica mantida, na essência, ao menos no que se refere aos Tribunais de Federação (STF e STJ), a dita “dualidade” entre as normas constitucionais e as infraconstitucionais, de direito federal – como já visto nos capítulos anteriores.

A hipótese que se tem é que no Brasil, dadas as suas realidades fáticas e as origens de seu sistema federativo, a União acabou centralizando com ela uma vasta competência legislativa, que acarreta, como consequência em uma enorme quantidade de leis federais, sobre os mais variados assuntos. O ponto que aqui se quer chegar é o fato de que, na teoria, com tantas leis federais, em todo e qualquer tipo de processo poder-se-ia discutir sobre a vigência ou ofensa à lei federal.

Em poucas palavras, Medina esclarece, refazendo uma comparação prática do recurso extraordinário com o *writ of error*:

Como foi demonstrado supra, o recurso extraordinário teve como modelo o *writ of error* do direito norte americano; ressaltou-se, também, que não se atentou, à época, para uma grande diferença existente entre os dois países: a competência legislativa federal, no Brasil, é ampla, ao contrário do que ocorre no direito norte-americano, onde tal competência é bem mais restrita. Como o recurso extraordinário tinha 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

---

<sup>125</sup> Ives Gandra vai além e afirma com sabedoria: “A Federação, todavia, apenas se justifica em economias de mercado, em que o Estado é necessariamente menor que nas economias planificadas, com ingerência maior do poder em todas as atividades, assim como em país organizado com acentuada descentralização administrativa. (...). O Estado deixa de fazer o que sabe fazer (administração da Justiça, segurança pública, sistemas de saúde, educação, previdência e assistência social) e passa a fazer o que não sabe fazer – como a história mundial do século XX está demonstrando –, que é ser empresário”. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. v. 3. tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 6-7).

distribuídos ao Supremo Tribunal Federal, problema que, por causa da demora em sua resolução, tornou-se crônico, passando a ser referido como “a crise do Supremo”.<sup>126</sup>

Liebman, já em 1940, tecia críticas ao modelo recursal adotado pelo Brasil com base no direito norte-americano. Dizia ele que a gênese de toda a crise do recurso extraordinário e do Supremo Tribunal Federal estaria justamente no modelo que lhe serviu de base de inspiração.

Ou seja, observava o autor que nos Estados Unidos a autonomia judicial dos Estados era acompanhada por uma substancial autonomia legislativa. Assim, a aplicação de leis federais pelos Tribunais estaduais era extremamente excepcional, enquanto que no Brasil ocorre justamente o contrário. A Constituição de 1934, por exemplo, estabelecia a unidade do direito civil, comercial e penal, assim como desde a Constituição de 1891. Depois, em 1939 veio ainda o Código de Processo Civil para unificar o processo civil. A propósito, Liebman afirmava:

Dessas circunstâncias decorre que os Tribunais estaduais aplicam direito federal com frequência muito maior, vale dizer, mais precisamente, na imensa maioria dos casos. Trata-se, é certo, de uma diferença de quantidade, conservando-se invariadas as relações de qualidade. Mas os problemas quantitativos têm nos fenômenos sociais muita importância e sempre acabam por repercutir sobre as soluções jurídicas.<sup>127</sup>

É de se perceber que há relevante diferença dos contextos brasileiro e norte-americano quando do momento de adoção do modelo federalista e mais ainda quando se trata de delimitar as competências de cada ente federado – lembrando que no Brasil há uma tripartição de competências (União, Estados e Municípios).

Desta forma, para que se possa ter uma melhor ideia e enfoque acerca da competência legislativa da União, principalmente hoje, basta atentar-se aos arts. 22 e 24 da Constituição Federal.

O art. 22 elenca um rol vinte e nove matérias nas quais compete *privativamente*<sup>128</sup> à União legislar. No art. 24, por sua vez, há um rol de dezesseis temas sobre os quais compete

<sup>126</sup> MEDINA, José Miguel Garcia. *O prequestionamento nos recursos extraordinário e especial: e outras questões relativas a sua admissibilidade e ao seu processamento*. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 126.

<sup>127</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. Perspectivas do recurso extraordinário. *Revista Forense*, v. 85, jan.-mar. 1990. p. 601-603.

<sup>128</sup> José Afonso da Silva esclarece que “a diferença que se faz entre competência *exclusiva* e *privativa* é que aquela é indelegável e esta é delegável. Então, quando se quer atribuir competência própria a uma entidade ou órgão com possibilidade de delegação de tudo ou de parte, declara-se que *competete privativamente* a ele a matéria indicada.

concorrentemente à União e aos Estados legislarem (lembrando, claro, conforme o parágrafo primeiro deste artigo, que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União ficará limitada a estabelecer normas gerais, sem excluir a competência suplementar dos Estados). O rol do art. 22, no entanto, não é exaustivo – há de se destacar que existem outras competências previstas no art. 48, da Constituição.

Alexandre de Moraes vai dizer que há um princípio que baliza a distribuição e repartição de competências entre as entidades componentes do Estado Federal. O jurista o nomeia como “**predominância do interesse**”, que se manifestaria da seguinte forma: à União caberá matérias e questões de predominância do interesse geral, Estados-membros tratarão de matérias de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local.<sup>129</sup>

Segundo ainda o autor, a manutenção do equilíbrio democrático depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), e também da fiel observância da distribuição de competências, caracterizada pelo pacto federativo. Alexandre de Moraes vai dizer que “não poucas vezes, a aplicação do princípio da predominância do interesse é esquecida no Brasil, em detrimento dos estados-membros e em benefício da centralização da União”<sup>130</sup>.

Os Estados-membros da federação se auto-organizam por meio do exercício de seu poder constituinte derivado-decorrente, materializando-se na elaboração de suas respectivas constituições estaduais e, depois, através de sua própria legislação (vide art. 25, *caput*, da CF). Porém, a elaboração de todas estas normas deve respeitar os princípios constitucionais e federais.

No contexto específico do Brasil, ainda que os entes federados sigam estritamente todos estes princípios e requisitos, é possível perceber que não há, na prática, necessariamente um equilíbrio. Isso, pois, o rol taxativo de competências da União previsto na Constituição de 1988, por si só, já gera um desequilíbrio. O problema está na origem da distribuição destas competências.

---

(...). Mas a Constituição não é rigorosamente técnica neste assunto. (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992. p. 419). Seguindo este entendimento, o art. 21 da CF/88 traz as competências administrativas da União, que seriam exclusivas, enquanto as competências legislativas (art. 22) seriam privativas e, portanto, possíveis de serem delegadas. Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco, ao contrário, seguindo entendimento de Fernanda Dias Menezes de Almeida, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Cretella Júnior e Celso Bastos, considera que ambos os termos expressam a mesma ideia, podendo ser usados indistintamente.

<sup>129</sup> MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 287.

<sup>130</sup> MORAES, Alexandre de. Federação Brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, FGV; Renovar, n. 251, maio ago. 2009.

Da análise do rol do art. 22 da CF/88, depreende-se que há uma previsão de que quase a totalidade das matérias legislativas de maior importância estejam com a União (direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, desapropriação, águas, energia, informática, telecomunicações, serviço postal, radiodifusão, regime de portos, comércio exterior e interestadual, navegação lacustre, fluvial, marítima, diretrizes e bases da educação nacional, etc.).

Ora, não há a necessidade de muito esforço para se perceber a partir daí o enorme desequilíbrio federativo no que concerne à competência legislativa da União e Estados-membros. Contudo, há de se ressaltar aquilo que já observava Gilmar Mendes:

O critério de repartição de competências adotado pela Constituição não permite que se fale em superioridade hierárquica das leis federais sobre as leis estaduais. Há, antes, divisão de competências entre esses entes. Há inconstitucionalidade tanto na invasão da competência da União pelo Estado-membro como na hipótese inversa.<sup>131</sup>

Essa inexistência de hierarquia entre leis federais e estaduais faz crer que pouca diferença há entre ambas, estando a diferença simplesmente na distribuição de competências. Essa forte concentração de competência nas mãos da União possivelmente justifica o elevado número de processos em trâmite no Superior Tribunal de Justiça, visto que há inúmeras matérias disciplinadas por meio de Lei Federal.

Alguns temas, nitidamente, não precisariam ser legislados privativamente pela União, como é o caso, por exemplo, das matérias previstas nos incisos XX e XXIX, quais sejam, sistemas de consórcios e sorteios e propaganda comercial. São assuntos extremamente específicos e que não possuem qualquer tipo de necessidade para se legislar de forma federativa sobre eles.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocência Mártires. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva. 2014. p. 831.

<sup>132</sup> Ives Gandra da Silva critica tal redação no texto da Constituição, afirmando ser excessiva tal pormenorização, que poderia ser feita através de legislação ordinária. Indaga o autor, qual seria a necessidade de se ter competência privativa para se legislar sobre **consórcios e sorteios**? Afirma: “*Consórcios e sorteios são matérias de relevância menor nas atribuições dos entes federativos, motivo pelo qual se poderia, perfeitamente, permitir que Estados e Municípios cuidassem, em suas esferas de atuação, de regular a matéria. E nem por isso creio que haveria discrepâncias de monta entre as legislações de cada ente federativo*”. No que tange às **propagandas comerciais**, o autor diz: “*À evidência, houve exagero do constituinte em tornar a propaganda comercial de competência legislativa da União, em caráter privativo. Todo o Texto Constitucional é voltado à liberdade de iniciativa e da livre concorrência, princípio este inexistente na pretérita Constituição. A ordem econômica é plasmada por princípios liberais de tal magnitude que a livre iniciativa deixou de ser um mero princípio para ser o próprio fundamento da lei maior. (...). É profundamente estranhável que o Texto Constitucional tenha se detido a tal*

Esse excessivo número de normas federais já vinha trazendo prejuízos para o próprio Supremo Tribunal Federal desde a Reforma de 1926, na qual foi atribuído ao STF a função de uniformizar a interpretação sobre as normas federais (tanto constitucionais como infraconstitucionais) vigentes no país. Fato notório disto é a própria criação, posterior, do Superior Tribunal de Justiça – bem colocado nos dizeres de Osmar Paixão:

Como a maioria das normas é federal, o excessivo número de processos em tramitação no Supremo Tribunal Federal provocou que se procedesse a uma repartição da competência jurisdicional o que ocorreu com a criação do Superior Tribunal de Justiça, que passou a exercer funções antes típicas do Supremo Tribunal Federal.<sup>133</sup>

Embora tenha-se criado o Superior Tribunal de Justiça, remanesce a hipótese de que este problema ainda continue a persistir. Por este motivo, adiante é feita uma análise estatística histórica do acervo processual do STJ, de modo a melhor entender como o Tribunal da Cidadania tem funcionado desde sua criação em 1988, principalmente em relação ao número de processos, seja no que concerne ao número de casos que chegam à Corte (processos distribuídos) ou no que se refere à quantidade de processos julgados – capacidade de julgamento do Tribunal.

### **III.2 O VULTUOSO E CRESCENTE NÚMERO DE PROCESSOS: ANÁLISE DE DADOS**

A “crise do STJ” nada mais é do que uma continuação daquilo que ocorreu com o Supremo Tribunal Federal. Trata-se da excessiva quantidade de recursos, visto que, na prática, pouco teria adiantado a criação do STJ, pois, poderia dizer-se que o que se criou foi tão somente mais uma instância recursal dentro da organização judiciária brasileira.

De modo a melhor entender a realidade prática hoje vivida pelo Superior Tribunal de Justiça, nada mais correto do que, para isso, analisar as informações acerca de seu acervo

---

*particularidade e imposto legislação sobre a matéria para a União, em caráter exclusivo. A meu ver, a matéria nem deveria estar entre os princípios constitucionais. É matéria, nitidamente, voltada as um dos aspectos da ordem econômica”.* (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. v. 3. tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 322-325 e 363-364).

<sup>133</sup> CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. *Recurso Extraordinário: origem e desenvolvimento no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 267.

processual desde sua criação, traçando ainda uma linha comparativa com a população do Brasil e informações acerca da taxa de recorribilidade.

Os dados aqui obtidos foram extraídos dos *Relatórios Estatísticos do Superior Tribunal de Justiça*<sup>134</sup>, dos anos de 2002 até 2019 (elaborados anualmente, conforme arts. 21, XXIX, e 117, do Regimento Interno do STJ – apresentam dados relativos à atividade judicante e ao trâmite processual do Tribunal) e do *Relatório Justiça em Números*<sup>135</sup>, editada pelo Conselho Nacional de Justiça desde 2004, fruto da Emenda Constitucional nº 45/2004, sendo a principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, pois divulga com detalhes a estrutura e a litigiosidade constante nos Tribunais brasileiros, dando subsídio para a Gestão Judiciária brasileira.<sup>136</sup>

Essa análise comparativa demonstra-se tão importante haja vista que, de fato, o Superior Tribunal de Justiça tem recebido e julgado cada vez mais processos. É claro também que a Corte vem aumentando sua qualidade e dinâmica gerencial e administrativa para dar conta de tantos processos e recursos. Todavia sua capacidade não é infinita – ela pode crescer, mas em algum momento ela chegará ao seu limite máximo.

Nesse sentido, a primeira tabela colacionada abaixo traz o número total de processos que foram distribuídos (em azul) – isto é, chegaram até a Corte para julgamento (processos em recurso e originários) – e que foram julgados (em verde) pelo Superior Tribunal de Justiça desde sua criação. Ao lado destas colunas há um número em itálico, que é a taxa de crescimento (percentual) em relação ao ano anterior. Houve anos em que esta taxa foi negativa, ou seja, ao invés de um crescimento, houve um decréscimo, uma diminuição.

<sup>134</sup> Relatórios disponíveis em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Boletim/?vPortalAreaPai=183&vPortalArea=584>>. Acesso em 28/09/2019.

<sup>135</sup> Relatórios disponíveis em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 28/09/2019.

<sup>136</sup> Assim afirmou o Min. Dias Toffoli, presidente do STF, na apresentação da Edição do *Justiça em números de 2019*: “Naquela quadra histórica, muito se falava a respeito de um Poder Judiciário hermético, fechado, demasiadamente afastado da população e que não se dava a conhecer pelo destinatário final dos serviços que presta à sociedade: o jurisdicionado. Decorridos quase quinze anos, o cenário é absolutamente outro.

Tem-se, hoje, um Judiciário mais transparente e acessível ao cidadão. Sabe-se, na atualidade, quanto custa o aparato estatal dedicado à prestação do serviço jurisdicional, quantas pessoas estão vinculadas ao Poder Judiciário brasileiro, quantos são os casos novos, por natureza da matéria, que aportam a cada ano, e qual o desempenho de cada Corte brasileira de acordo com seu porte e ramo de Justiça.

Essa mudança de paradigma deve-se, em grande parte, em razão dos diagnósticos e monitoramentos realizados pelo Conselho Nacional de Justiça que são compilados na série “Justiça em Números”, relatório estatístico produzido e publicado anualmente, que agrega todas as informações acerca de estrutura, gestão judiciária, dados relativos à litigiosidade e aos gargalos de eficiência, o tempo de tramitação médio dos processos segundo sua natureza, e demandas mais recorrentes na Justiça”.

Ao final tem-se o saldo, informando, para cada ano respectivo, se o Tribunal conseguiu, ou não, julgar mais processos/recursos do total que teria eventualmente recebido no período de 7 de abril de 1989 até 31 de dezembro de 2018. Na prática, o STJ só conseguiu julgar mais do que receber em apenas oito anos (destacados em vermelho). Confira-se:

Ano	Processos Distribuídos		Processos Julgados		Saldo (Distribuídos - Julgados)
1989	6.103	<i>Cresc. (%)</i>	3.550	<i>Cresc. (%)</i>	2.553
1990	14.087	130,82	10.829	205,04	3.258
1991	23.368	65,88	17.527	61,85	5.841
1992	33.872	44,95	28.673	63,59	5.199
1993	33.336	-1,58	31.295	9,14	2.041
1994	38.670	16,00	39.034	24,73	-364
1995	68.576	77,34	57.338	46,89	11.238
1996	77.032	12,33	71.122	24,04	5.910
1997	96.376	25,11	91.263	28,32	5.113
1998	92.107	-4,43	85.694	-6,10	6.413
1999	118.977	29,17	116.024	35,39	2.953
2000	150.738	26,70	136.180	17,37	14.558
2001	184.478	22,38	179.364	31,71	5.114
2002	155.959	-15,46	149.722	-16,53	6.237
2003	226.440	45,19	189.778	26,75	36.662
2004	215.411	-4,87	203.041	6,99	12.370
2005	211.128	-1,99	222.529	9,60	-11.401
2006	251.020	18,89	222.245	-0,13	28.775
2007	313.364	24,84	277.810	25,00	35.554
2008	271.521	-13,35	274.247	-1,28	-2.726
2009	292.103	7,58	254.955	-7,03	37.148
2010	228.981	-21,61	248.625	-2,48	-19.644
2011	290.901	27,04	248.237	-0,16	42.664
2012	289.524	-0,47	287.293	15,73	2.231
2013	309.677	6,96	274.465	-4,47	35.212
2014	314.316	1,50	306.491	11,67	7.825
2015	332.905	5,91	358.813	17,07	-25.908
2016	335.779	0,86	386.910	7,83	-51.131
2017	327.129	-2,58	392.963	1,56	-65.834
2018	348.416	6,51	412.455	4,96	-64.039

De 2017 para 2018, o número de processos **distribuídos** aumentou em 6,51%. Por ano, desde a data de sua criação, considerando inclusive o ano de 1989, o *crescimento médio percentual* do número de **processos distribuídos** no Superior Tribunal de Justiça é de 18,26% *em relação ao ano anterior*. O ano que teve maior crescimento, por óbvio (em razão da quantidade menor de meses que funcionou), foi de 1989 para 1990, representando um crescimento de 130,82%, seguido de 1991, que cresceu em 65,88%.

Se considerarmos o ano de 1990, o STJ **recebeu** 14.087 processos. No ano de 2018, foram **recebidos** 348.416 processos, o que representa um *crescimento total* de 2.373,31% na distribuição (comparado com o primeiro ano de funcionamento da Corte). Pelo incrível que pareça, ainda que se esteja a falar de percentual, é um número expressamente significativo – principalmente quando se considera que o número de ministros na Corte sempre se manteve o mesmo – com o “crescimento” de 0% (sempre foram 33 ministros).

Ao todo, dentro de seus 30 anos de existência, apenas em 9 (nove) anos o STJ recebeu menos processos que no ano anterior (1993, 1998, 2002, 2004, 2005, 2008, 2010, 2012 e 2017). O ano em que houve maior diminuição de processos recebidos em relação ao ano antecedente foi o de 2010 (que recebeu 63.122 processos a menos que em 2009 – diminuição de 21,61% na distribuição).

No entanto, considerando agora a comparação em número de processos **juílgados** de 2017 para 2018 esse percentual cresceu em 4,96%. Por ano, desde a data de sua criação, considerando inclusive o ano de 1989, o crescimento médio percentual do número de **processos juílgados** no Superior Tribunal de Justiça é de 21,97% *em relação ao ano anterior*. O ano que teve maior crescimento, por óbvio (em razão da quantidade menor de meses que funcionou), foi de 1989 para 1990, representando um crescimento de 205,04%, seguido de 1992, que cresceu em 63,59%.

Se considerarmos o ano de 1990, o STJ **juílgou** 10.829 processos. No ano de 2018, foram **juílgados** 348.416 processos, o que representa um crescimento total de 3.117,43%.

De tal informação é possível inferir claramente que, em 2018, um ministro do STJ, foi significativamente mais “eficiente” que um ministro de 1990. Para simples comparação, sugere-se a divisão de 10.829 (total de processos juílgados em 1990) por 33 (total de ministros). Dessa operação, tem-se que, em média, cada ministro, naquele ano, juílgou 328,15 processos. Já em 2018, considerando que foram juílgados 412.455 processos para 33 ministros, tem-se uma média de 12.498,63 processos por ministro.

Em outras palavras, pode-se dizer que em 2018 um ministro sozinho julgou mais processos que o STJ inteiro no ano de 1990. É um dado um tanto quanto interessante e que representa muito bem a situação em que estamos lidando atualmente.

Da mesma forma, é possível chegar a esta conclusão caso se comparem as médias das taxas de crescimento em relação ao ano anterior. A taxa média, desde a data da criação do STJ, de crescimento de processos **julgados** por ano é superior à taxa média de processos **distribuídos** por ano (21,97% contra 18,26%). Ou seja, há uma tendência – ao menos percentualmente – de que o STJ seja mais eficiente no ano seguinte se comparado com o anterior.

Já em relação ao saldo em si (processos distribuídos menos processos julgados), o Superior Tribunal de Justiça conseguiu em oito diferentes anos julgar mais processos do que teria recebido (1994, 2005, 2008, 2010, 2015, 2016, 2017 e 2018). A Corte tem conseguido manter este padrão desde 2015 até hoje – o que é muito positivo! Durante quatro anos ininterruptos o STJ tem dado conta dos processos que tem recebido, tendo julgado mais processos do que efetivamente recebeu.

Alguns autores, como é o caso de Bruno Dantas, chegam a afirmar que este aumento excessivo de processos nas mais elevadas cortes de justiça não seria uma exclusividade brasileira.<sup>137</sup>

Segundo ele, fenômenos semelhantes foram observados em outros países, tais como Alemanha, Itália, Espanha e Argentina – tratando-se possivelmente de um problema mundial decorrente, na essência, da estrutura econômica que estimula o conflito de interesses.

Afirma o autor que estas tensões e brigas de interesse, além de porem em xeque as relações jurídicas estabelecidas, “parecem ter sido ocasionadas pela drástica mudança de um modelo agropastoril, prevalecente até o início do século XX, para a sociedade industrial, e, posteriormente, para a sociedade de informação”.

Bruno Dantas diz também, talvez no mesmo sentido que Ives Gandra<sup>138</sup>, que há uma mudança de paradigma “consubstanciada no paulatino distanciamento dos ideais do liberalismo econômico e a aproximação do *welfare state*, com a crescente intervenção do Estado na ordem econômica e nas relações privadas, de modo a perseguir os interesses gerais da coletividade”.

---

<sup>137</sup> A respeito de tais anotações vide: DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 90-93.

<sup>138</sup> Vide nota de rodapé nº 125.

Tais conclusões podem ser efetivamente comprovadas, no momento em que se faz a análise de simples dados estatísticos. Para se ter uma ideia nesse sentido (de que o Estado tem cada vez mais se adentrado na ordem econômica), basta saber que nos últimos cinco anos (31/12/2013 a 31/12/2018) os dez maiores demandantes no Superior Tribunal de Justiça eram<sup>139</sup>:

<b>Posição</b>	<b>Demandante</b>	<b>Número de Processos</b>
1º	Instituto Nacional do Seguro Social	139.139
2º	Fazenda Nacional	94.400
3º	União	70.144
4º	Banco do Brasil S/A	57.295
5º	Ministério Público do Estado de São Paulo	51.874
6º	Defensoria Pública do Estado de São Paulo	47.993
7º	Fazenda do Estado de São Paulo	37.876
8º	Ministério Público do Estado de Minas Gerais	37.485
9º	Ministério Público Federal	30.500
10º	Caixa Econômica Federal	26.414

Ou seja, é nítido que o Estado contribui sobremaneira para a própria crise de judiciário e, como consequência, vê-se obrigado a arcar com os custos e despesas de órgãos cheios, abarrotados e mal geridos – um ciclo de aumento de gastos, despesas e tempo, que só trazem prejuízos.

Por outro lado, Bruno Dantas justifica o elevado número de processos também por causa do “movimento mundial pelo acesso à justiça, capitaneado pelo italiano Mauro Cappelletti”. O autor afirma que essa disposição contribui enormemente para o agravamento da crise, visto que, quanto mais as pessoas têm acesso ao Judiciário, maior a tendência a interposição de recursos. Além disso, a facilidade de acesso à Justiça diminui o número de causas que poderiam ser resolvidas extrajudicialmente.

Referido fato se comprova através de uma simples comparação com os dados trazidos pelo Banco Mundial<sup>140</sup> da população brasileira por ano. Ao se contrapor o número de processos

<sup>139</sup> *Relatório Estatístico do Superior Tribunal de Justiça. Ano 2018. p. 11.* Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Boletim/?vPortalAreaPai=183&vPortalArea=584>>. Acesso em: 14 de novembro de 2019.

<sup>140</sup> Referidos dados foram extraídos do sítio oficial do Banco Mundial na *internet*. Disponível em: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=BR&view=chart>>. Acesso em: 17 de novembro de 2019.

distribuídos ao Superior Tribunal de Justiça desde a data de sua criação com a população brasileira, por ano, é facilmente perceptível que há cada vez mais processos. Ou seja, proporcionalmente o número de processos distribuídos ao STJ, por ano, cresce mais que a população. Confira-se:

<b>Ano</b>	<b>Processos Distribuídos</b>	<b>População Brasileira (em milhões)</b>	<b>Percentual comparativo (Processos/População)</b>
<b>1989</b>	6.103	146.328.304	0,004171
<b>1990</b>	14.087	149.003.223	0,009454
<b>1991</b>	23.368	151.648.011	0,015409
<b>1992</b>	33.872	154.259.380	0,021958
<b>1993</b>	33.336	156.849.078	0,021254
<b>1994</b>	38.670	159.432.716	0,024255
<b>1995</b>	68.576	162.019.896	0,042326
<b>1996</b>	77.032	164.614.688	0,046795
<b>1997</b>	96.376	167.209.040	0,057638
<b>1998</b>	92.107	169.785.250	0,054249
<b>1999</b>	118.977	172.318.675	0,069045
<b>2000</b>	150.738	174.790.340	0,086239
<b>2001</b>	184.478	177.196.054	0,104109
<b>2002</b>	155.959	179.537.520	0,086867
<b>2003</b>	226.440	181.809.246	0,124548
<b>2004</b>	215.411	184.006.481	0,117067
<b>2005</b>	211.128	186.127.103	0,113432
<b>2006</b>	251.020	188.167.356	0,133403
<b>2007</b>	313.364	190.130.443	0,164815
<b>2008</b>	271.521	192.030.362	0,141395
<b>2009</b>	292.103	193.886.508	0,150657
<b>2010</b>	228.981	195.713.635	0,116998
<b>2011</b>	290.901	197.514.534	0,147281
<b>2012</b>	289.524	199.287.296	0,145279
<b>2013</b>	309.677	201.035.903	0,154041
<b>2014</b>	314.316	202.763.735	0,155016
<b>2015</b>	332.905	204.471.769	0,162812
<b>2016</b>	335.779	206.163.058	0,162871
<b>2017</b>	327.129	207.833.831	0,157399
<b>2018</b>	348.416	209.469.333	0,166333

Em trinta anos de funcionamento, o percentual de processos distribuídos ao STJ em relação à população brasileira cresceu aproximadamente dezesseis vezes. Proporcionalmente, as pessoas estão se dirigindo ao Superior Tribunal de Justiça cada vez mais.

Há ainda um último fator trazido por Bruno Dantas (alinhado com José Rogério Cruz e Tucci) que influencia na alta litigiosidade perante os Tribunais Superiores brasileiros. Para ele, um dos fatores é a edição de legislação intervencionista e emergencial de última hora para a solução de crises reiteradas. Tal fator gera, em regra, alta proliferação de demandas entre particulares e entres estes e os Estados.

Todavia, caso se observe atentamente, nos últimos anos houve uma tendência de melhora. O STJ tem conseguido julgar mais processos do que tem recebido. Porém, como dito, sua capacidade técnica e laboral não é infinita, ainda que se empregue robôs, serviços automatizados e se invista em tecnologia (melhora na gestão administrativa). Há ainda outras melhoras na própria gestão judicial, com reformas processuais. Estas, caso bem-feitas, trarão maior impacto positivo no funcionamento do Tribunal. Mais adiante serão descritas algumas prováveis hipóteses para esse avanço. Não se pode olvidar ainda que outras propostas também estão em discussão.

### **III.3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004: A REPERCUSSÃO GERAL E AS SÚMULAS VINCULANTES**

Há dois pontos de relevante destaque na história do STJ e do Judiciário como um todo que devem ser sempre lembrados e que não poderiam passar em branco no presente estudo.

Estes pontos, tratados como um verdadeiro avanço jurídico, são oriundos da Emenda Constitucional nº 45 de 2004. Atualmente a Constituição Brasileira possui mais de cem emendas, sendo a de nº 45 uma das mais importantes até hoje. Em síntese, é a Emenda responsável pela reforma do Judiciário.

Foi por meio da EC 45/2004 que se criou o Conselho Nacionais de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Além disso, criou novos deveres dos juízes e tribunais, tendo também mudada a competência do STF para o STJ de homologar sentenças estrangeiras. Mas o principal para o presente trabalho foi que a partir dela surgiu a **repercussão geral** e a **súmula vinculante**.

Na verdade, a repercussão geral já existia em parte. Desde 1967, em virtude da possibilidade, constitucionalmente garantida, de o Supremo Tribunal Federal poder “legislar”, em seu Regimento Interno, sobre o processo e o julgamento dos feitos de sua competência originária e recursal, havia o óbice da *arguição de relevância* para a admissibilidade do Recurso Extraordinário (art. 308, RISTF)<sup>141</sup>.

A arguição de relevância é um instrumento que viabiliza a preservação do direito nacional contra atentados graves por sua repercussão jurídica, moral, social política ou econômica. De modo que o julgamento da relevância é mais um ato político que jurídico, haja vista a necessidade de existência de interesse federal, e não apenas interesse das partes.<sup>142</sup>

Tal requisito não foi visto muito bem pelos advogados. Ives Gandra da Silva Martins Filho diz que durante os treze anos de sua existência, o STF apreciou mais de trinta mil arguições de relevância e que durante tal período a Suprema Corte não acolheu mais de 5%, sendo certo que 20% não foram conhecidas por deficiência de instrumentação e 75% foram simplesmente rejeitadas.<sup>143</sup>

Por essa razão, posteriormente, sabendo que o Supremo ainda continuava em crise e tendo sido criado o Superior Tribunal de Justiça, a Constituição de 1988 suprimiu essa competência legislativa. Assim, as modificações no processo do Recurso Extraordinário passaram a ser feitas pela via da lei ordinária. A previsão regimental da *arguição de relevância* da questão federal foi revogada.

Porém, depois com a EC 45/2004 (vide art. 102, § 3º, da CF/88), a repercussão geral foi revivida. Isso porque, ao contrário daquilo que fora imaginado pelo constituinte, a criação do Superior Tribunal de Justiça não foi suficiente o bastante para sanar a “Crise do Supremo”.

A repercussão geral nada mais é também do que um filtro recursal, de natureza política. Como a Suprema Corte tem a função de clarificar e orientar o direito em função ou a partir de

---

<sup>141</sup> O parágrafo único do art. 119, da CF/1967 (após a EC nº 1/1969) dizia o seguinte: “As causas a que se refere o item III, alíneas “a” e “d”, deste artigo, serão indicadas pelo Supremo Tribunal Federal no regimento interno, **que atenderá à sua natureza, espécie ou valor pecuniário**”. O item III, alíneas “a” e “d”, dispõem: “III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais, quando a decisão recorrida: *a*) contrariar dispositivo desta Constituição ou negar vigência de tratado ou lei federal; (...) *d*) der à lei federal interpretação divergente da que lhe tenha dado outro Tribunal ou o próprio Supremo Tribunal Federal”.

<sup>142</sup> MANCUSO, Op. Cit., 2013, p. 79.

<sup>143</sup> *Critério de transcendência no recurso de revista*. Projeto de Lei 3.267/2000, Revista LTr, v. 65, n. 8, ago. 2001, p. 912.

determinada questão levada a seu conhecimento, o exame de tais questões deve ter como fundamento o interesse na concreção da unidade do Direito.

Ademais, o STF não pode examinar todas as questões que lhe são impostas, mas tão somente aquelas nas quais lhe parecem de maior impacto. O simples interesse da justiça em um caso concreto que se aplique apenas às partes não justifica a abertura dessa nova instância judiciária. É por essa razão que se adotam os mecanismos de filtragem recursal, como a repercussão geral.<sup>144</sup>

Assim prevê o art. 102, § 3º, da Constituição Federal: “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”.

Antigamente, em 1975, bastava a arguição de relevância. Hoje, porém, o recorrente deve demonstrar a repercussão geral.<sup>145</sup>

De forma mais minuciosa que a Constituição, o novo Código de Processo Civil, em seu artigo 1.035, também trata sobre o requisito da repercussão geral.

O legislador prevê, basicamente, uma forma de configuração da repercussão geral, que deve conter essencialmente *relevância* e *transcendência*, nos termos do § 1º do referido artigo: “Para efeito de 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 do processo”.

São utilizados na redação da lei termos jurídicos indeterminados, que objetivam a concretização do caso àquilo previsto na norma. De todo modo, cabe ao Supremo conhecer do recurso quando o recorrente conseguir demonstrar a repercussão geral, ou seja, a relevância da causa e sua transcendência (ultrapassa o interesse subjetivo das partes).<sup>146</sup>

Além dessa hipótese, o art. 1.035, em seu § 2º estabelece duas outras formas de configuração da repercussão geral: quando o recurso impugnar acórdão que contrariou súmula

---

<sup>144</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 17.

<sup>145</sup> Marinoni explica essa diferença: *arguição de relevância* trata exclusivamente de se demonstrar a “relevância”, enquanto que repercussão geral engloba o conceito de relevância e deve transcender os interesses das partes. Afirma o autor ainda que antigamente a *arguição de relevância* era apreciada em sessão secreta. Hoje a apreciação da repercussão geral é feita em sessão pública, com julgamento motivado. (MARINONI; MITIDIERO, Op. Cit., 2007. p. 31).

<sup>146</sup> MARINONI; MITIDIERO, Op. Cit., 2007. p. 38.

ou jurisprudência dominante do STF, ou que tenha reconhecido a inconstitucionalidade de tratado ou de lei federal, nos termos do art. 97, da CF.<sup>147</sup>

Forçoso destacar que, à semelhança do prequestionamento do Recurso Especial e ao termo “causa decidida”, “a análise da repercussão geral somente levará em consideração a matéria efetivamente devolvida ao STF, estando excluídas quaisquer outras porventura discutidas mas não decididas pelo juízo *a quo*”.<sup>148</sup>

A repercussão geral é, portanto, um requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, de cunho político, que deve ser demonstrada preliminarmente no recurso. Configura um elemento de contenção do enorme número de processos dirigidos ao Supremo, tratando-se de um instrumento de gestão judiciária.<sup>149</sup>

Tendo em vista sua boa eficiência, a repercussão geral pode funcionar também como requisito para admissão do recurso especial.<sup>150</sup> É plenamente possível de se aplicar ao recurso especial a necessidade de se demonstrar a relevância da questão federal infraconstitucional. Como já mencionado, tanto o “REsp” quanto o “RE” têm um núcleo em comum, derivado do verdadeiro “Tribunal de Federação”.

Embora a eficácia das decisões proferidas pelos STJ, via de regra, se aplique somente as partes do processo, é inegável que tais pronunciamentos transcendem o caso concreto. É justamente por serem paradigmáticas (servindo de modelo para os demais órgãos do Poder Judiciário), que se infere a arguição de relevância. Em outras palavras, a base para a arguição

<sup>147</sup> “Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”.

<sup>148</sup> DANTAS, Op. Cit., 2009, p. 147.

<sup>149</sup> REIS; SERAU JUNIOR. Op. Cit., 2012, p. 83-85.

<sup>150</sup> Há inclusive uma PEC (nº 209), que foi apresentada em 23 de agosto de 2012, pela Dep. Fed. Rose de Freitas, que trata sobre o tema. Essa PEC já foi aprovada pela Câmara dos Deputados e atualmente encontra-se em tramitação no Senado Federal, desde 2017 (lá foi alterada para PEC nº 10/2017). A proposta acrescenta § 1º ao art. 105, da Constituição Federal, renumerando o atual parágrafo único: “*Nos termos da lei, o recorrente deverá demonstrar no recurso especial a relevância das questões de direito federal infraconstitucional discutidas no caso, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços dos membros do órgão competente para o julgamento*”. Na forma como prevista, a PEC não estabelece a necessidade da repercussão geral nos mesmos moldes do recurso extraordinário. O requisito é de que se demonstre no recurso especial a *relevância das questões de direito federal infraconstitucional*. Ou seja, pela leitura literal da nova redação do dispositivo constitucional, é possível perceber a não exigência da *transcendência* da causa (ultrapassar os interesses subjetivos das partes). Todavia, imperioso frisar que o novo parágrafo a ser incluso delegará à lei ordinária a forma como será feita essa demonstração. Não cabe à lei, mas sim à doutrina e à jurisprudência, indicar quais as causas que se enquadram nesse conceito, pois a relevância da questão federal é um conceito indeterminado. Ademais, o dispositivo utiliza a expressão “discutidas”, o que significa que, em tese, não haveria a necessidade de que a questão federal infraconstitucional esteja “decidida”.

de relevância é a própria função do Superior Tribunal de Justiça: a garantia do direito objetivo.<sup>151</sup>

Forçoso por fim ressaltar que não se trata de um requisito inconstitucional. Nesse sentido, esclarece Gleydson Oliveira:

(...) o acesso à justiça consiste em direito e garantia individual prevista no inc. XXXV, do art. 5º da CF que é limite material ao poder de reforma. Tendo presente a finalidade principal de recursos dirigidos aos Tribunais Superiores é a defesa do direito objetivo – a legislação federal no caso do Superior Tribunal de Justiça – e não o direito subjetivo das partes, bem como o fato de a causa que ingressa nos tribunais superiores ter sido apreciada, em regra por dois órgãos do Poder Judiciário – princípio do duplo grau de jurisdição –, infere-se que o referido projeto não viola o princípio da inafastabilidade da jurisdição, não sendo, portanto, inconstitucional.

Pois bem. Em que pesem tais considerações, a criação do Superior Tribunal de Justiça não foi suficiente. E, não bastasse o ressurgimento no ordenamento jurídico brasileiro da repercussão geral, a Emenda Constitucional nº 45/2004 trouxe também as Súmulas Vinculantes.

Não foi nenhuma novidade no ordenamento jurídico a ideia de que as decisões de Tribunais Superiores tenham efeito vinculante sobre os atos de instâncias inferiores. Aliás, Kelsen já havia dito que a função criadora do direito dos tribunais, existente em todas as circunstâncias, surge com particular evidência quando um tribunal recebe competência para produzir também normas gerais por meio de decisões com força de precedentes. Em certo sentido, se aos tribunais é conferido o poder de criar, além de normas individuais, normas jurídicas gerais, estarão eles em concorrência com o órgão legislativo instituído pela Constituição. Ou seja, haverá uma descentralização da função legislativa.<sup>152</sup>

Ao fazer uma análise geral sobre a jurisprudência de Súmula, muito antes da EC nº 45/2004, Victor Nunes Leal ponderou a respeito:

(...) embora não obrigatória para os outros Tribunais e juízes, é indiretamente obrigatória para as partes, porque o interessado poderá fazê-la observar através do mecanismo dos recursos, enquanto não alterada pelo próprio Supremo Tribunal. E quanto a este a Súmula funciona como instrumento de autodisciplina propiciando tão alto grau de simplificação dos seus trabalhos

<sup>151</sup> OLIVEIRA, Op. Cit., 2002, p. 393-394.

<sup>152</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 2. ed. Coimbra: Arménio Amado Ed., 1962, v.2, p. 115-116.

que seria inviável ou prejudicial tentar alcançar o mesmo resultado por outro meio.<sup>153</sup>

Segundo ainda Victor Nunes Leal, a súmula do Supremo Tribunal Federal tem suas raízes na tradição luso-brasileira dos assentos da Casa de Suplicação, nascendo com caráter oficial e dotada de perfil indiretamente obrigatório.

A Súmula Vinculante da EC nº 45/2004, por sua vez, como o próprio nome diz, vincula (tem caráter obrigatório) diretamente os órgãos judiciais e os órgãos da Administração Pública direta e indireta (nas esferas federal, estadual e municipal). Há a possibilidade de que qualquer interessado possa valer de sua orientação, por meio de reclamação direta ao STF, e não somente através de recursos.

A Súmula Vinculante tem seu regime jurídico disposto no *caput* e nos parágrafos do art. 103-A, da CF/1988<sup>154</sup> e na Lei nº 11.417/2006<sup>155</sup>. Seu efeito vinculante opera de imediato a partir da publicação de seu enunciado, que deve ser feita dentro de dez dias após sua aprovação. No entanto, é possível que o STF, através de decisão de dois terços de seus membros, restrinja o efeito vinculante ou decida que só terá eficácia a partir de determinado momento. Ou seja, o STF pode modular seus efeitos.

Desde que foi criada, as súmulas vinculantes têm sido bem recepcionadas, funcionando de maneira dinâmica no meio judiciário. Quando criada, no entanto, houve quem criticasse, até com razoável razão, mas que com o passar do tempo a prática iria demonstrar o contrário. É o caso da análise feita por Ovídio Batista da Silva:

---

<sup>153</sup> NUNES LEAL, Victor. Passado e futuro da Súmula do STF, *Arquivos do Ministério da Justiça*, cit.; *Problemas de direito público e outros problemas*, Brasília: Ministério da Justiça, 1977. p. 279-300.

<sup>154</sup> “Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso”.

<sup>155</sup> Referida lei disciplina alguns aspectos relativos à edição, à revisão e ao cancelamento de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal.

Depois de este breve ensaio estar pela primeira vez publicado, a Emenda Constitucional nº 45 incorporou ao nosso sistema processual a súmula vinculante, que, segundo se diz, teria vindo com a finalidade de estancar as demandas repetitivas que sufocam os tribunais superiores, obrigados a decidirem, milhares de vezes, a mesma lide. Como antes dissemos, este mal poderia ser eliminado, a nosso ver, por meio de outros instrumentos, não através de súmulas vinculantes, instrumento cujo anacronismo é de uma evidência palpável. Além disso, do modo como ficou concebido o sistema, n que respeita à sua consagração, é de temer que o Supremo Tribunal Federal acabe não tendo o ensejo de revoga-las, porque os pleitos em que a matéria sumulada venha a ser questionada dificilmente terão oportunidade de subir à Suprema Corte.<sup>156</sup>

No entanto, como bem observa Teresa Arruda Alvim Wambier, caso somados os prós e os contras, a adoção do sistema de súmulas vinculantes sempre pareceu conveniente. De um lado, contribui para o desafogamento dos órgãos do Poder Judiciário, de outro – e principalmente – desempenha função relevante no que concerne a valores prezados pelos sistemas jurídicos, quais sejam, *segurança e previsibilidade*.<sup>157</sup>

Para que possa cumprir seu papel, indispensável que as súmulas sejam menos abrangentes do que a lei, devendo ser redigida de molde a gerar menos dúvidas de interpretação que esta última. Ora, se a súmula deve ser a interpretação dada a determinada norma por um tribunal, é nítido que deverá ser mais específica que a norma em si.

No mais, o conteúdo das súmulas sempre deve dizer respeito a situações capazes de se repetir ao longo do tempo, de modo absolutamente idêntico. Se assim não o fosse, perder-se-ia sua utilidade prática.

### III.4 O STJ NA PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA E JURISDICIONAL

Alguns fatores devem ser analisados para chegar a uma correta percepção da realidade do Superior Tribunal de Justiça. Por esse motivo, adiante são feitas duas circunstanciais análises.

A primeira é sobre a perspectiva administrativa, o modelo de gestão do Tribunal, inclusive através de recursos tecnológicos. Ou seja, mais do que muitas vezes pensamos, o

---

<sup>156</sup> A função dos Tribunais Superiores, in Fábio Cardoso Machado e Rafael Bicca Machadado (coords.), *A reforma do Poder Judiciário*, São Paulo, Quartier Latin, 2006, p. 464-483.

<sup>157</sup> WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Recurso Especial, Recurso Extraordinário e Ação Rescisória*. 2. ed. reform. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.p. 216-217.

problema pode estar no “gerir” e “programar” e não apenas no “julgar”, quer dizer, dentre suas diversas funções, ter um Tribunal bem capacitado e com uma gestão eficiente pode ser um dos pontos cruciais para o melhor desempenho da Corte, tanto em questão de tempo, como em qualidade.

A segunda constatação é mais específica e trata de um caso concreto e recente praticado pelo STJ em relação aos Juizados Especiais e as “reclamações”. O Tribunal, através de uma simples resolução tomou uma decisão de cunho efetivamente legislativo. E o mais interessante é que não foi sem querer ou de má-fé. Aliás, embora aqui se critique a forma como foi tomada tal decisão, a atitude foi acertada, principalmente quando se percebe que havia um vácuo normativo e processual sobre o tema, incapaz de solucionar os problemas que estavam sendo vividos no âmbito dos Juizados.

#### **III.4.a) A perspectiva administrativa: a gestão processual e o uso da tecnologia**

A perspectiva administrativa a ser analisada aqui neste momento é focada basicamente na forma como o Tribunal é gerido, conduzido. Na prática o Presidente do Tribunal é quem comanda a Corte e indica o destino, o foco a ser direcionado por todo o colegiado interno.

Os arts. 322 a 324 do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça estabelecem:

**Art. 322.** Ao Gabinete da Presidência do Tribunal incumbe o exercício das atividades de apoio administrativo à execução das funções do Presidente e a assessoria no planejamento e fixação das diretrizes para a administração do Tribunal, bem assim no desempenho de suas demais atribuições previstas em lei e neste Regimento, inclusive no que concerne às funções de auditoria e de representação oficial e social do Tribunal.

**Parágrafo único.** Ao Secretário-Geral da Presidência, bacharel em Direito, Administração ou Economia, nomeado em comissão, compete supervisionar e coordenar as atividades administrativas, e de assessoramento e planejamento do Gabinete, de acordo com a orientação estabelecida pelo Presidente.

**Art. 323.** A organização administrativa e dos órgãos de assessoramento, planejamento e auditoria do Gabinete será estabelecida por ato do Presidente.

O Presidente do STJ possui muitas atribuições, tendo uma enorme equipe e aparato para que possa exercer sua função. Não há muito tempo, em agosto do presente ano, passado um ano de gestão da Presidência do Tribunal pelo Min. João Otávio de Noronha, foi emitido um relatório de gestão.<sup>158</sup>

Nele foram colocados em destaque alguns pontos que têm sido adotados nestes últimos tempos pelo STJ. A questão da informatização e inserção da tecnologia no ambiente processual foi ressaltada. João Otávio de Noronha chegou a dizer que passados 30 (trinta) anos de existência do STJ e no contexto atual “o mundo derruba barreiras tecnológicas e caminha definitivamente para a virtualização em todos os aspectos da vida (...). Para um novo tempo, um novo tribunal: trabalhamos por um STJ que julgue cada vez melhor e em menos tempo”.

Além da série de ferramentas no campo da inteligência artificial que vêm sendo adotadas (para alinhar tecnologia e prestação jurisdicional), há um sistema funcionando no Tribunal para identificar grupo de processos com acórdãos semelhantes – de modo a possibilitar a análise dos processos cujas controvérsias se repetem e ajudar na utilização do mecanismo dos recursos repetitivos.

Duas novidades concretas foram enaltecidas. A primeira delas foi o “*Projeto Sócrates*”, no qual se pretende utilizar técnicas de inteligência artificial para exame automatizado do recurso e do acórdão recorrido. Assim, o sistema forneceria dados importantes para os Ministros relatores como, por exemplo, se determinado caso se encaixa em uma das hipóteses de demandas repetidas, a relação de referências legislativas, a listagem de processos semelhantes e até mesmo sugestões de minutas de decisões.

Outra plataforma, mas que já está em funcionamento desde setembro de 2018, é o “*e-Julg*”: ferramenta criada para que o STJ possa fazer o julgamento virtual de recursos internos (como é o caso dos embargos de declaração, agravos internos, regimentais, etc.). Está previsto no título III-A do Regimento Interno do Tribunal. A princípio a plataforma pode ser acessada pelos ministros em qualquer lugar que estiverem e a qualquer hora, o que traz maior agilidade nos julgamentos.

Uma medida prática que foi adotada também foi a busca pela autuação conjunta com outras instituições para a redução da quantidade de processos em tramitação na Corte. Um dos casos, que ocorreu em junho de 2019, foi a parceria feita entre o STJ e Procuradoria-Geral da

---

<sup>158</sup> Notícia de 29/08/2019. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Inovacao--agilidade-processual-e-reducao-de-acervo-marcam-primeiro-ano-da-atual-gestao-no-STJ.aspx>>. Acesso em 06/11/2019.

Fazenda Nacional para que esta última pedisse desistência dos recursos com baixa possibilidade de recuperação de créditos. Dois meses após, mais de mil processos já haviam sido baixados.

Não tão recente como os pontos acima elencados, houve também no STJ, no final de 2014, a criação do o NURER (Núcleo de Repercussão Geral e Recursos Repetitivos)<sup>159</sup>, depois chamado de NARER (Núcleo de Admissibilidade e Recursos Repetitivos), vinculado à Presidência do Superior Tribunal de Justiça.<sup>160</sup>

Este órgão ficou responsável, em conjunto com a Secretaria Judiciária do Tribunal, por gerenciar a triagem e elaborar as minutas de decisões de processos manifestamente inadmissíveis (hoje o que se pretende é fazer isso de forma robotizada, pelo “Projeto Sócrates”).

À época, o grupo responsável pela criação do NARER havia observado que a maioria dos processos que chegavam ao STJ sequer eram conhecidos, ou seja, não se julgava o mérito da questão.<sup>161</sup> Por esse motivo, portanto, que se decidiu pela criação de tal núcleo, a fim de otimizar os julgamentos.

O funcionamento é bem simples. Quando o processo chega, ele é enviado à Secretaria Judiciária e os funcionários fazem um cadastramento de um questionário acerca das informações essenciais dos processos relacionadas à admissibilidade. Depois, no NARER, o grupo confirma as informações lançadas, sendo criada uma decisão de não conhecimento do recurso.

Para se ter uma ideia, o Min. Paulo de Tarso Sanseverino, que liderou a ideia de criação do Núcleo, chegou a afirmar que na 2ª Seção, antes do NURER, cada gabinete de ministro

---

<sup>159</sup> O NURER “nasceu” na sessão plenária do Conselho Nacional de Justiça, de 17 de outubro de 2012, através da Resolução nº 160, de 19 de outubro de 2012. André Macedo de Oliveira critica, com razão, essa atitude do CNJ e afirma que tal decisão deveria ter partido originariamente do Superior Tribunal de Justiça, *verbis*: “Não compete ao CNJ gerenciar “banco de dados” ou teses relativas à matéria repetitiva. O papel legitimador do CNJ nos recursos especiais repetitivos está na promoção de pesquisas<sup>276</sup>, estatísticas e estudos consolidados para uma prestação jurisdicional efetiva. O papel constitucional do CNJ de formulador de políticas públicas em prol da efetividade jurisdicional é claro. Os recursos especiais repetitivos estão na esfera jurisdicional e não administrativa como leva a crer a Resolução do CNJ. As medidas devem partir do STJ e não do CNJ”. (OLIVEIRA, André Macedo de. *Recursos especiais repetitivos e efetividade jurisdicional: a terceira margem do Superior Tribunal de Justiça*. 2014. vi, 335 f., il. Tese de Doutorado em Direito - Universidade de Brasília, Brasília, 2014. p. 194-195).

<sup>160</sup> Naquele ano o Ministro Francisco Falcão, presidente do Tribunal, criou uma comissão de ministros para estudar soluções para o problema do alto número de processos em trâmite no STJ. A comissão era formada pela ministra Assusete Magalhães, da 1ª Seção, e pelos ministros Rogério Schieti e Paulo de Tarso Sanseverino, da 1ª e 2ª seções, respectivamente.

<sup>161</sup> O Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, ao se atentar sobre o problema do alto número de processos inadmissíveis que chegavam aos gabinetes, asseverou: “O nosso recurso é o REsp, ou Recurso Especial, e eles são 65 mil por ano, em média. Dá 40% da demanda, mas os gabinetes estão abarrotados de agravos”. Segundo ele, 90% desses AREsp são desprovidos e a decisão da origem, mantida. “Como é um recurso cujo problema é o grande número, a solução é a triagem prévia, verificar o que é inviável e não distribuir”. Notícia de 08/10/2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-out-08/stj-cria-nucleos-triagem-processos-antes-distribuir>>. Acesso em: 06/11/2019.

recebia, em média, por mês, 1.300 (mil e trezentos) processos para julgar. Em um ano de funcionamento do Núcleo, os gabinetes passaram a receber 1.000 (mil) processos.

Por fim, convém citar a criação do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes, o NUGEP. É uma outra unidade, mas também vinculada à Presidência do STJ, tendo a função de assessorá-la nas competências definidas pelo Regimento Interno. Basicamente são as seguintes funções:

- a) gerenciar e unificar os procedimentos administrativos decorrentes da aplicação da repercussão geral, do julgamento de casos repetitivos e de incidente de assunção de competência;
- b) acompanhar os processos submetidos à técnica dos casos repetitivos e da assunção de competência em todas as suas fases, alimentando o banco nacional de dados do Conselho Nacional de Justiça e a página do STJ na internet;
- c) acompanhar a tramitação dos recursos selecionados pelo tribunal como representativos da controvérsia encaminhados ao Supremo Tribunal Federal, a fim de subsidiar a atividade do órgão jurisdicional competente pelo juízo de admissibilidade e pelo sobrestamento de feitos, alimentando o banco de dados do Conselho Nacional de Justiça;
- d) auxiliar os órgãos julgadores na gestão do acervo sobrestado;
- e) monitorar o Fórum Virtual Permanente;
- f) consolidar dados estatísticos e gerenciais relacionados aos recursos repetitivos e recursos sobrestados pela repercussão geral; e
- g) prestar apoio Comissão Gestora de Precedentes.

O que se percebe em todos estes pontos vistos, é que de fato o Superior Tribunal de Justiça não tem reduzido esforços para conseguir alcançar e criar ferramentas e instrumental suficiente a fim de desafogar o excessivo número de processos que recebe, visto que a maioria deles sequer deveria ter sido interposta, porquanto são absurdamente incapazes de qualquer juízo de cognoscibilidade.

### **III.4.b) A perspectiva jurisdicional – O STJ como legislador processual e o caso das reclamações nos Juizados Especiais**

Um dos pontos importantes acerca do comportamento que o Superior Tribunal de Justiça vem adotando e que merece destaque é o fato de algumas vezes, em razão talvez da morosidade do Poder Legislativo e inércia dos atores responsáveis pela celeridade e acompanhamento da legislação processual, o STJ (e também outros tribunais) “legislarem” por meio de seus julgados ou até mesmo internamente, pela via regimental, para modificar o trâmite processual das ações em curso.

Um primeiro exemplo que pode vir em mente, ocorrido há não muito tempo, foi o julgamento pelo STJ da questão acerca do rol taxativo de hipóteses de cabimento do recurso de Agravo de Instrumento (art. 1.015, do CPC/2015).

Tal discussão deu origem ao Tema 988: “O rol do art. 1.015 do CPC é de taxatividade mitigada, por isso admite a interposição de agravo de instrumento quando verificada a urgência decorrente da inutilidade do julgamento da questão no recurso de apelação”. Ou seja, embora o rol seja expresso, o STJ entendeu que poderia haver outras hipóteses para interposição de agravo de instrumento caso verificada a urgência no caso concreto.

Em que pese seja um assunto em que se poderia discorrer por extensas páginas, não é este exatamente o foco. Nítido, aliás, que se trata de um tema tão pertinente sobre processo civil e recursos para os Tribunais. Porém, há outro caso em específico que, na percepção deste autor, merece maior ênfase. É o caso das reclamações oriundas dos Juizados Especiais Estaduais.

Para melhor entender o assunto, é mais prático e didático fazer uma breve explanação prévia e destacar algumas diferenças entre a Reclamação antes e após o CPC/2015.

Uma característica inicial e relevante é o fato de que a reclamação se tratava, no princípio, de um procedimento jurisdicional constitucionalmente diferenciado, que tinha como finalidade de preservar tão apenas a competência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, como se inferia, e ainda se infere, do art. 102, I, “I”, e do art. 105, I, “F”, da Constituição Federal.<sup>162</sup> Em outras palavras, cabe dizer que esses Tribunais superiores se guiavam pela interpretação da Constituição, de seus próprios Regimentos Internos e,

---

<sup>162</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil, v. 5: recursos, processos e incidentes nos tribunais, sucedâneos recursais: técnicas de controle das decisões jurisdicionais*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 422-423.

posteriormente, com base na Lei 8.038/1990 (atualmente revogada na parte que tange sobre a reclamação, em virtude da promulgação do novo CPC).

Resumidamente, a reclamação só era cabível perante os Tribunais de sobreposição. Entretanto, o caminhar da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 2.212-1/CE) foi no sentido de que também seria cabível reclamação nos Tribunais locais, buscando-se garantir a autoridade de suas decisões diante de atos de juízes a eles vinculados. Vale dizer, a própria objetivação do processo foi se consolidando, porquanto este passou a ser encarado de modo menos subjetivo, individualizado e viu-se “obrigado” a sofrer os efeitos de decisões tomadas anteriormente em casos semelhantes.

O Supremo Tribunal Federal no julgado acima mencionado entendeu que “a natureza jurídica da reclamação não é a de um recurso, de uma ação e nem de um incidente processual. Situa-se ela no âmbito do direito constitucional de petição previsto no artigo 5º, inciso XXIV da Constituição Federal”.

O professor Scarpinella Bueno já expressava sua preocupação para não se confundir a reclamação como uma modalidade de impugnação às decisões judiciais, uma vez que “dada sua específica finalidade, não é correto o emprego da reclamação como sucedâneo de outras medidas impugnativas das decisões jurisdicionais, tenham natureza de ‘recurso’ ou de ‘ação’”.<sup>163</sup>

Antes da vigência do novo Código de Processo, Fredie Didier também se posicionava no mesmo sentido, tendo vista o princípio da taxatividade: “A reclamação constitucional não está prevista em qualquer dispositivo de lei federal como recurso, razão pela qual não deve ser qualificada como tal”<sup>164</sup>. Ademais, afirmava com razão Didier: “(...) a reclamação constitucional provoca o exercício de uma jurisdição contenciosa, não se enquadrando como atividade de jurisdição voluntária”.

Embora mencionados autores, acompanhados de grande parte dos demais doutrinadores processualistas, estejam corretos quanto a este posicionamento (também alinhado com a jurisprudência do Supremo), não é isso que se observa tão claramente hoje no caso dos Juizados Especiais perante o STJ, como demonstrar-se-á logo adiante.

---

<sup>163</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. Op. Cit., 2008, p. 425.

<sup>164</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil, v.3: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais*. 12. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2014. p. 451.

Com o advento do novo CPC, a *Reclamação* não só teve o seu cabimento ampliado como também acabou sendo aplicável, expressamente, para todos os demais Tribunais do país. Diz o art. 988, do CPC/2015:

Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

I – preservar a competência do tribunal;

II – garantir a autoridade das decisões do tribunal;

III – garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

IV – garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência.

A forma como atualmente o artigo está redigido não é a grafia original da norma quando fora promulgada. A Lei nº 13.256/2016 trouxe uma leve, mas importante, alteração nos incisos III e IV, de modo a não deixar o instituto tão abrangente. Nesse sentido acabou-se limitando seu uso.

Nas hipóteses dos incisos mencionados, a parte deveria apresentar reclamação sempre e diretamente para o Tribunal Superior, o que prejudicaria o funcionamento prático das Cortes, acumulando mais processos.

Após a alteração da Lei nº 13.256/2016 a parte ficou obrigada a adotar primeiramente todos os remédios possíveis no âmbito dos Tribunais locais, para só a partir de então, caso não tenha resolvido seu problema, poder abrir a via da reclamação.<sup>165</sup>

De todo modo, mesmo com tal alteração limitando levemente o cabimento da reclamação, é possível perceber como o Judiciário e o próprio Legislativo buscam formas de objetivar o processo, dando mais força, ou ao menos destacando a importância, de se seguir e dar respeito ao posicionamento e entendimento das Cortes Superiores.

O art. 988, do CPC/2015 prevê as hipóteses de cabimento da Reclamação. Importante, portanto, dar um sucinto destaque para cada uma delas.

Os incisos I e II tratam dos casos em que se busca “preservar a competência do tribunal” ou “garantir a autoridade das suas decisões”. Ou seja, aquilo que antes era aplicável apenas para

---

<sup>165</sup> CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. *A Reclamação para os Tribunais Superiores no novo CPC, com as alterações da Lei 13.256/2016*. Revista de Processo RePro nº 257, julho/2016. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

o STJ e STF passou a ser aplicado também, com o novo CPC, para todos os Tribunais brasileiros, dando maior respeito às suas decisões.

O inciso III nos traz o caso de “garantir a observância de decisão do STF em controle de constitucionalidade”. Tal colocação já estava prevista, em outros termos, no Regimento Interno do Supremo. Também é trazida, neste mesmo inciso, a hipótese para “garantir a observância de enunciado de súmula vinculante” – em que já havia previsão normativa para isso. Todavia, trata-se de mecanismo para corrigir decisões que insistam em não observar súmula do STF.

Finalmente, o inciso IV prevê as situações para “garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência”. Neste inciso houve a mencionada alteração feita pela Lei nº 13.256 de 2016, restringindo a reclamação para os casos em que, nos termos do inciso II, §5º, estiverem esgotados os recursos nas instâncias ordinárias.

Pois bem. Feita tal explanação, passa-se, especificamente, ao caso dos Juizados Especiais Cíveis em relação ao Superior Tribunal de Justiça.

Sabe-se, fundamentalmente, que os Juizados Especiais são um microsistema dentro do processo civil. Atualmente, tem-se a divisão em três:

- a) Juizados Especiais Estaduais (comuns) – Lei nº 9.099/1995;
- b) Juizados Especiais Federais – Lei 10.259/2001; e
- c) Juizados Especiais da Fazenda Pública Estadual e Municipal – Lei 12.153/2009.

Todavia, houve uma lacuna na legislação no que se refere aos Juizados Especiais Estaduais comuns, visto que apenas esse subgrupo não traz em sua lei específica a previsão do Pedido de Uniformização de Lei Federal perante o STJ.

O Pedido de Uniformização de Lei Federal existe, portanto, apenas no caso dos Juizados Especiais Federais e nos Juizados Especiais da Fazenda Pública, e se restringem em duas hipóteses: (1) Interpretação de lei federal dissonante entre Turmas Recursais de diferentes Estados; e (2) Decisão de Turma de Uniformização que contrariar súmula do STJ.

Antes do novo CPC, quando ainda vigia o CPC/1973, o Superior Tribunal de Justiça, na Presidência do Min. Cesar Asfor Rocha, havia editado a Resolução nº 12/2009 em que se admitia dirimir divergência entre acórdão prolatado por turma recursal estadual e a

jurisprudência do próprio STJ. Inclusive havia se estipulado o prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, pela parte, da decisão impugnada, para ser oferecida a Reclamação.

Já nessa Resolução era possível perceber o caráter recursal da Reclamação, uma vez que sua edição foi necessária em razão da lacuna na legislação vigente do país no que se refere à uniformização da jurisprudência perante o STJ por parte dos Juizados Especiais Estaduais comuns. Ou seja, o próprio Tribunal, tendo em vista a objetivação dos processos, e buscando resolver uma deficiência no sistema processual, buscou uma “auto-solução”.

Na referida resolução, a reclamação era cabível contra decisão de Turma Recursal que: a) afrontasse jurisprudência do STJ pacificada em recurso repetitivo; b) violasse súmula do STJ; ou c) fosse teratológica.

Assim, após a vigência do novo Código de Processo Civil, e em razão dos novos institutos trazidos para dar maior respeito às decisões dos Tribunais, e tendo em vista o grande fluxo volume de Reclamações, o STJ revogou a referida Resolução e editou a Resolução nº 3 de 2016.

Em sua nova Resolução delegou às Câmaras Reunidas ou à Seção Especializada dos Tribunais de Justiça a competência para processar e julgar as Reclamações destinadas a dirimir divergência entre acórdão prolatado por Turma Recursal Estadual e do Distrito Federal e a jurisprudência do STJ, consolidada em: (1) incidente de assunção de competência; (2) incidente de resolução de demandas repetitivas; (3) julgamento de recurso especial repetitivo; (4) enunciados das Súmulas do STJ; bem como para (4) garantir a observância de precedentes.

É claramente perceptível que nesse modelo de Reclamação há no fundo uma pequena essência de um Recurso, embora nesta hipótese não haja a previsão, que havia anteriormente, de prazo para oferecimento.

Apenas para melhor ilustrar como até mesmo o próprio Superior Tribunal de Justiça entende que a Reclamação, nesses casos, tem um caráter recursal, cita-se o seguinte julgado: AgRg nos EDcl no PUIL 694/SP, Rel. Ministro Reynaldo Soares Da Fonseca, Terceira Seção, julgado em 14/03/2018, DJe 02/04/2018.<sup>166</sup>

---

<sup>166</sup> AGRAVO REGIMENTAL NO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE LEI FEDERAL. CONDENAÇÃO POR LESÃO CORPORAL LEVE (129, CAPUT, CP) E AMEAÇA (ART.147, CP). DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTO ENTRE TURMAS RECURSAIS. INEXISTÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO STJ PARA DIRIMIR TAIS DIVERGÊNCIAS POR AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. COMPETÊNCIA PREVISTA NO ART. 18 DA LEI 12.153/2009 LIMITADA A DECISÕES DE JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA.

Nele é possível perceber como o STJ sugere à parte reclamante as hipóteses que lhe são cabíveis para “recorrer” da discussão da matéria decidida em sede de Turmas Recursais de Juizados Especiais Estaduais Comuns: a Reclamação fundada na Resolução nº 03/2016 que demonstre que a decisão da Turma recursal contraria a jurisprudência do STJ consolidada em julgamento de recurso especial repetitivo ou em precedentes do STJ; e o habeas corpus dirigido ao Tribunal de Justiça respectivo.

Por fim, importante destacar também que a Resolução nº 3 de 2016 do Superior Tribunal de Justiça é provisória. Ela veio em decorrência do julgamento do AgRg na Rcl 18.506/SP, julgado na Corte Especial (Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, julgado em 06/04/2016, DJe 27/05/2016), cuja ementa define:

AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. JUIZADOS ESPECIAIS. RESOLUÇÃO N. 12/2009-STJ. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. PREJUDICADO. POSTERIOR ADVENTO DA EMENDA REGIMENTAL 22/2016-STJ REVOGANDO A RESOLUÇÃO N. 12/2009-STJ. DELIBERAÇÃO DE EDIÇÃO DE NOVA

---

1. Conforme assentado pela Primeira Seção do STJ, no julgamento do RCD na Rcl 14.730/SP (Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe de 24/02/2015), o sistema para processo e julgamento de causas em juizados especiais é composto por três microsistemas: a) Juizados Especiais Estaduais Comuns, instituídos pela Lei 9.099/1995; b) Juizados Especiais Federais, instituídos pela Lei 10.259/2001 e c) Juizados Especiais da Fazenda Pública Estadual e Municipal, instituídos pela Lei 12.153/2009, cada um deles submetido a regras processuais e procedimentais específicas, no que toca a recursos e ao mecanismo de uniformização de jurisprudência.

2. Apenas as leis que dispõem sobre Juizado Especial Federal (Lei 10.259/2001) e sobre Juizados Especiais da Fazenda Pública (Lei 12.153/2009) trouxeram em seus textos a possibilidade de se efetuar Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal perante o STJ nos artigos 14, § 4º, da Lei 10.259/2001 e 18, § 3º, e 19, caput, da Lei 12.153/2009.

3. O Pedido de Uniformização de Lei Federal proposto perante o Superior Tribunal de Justiça somente existe, portanto, no âmbito do microsistema dos Juizados Especiais Federais e no dos Juizados Especiais da Fazenda Pública e apenas em duas hipóteses: (1) Interpretação de lei federal dissonante entre Turmas Recursais de diferentes Estados; e (2) Decisão de Turma de Uniformização que contrariar súmula do STJ.

4. Para suprir a lacuna da uniformização da interpretação da lei federal no âmbito dos Juizados especiais comuns, o Superior Tribunal de Justiça editou resolução, admitindo o manejo da Reclamação. Quando ainda vigorava o CPC de 1.973, a Resolução STJ n. 12/2009 admitia que fosse dirigida Reclamação a esta Corte quando decisão de Turma Recursal estadual ou do Distrito Federal a) afrontasse jurisprudência do STJ pacificada em recurso repetitivo; b) violasse súmula do STJ; ou c) fosse teratológica.

5. No entanto, após o advento do CPC/2015, a Resolução n. 12/2009 foi revogada e substituída pela Resolução n. 03/2016 que, em seu art. 1º, restringiu o cabimento da Reclamação dirigida a esta Corte à hipótese de decisão de Turma Recursal Estadual (ou do DF) que contrariar jurisprudência do STJ consolidada em a) incidente de assunção de competência; b) incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR); c) julgamento de recurso especial repetitivo; d) enunciados das Súmulas do STJ; e) precedentes do STJ.

6. Assim sendo, a hipótese de divergência de entendimento jurisprudencial entre Turmas Recursais de Juizados especiais criminais comuns de diferentes Estados não desafia o manejo de Pedido de Uniformização de Lei Federal perante o STJ.

7. Remanescem, entretanto, duas vias abertas ao jurisdicionado para discussão da matéria decidida em sede de Turmas Recursais de Juizados Especiais Comuns: a Reclamação fundada na Resolução n. 03/2016 que demonstre que a decisão da Turma recursal contraria a jurisprudência do STJ consolidada em julgamento de recurso especial repetitivo ou em precedentes do STJ; e o habeas corpus dirigido ao Tribunal de Justiça respectivo.

8. Agravo regimental a que se nega provimento.

RESOLUÇÃO SOBRE A COMPETÊNCIA PARA DIRIMIR DIVERGÊNCIAS ENTRE TURMA REGIONAL ESTADUAL E A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. AGRAVO PREJUDICADO. 1. Com o advento da Emenda Regimental nº 22-STJ, de 16/03/2016, ficou revogada a Resolução n. 12/2009-STJ, que dispunha sobre o processamento, no Superior Tribunal de Justiça, das reclamações destinadas a dirimir divergência entre acórdão prolatado por turma recursal estadual e a jurisprudência desta Corte. 2. Com isso, fica prejudicado o incidente de inconstitucionalidade que ataca a Resolução n. 12/2009-STJ. 3. A matéria passará a ser tratada por nova resolução, editada à luz do novo Código de Processo Civil, nos termos debatidos pela Corte Especial. 4. Agravo regimental prejudicado.

Na época discutiu-se sobre o tema, e decidiu-se que até que houvesse a criação das Turmas Uniformizadoras estaria valendo então a Resolução nº 3 de 2016. Destaca-se portanto, para finalizar, trecho do voto-vista da Min. Nancy em que se argumenta essa necessidade de se delegar aos Tribunais de origem essa possibilidade de lidar com os processos oriundos dos Juizados Especiais:

Ora, sabendo-se que os Juizados Especiais constituem um sistema de Justiça independente da estrutura da Justiça tradicional, o que impõe, inclusive, que os processos a ele submetidos devam ser encerrados com o julgamento na Turma Recursal, tudo porque atendem uma jurisdição sem complexidade (...).

E friso isso, pois dela se extrai que os Tribunais estaduais, na imperativa construção legislativa, atrelam-se ao posicionamento jurisprudencial do STJ, podendo assim, com muita mais acuidade, proximidade e celeridade, darem cumprimento integral à determinação do STF de que os julgados das Turmas Recursais sejam passíveis de revisão, por meio de Reclamação, quando destoarem do posicionamento cristalizado do STJ para o mesmo tema.

Nessa linha, nada mais compatível com essa imposição de dever de observância da jurisprudência pacificada do STJ e de sua Súmula, que haja uma delegação aos Tribunais estaduais, do mencionado dever de vigilância jurisprudencial, no âmbito dos respectivos Juizados Especiais, por meio da Reclamação – instrumento processual escolhido pelo STF para suprir o vazio legal -, solução que continuaria a atender a orientação estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do EDcl no RE 571.572/BA, sem contudo onerar apenas este Tribunal Superior.

Como se percebe, o volume de processos nas instancias superiores só tendem a aumentar. E, enquanto o legislativo não consegue pensar ou providenciar formas de melhor resolver essa questão, os Tribunais vão, por conta própria, como é o presente exemplo, criando mecanismos de redução de recursos.

Precisa-se sim de ferramentas para conter essa inclinação constante do jurisdicionado. São muitos os recursos desnecessários e protelatórios que são aviados nos processos. Em busca de um judiciário mais célere e efetivo deve-se dar primazia para todas essas manifestações de vontade em otimizar o processo. Impossível analisar minuciosamente o direito subjetivo das partes nas instâncias superiores.

A busca por essas ferramentas para tratar do excesso de processos é uma medida paliativa, e possivelmente não irá erradicar de vez com o problema do sistema. Entretanto, hoje, no modo como se encontra o Judiciário, adotam-se de imediato as medidas que são mais urgentes. E exemplo disso é o próprio STJ decidindo acerca das Reclamações no âmbito dos Juizados Especiais Estaduais comuns.

Como consequência desse vultoso número de processos, o Superior Tribunal de Justiça, de modo peculiar, mas que se entende, em razão da necessidade, utiliza um instituto – a reclamação – como uma subespécie de recurso, para exercer aquela sua função de Corte Suprema.

### **III.5 TENDÊNCIA À OBJETIVAÇÃO E SISTEMA DE PRECEDENTES**

Com a evolução do processo civil e o desejo de se buscar cada vez mais uma prestação jurisdicional mais eficiente e de qualidade superior por parte dos tribunais, a objetivação vem se mostrando cada vez mais presente na análise e julgamento dos processos, em especial quando estes chegam ao grau recursal.

O próprio desenvolvimento da jurisprudência, que naturalmente já expressava esse desejo do judiciário, acabou contribuindo, e muito, para o enraizamento da objetivação em nosso ordenamento jurídico, como é o caso do novo Código de Processo Civil.

Apenas para melhor ilustrar, destaca-se, de início, trecho do artigo “A Essência da Oposição ao Judicial Review”, de Jeremy Waldron, publicado originalmente no Yale Law Journal em 2006, acerca do tema:

Argumenta-se às vezes que o aspecto mais fantástico quanto ao raciocínio judicial sobre direitos (...) é que questões de direitos apresentam-se aos juízes na forma de situações de indivíduos de carne e osso. Direitos, afinal

de contas, são direitos individuais e há utilidade em atentarmos para o modo como um indivíduo é afetado por uma lei. (...).

Mas isso é principalmente um mito. No momento em que as ações alcançam os níveis recursais mais altos (...), praticamente todos os traços originais de detentores de direitos de carne e osso desaparecem e o argumento como tal gira em torno da questão abstrata do direito questionado.<sup>167</sup>

O reflexo dessa tendência veio, como dito anteriormente, embutido no novo Código de Processo Civil. Como exemplos podem ser citados, ainda que brevemente, o aprimoramento dos Recursos Repetitivos, e a regulação de alguns institutos como a Assunção de Competência, e o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR). Todas essas ferramentas contribuem enormemente para que haja, pelas instâncias ordinárias, uma observância mais rígida das teses firmadas pelos Tribunais. Ou seja, realçou o papel uniformizador, pacificador e fixador de teses das Cortes Supremas.

Trata-se aqui, principalmente no que se refere ao papel do STF e do STJ, por exemplo, de suas características como “Cortes Supremas” (enquanto Tribunais da Federação), e não como “Cortes Superiores”, segunda a clássica definição trazida pelo ilustre professor Daniel Mitidiero.<sup>168</sup>

Segundo ele, a tutela efetiva dos direitos depende do papel que as cortes judiciárias de vértice desempenham. Caso não haja clareza do que elas devem fazer, dificilmente o processo civil terá condições de se estruturar de forma idônea para promover a unidade do Direito.

A adequada organização das Cortes faz com que haja e viabilize um sistema responsável pela prestação de tutela adequada, efetiva e tempestiva dos direitos. Haveria, assim, o respeito à dignidade da pessoa humana e a segurança jurídica (fundamentos do Estado Constitucional).

Nesse contexto, o processo civil estaria ligado aos problemas atinentes à organização judiciária. As cortes devem ser organizadas para, essencialmente, beneficiar: (i) **economia processual**, através da adequada distribuição das competências entre as cortes judiciárias e racionalização da própria atividade – as cortes devem trabalhar menos para trabalharem melhor; e (ii) **tempestividade da tutela jurisdicional**.

---

<sup>167</sup> WALDRON, Jeremy. A Essência da Oposição ao Judicial Review. In: BIGONHA, Antonio Carlos Alpino; MOREIRA, Luiz (organizadores). *Legitimidade da Jurisdição Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010. p. 127.

<sup>168</sup> Sobre o tema, veja com mais detalhes: MITIDIERO, Daniel. *Cortes Superiores e Cortes Supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

Em busca desses dois objetivos, Mitidiero aponta como solução aquela que divide a tutela dos direitos em dois níveis: Cortes de Justiça (decisão justa) e Cortes de Precedentes (formação de precedentes). Tal solução teria sido originada pela doutrina que reconhece duas funções essenciais das cortes: (i) *resolver controvérsias* – dar decisões justas; efetivá-las adequadamente ao caso concreto; e (ii) *enriquecer o estoque de normas jurídicas* – dar unidade ao direito. Assim, haveria os órgãos jurisdicionais ordinários e extraordinários.

O Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal devem se enquadrar, portanto, dentro do perfil de Cortes Supremas. Ou seja, Cortes formadas, essencialmente, por juristas oriundos de vários extratos sociais, havendo a nomeação de seus membros através de indicação política, obedecendo a mecanismos que assegurem a influência das várias inclinações ideológicas (representadas pelo Legislativo e Executivo) dentre juristas com sólida formação e experiência.

Em regra, sabe-se que a *Corte Suprema* possui uma função **proativa**, tendo a sua atuação direcionada para o futuro, orientando a interpretação e aplicação do Direito mediante a justa interpretação da ordem jurídica. Assim, o caso concreto em análise serve apenas como pretexto para que a Corte possa formar seus precedentes. Ou seja, o caso concreto serve como meio no qual a Corte Suprema exerce sua função adequada – clara objetivação.

Dessa forma, suas decisões possuem eficácia vinculante perante toda a sociedade civil e todos os demais órgãos do Poder Judiciário – o precedente é fonte primária do Direito. Suas decisões podem ter sua eficácia modulada conforme as necessidades, garantindo maior segurança jurídica e igualdade de todos perante o Direito.

A Corte Suprema faz, como dito, a dissociação entre *texto* e *norma*, reconhecendo a classificação tripartite das normas: *princípios*, *regras* e *postulados*. A interpretação, portanto, varia conforme a posição assumida pelo intérprete na sociedade ou diante de determinado conflito.

Como visto, portanto, tem-se hoje que o Superior Tribunal de Justiça pode exercer bem tal função por meio do IRDR. O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas tem sua origem um pouco tempo atrás, especificamente por meio da Lei 11.672/2008, que havia acrescentado o art. 543-C ao antigo Código de Processo Civil, de 1973.

Por ocasião do início da vigência da Lei 11.672/2008, o Ministro Humberto Gomes de Barros, do Superior Tribunal de Justiça, animado com a nova norma pontuou que ela livraria a Corte de milhares de recursos repetitivos. Além disso, disse ainda:

O projeto sancionado representa uma carta de alforria para o STJ. Em 2007, o tribunal julgou mais de 330 mil processos, dos quais 74% referiam-se a questões já pacificadas na Corte. Nos últimos três anos, além do tempo dos ministros, foram gastos R\$ 175 milhões com o julgamento de recursos repetitivos. Esses processos lotam os gabinetes e dificultam o julgamento de matérias de maior interessa da sociedade.

(...)

Existe o temor de que processos com características diversas sejam englobados como repetitivos e barrados na origem. A regulamentação e a experiência superarão essa dificuldade que, de qualquer modo, é menos prejudicial do que a onerosa repetição desses recursos. A regulamentação estabelecerá ainda canais de divulgação entre os diversos tribunais federais e estaduais, de modo que todos tenham amplo conhecimento dos processos repetitivos.

A Lei 11.672/08 coroa providências já em vigor no Superior Tribunal de Justiça para agilizar o julgamento dos processos. Tais medidas são necessárias para resgatar o tribunal da inviabilidade em que se encontra. Na atual situação, o STJ recebe mais de mil processos por dia. Além de acarretar grande economia, a nova norma legal evitará que litigantes de má-fé valham-se do Poder Judiciário para se locupletar às custas dos cidadãos de bem.<sup>169</sup>

Todavia, embora tenha sido um grande avanço, a redação do art. 543-C permitia apenas o julgamento na modalidade repetitiva dos recursos especiais. Depois, com o advento do Código de Processo Civil de 2015, criou-se, de modo bem mais amplo, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, de técnica mais apurada e que poderá ser aplicado em qualquer Tribunal. Refere-se às ações em geral, e não apenas aos recursos.

Sua finalidade é “assegurar um julgamento único da questão jurídica que seja objeto de demandas repetitivas, com eficácia vinculante sobre os processos em curso”. Este novo incidente tem como escopo tornar mais efetivo os princípios da isonomia e da segurança jurídica, pois busca garantir um julgamento mais uniforme de uma determinada questão jurídica que é objeto de processos distintos.<sup>170</sup>

<sup>169</sup> Lei 11.672/08 vai resgatar o STJ da inviabilidade. Artigo disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2008-mai-16/lei\\_1167208\\_resgatar\\_stj\\_inviabilidade](https://www.conjur.com.br/2008-mai-16/lei_1167208_resgatar_stj_inviabilidade)>. Acesso em: 13/10/2019.

<sup>170</sup> Muito se discutiu, na tramitação do projeto, se o incidente deveria ser autorizado bastando que houvesse risco de potencial multiplicação de processos idênticos, ou se seria necessária a efetiva multiplicação, tendo ao final prevalecido esta última solução. Portanto, não basta a possibilidade de multiplicação, **sendo necessário que ela exista efetivamente** (art. 976, I). A lei não diz quantos processos são necessários para se considerar que há a multiplicidade, o que deverá ser analisado no caso concreto. Se o órgão julgador entender que ela ainda não existe, indeferirá o incidente, ficando aberta a possibilidade de nova suscitação, quando o requisito faltante for preenchido (art. 976, § 3º). Para a sua instauração, exige-se que os múltiplos processos contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito, com risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. Também é condição que não tenha sido afetado recurso nos tribunais superiores, no âmbito de sua respectiva competência, para definição de tese sobre a questão jurídica, de direito material ou processual, repetitiva. (GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. *Direito Processual Civil Esquematizado*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 842-843).

O art. 976 do CPC, prevê dois requisitos, basicamente: I – efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; e II – risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.

Há a discussão de quantos processos seriam necessários para que se configurasse a “efetiva repetição”. Fato é que o VIII Fórum Permanente de Processualistas Civis editou o enunciado de nº 87, que diz: “A instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas não pressupõe a existência de grande quantidade de processos versando sobre a mesma questão, mas preponderantemente o risco de quebra da isonomia e de ofensa à segurança jurídica”.

Como se vê, o IRDR é apenas das mais variadas formas adotadas pelo legislador para que se introduzisse no país uma cultura de formação de precedentes e respeito às decisões e julgamentos proferidos pelas instâncias superiores. A existência desta técnica obviamente não vai significar que fora dela não poderia existir precedente. Na verdade, como diz Marinoni, “precedente é o resultado do curso natural de um processo judicial em que se discute questão de direito a ser definida pela Corte Suprema”.<sup>171</sup>

Referido princípio está sedimentado nos arts. 926 e 927 do Código de Processo Civil vigente e se trata de comando normativo a ser adotado por todos os Tribunais da Federação, indistintamente.

O art. 926 estabelece que “os *tribunais* devem *uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente*”.

Alguns autores trazem críticas a esta redação. Primeiramente no que concerne ao fato de que o dispositivo faz a previsão para todos os tipos de Tribunais. Marinoni e Mitidiero, por exemplo, ressaltam a importância da divisão entre as Cortes de Justiça e as Cortes Supremas (STJ e STF, por exemplo). Para eles, produzir precedentes é uma competência exclusiva destes últimos Tribunais. E daí sai outra crítica: o uso da palavra “uniformizar”, visto que essa competência também é exclusiva das Cortes Supremas.

Em relação à “jurisprudência” deveria ter sido feita uma colocação mais clara, pois por “jurisprudência” é possível entender, até mesmo com base no Código de Processo, que o termo pode significar *jurisprudência*, *súmula* e *precedente*. E não são todos os Tribunais que podem exercer estas três competências.

---

<sup>171</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *O STJ enquanto Corte de Precedentes: recompreensão do Sistema Processual da Corte Suprema*. 2. ed. em e-book baseada na 3 ed. impressa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. Barra de leitura em 79%.

Da mesma forma o termo “íntegra”. Manter uma jurisprudência íntegra é uma proposta teórica muito específica para o Direito. Segundo Marinoni, as Cortes Supremas (STJ e STF) têm o dever de dar unidade ao Direito mediante os seus precedentes, garantindo segurança à ordem jurídica.

Às Cortes de Justiça cabe controlar a uniforme aplicação desses precedentes. Devem fomentar o debate acerca das melhores opções interpretativas para os desacordos inerentes à interpretação do direito. Às Cortes de justiça cabem uniformizar, controlando a justiça da decisão de todos os casos a ela designados.

Na prática apenas o STJ e o STF formam precedentes, ou seja, dão unidade, vinculam suas decisões e o direito. Já aos Tribunais de Justiça, estes dão lugar à jurisprudência, aplicam os precedentes. Nem toda decisão judicial será necessariamente um precedente. O que se vincula nas decisões capazes de gerar precedentes são as razões constantes da sua justificação, que devem ser lidas a partir do caso exposto no seu relatório.

Já se aproximando do fim deste capítulo, temos também o art. 927, do atual Código de Processo Civil, que assim está redigido:

*Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:*

*I - as **decisões do Supremo Tribunal Federal** em controle concentrado de constitucionalidade;*

*II - os enunciados de **súmula vinculante**;*

*III - os **acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas** e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;*

*IV - os enunciados das **súmulas** do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;*

*V - a **orientação do plenário** ou do **órgão especial** aos quais estiverem vinculados.*

Esse dispositivo serve, na prática, para mostrar um pouco de obviedade aos julgadores de primeira e também de segunda instâncias: de que é necessário compreender a administração da Justiça Civil dentro de uma perspectiva demarcada por competências claras a respeito de quem dá a última palavra sobre o significado do direito no país, de qual é a eficácia que se

espera desses julgados e de qual é o comportamento que se espera para que o processo civil possa promover de maneira adequada, efetiva e tempestiva a tutela dos direitos.

Caso se pudesse resumir em uma palavra, o art. 927 nos traz uma hierarquia de decisões que devem ser seguidas e respeitadas. Ademais, o que vincula nas decisões capazes de gerar precedentes são as **razões** constantes da sua justificação, que devem ser lidas a partir do **caso** exposto no seu relatório. O precedente pode ser identificado com a *ratio decidendi* de um caso ou de uma questão jurídica (*holding*).

A *ratio decidendi* – frise-se – não é a fundamentação, mas sim a generalização das razões adotadas como passos necessários e suficientes para decidir um caso ou as questões de um caso. É a essência da tese jurídica, a norma geral. Tem a ver com unidade do direito: é a razão necessária e suficiente para resolver a questão relevante, visto que possui uma dimensão objetiva. A fundamentação, por sua vez, é a tem a ver com o caso em concreto, em particular. Ou seja, nem tudo da fundamentação será aproveitado para a formação de um precedente.

Precedente é um ato-fato jurídico. Deve haver um respeito aos precedentes judiciais, porquanto buscam a redução de equivocidade do direito. Trata-se de trazer segurança jurídica ao ordenamento. O tratamento jurídico que lhe será dado variará conforme o respectivo direito positivo, que é um produto cultural.

Há países que podem não dar qualquer relevância aos precedentes judiciais e outros que podem atribuir-lhes a máxima relevância. Alguns, como o Brasil, podem imputar-lhes uma série de efeitos jurídicos. Não seria adequado dizer que os precedentes só existem em países de “common law”. Todavia, é nestes países que lhes é atribuída maior reverência, muitas vezes de eficácia normativa, haja vista a influência de toda uma tradição existente e construída após longos tempos.<sup>172</sup>

Em relação ao Superior Tribunal de Justiça, em si, dada sua peculiaridade de Tribunal de Federação, tem-se que a autoridade dos precedentes acaba se extraindo de sua função constitucional, qual seja, a de dar sentido à lei federal e de garantir que esse sentido seja observado pelos tribunais inferiores e pelos juízes de primeira instância.

Os precedentes obrigatórios (como são as hipóteses do art. 927) – devem ser reconhecidos de ofício pelo juiz. Por essa razão que há no § único do art. 1.022, I, do CPC, a previsão de que é omissa a decisão que “deixe de se manifestar sobre tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência aplicável ao caso

---

<sup>172</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de Direito Processual Civil*, v.2: *Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada e Tutela Provisória*. 12. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2014. p. 453.

sob julgamento”. Deve ainda se ouvir as partes antes, caso o juiz profira decisão nesse sentido, justamente para se fazer o denominado “*distinguishing*”.

Dentro outros vários pontos que aqui se poderiam discorrer, essencialmente para o presente trabalho é possível tirar a conclusão – no que se refere aos precedente – , de que a função de resolver os casos conflitivos e colaborar na construção do sentido e interpretação do direito federal fica a cargo dos juízes e tribunais de apelação. No entanto, essa “colaboração” tem um limite, que é a palavra final do Superior Tribunal de Justiça.

Em síntese, os tribunais de apelação não mais podem negar a aplicação do sentido definido por determinado precedente, muito embora possam continuar a contribuir através da apresentação, fundamentada, de opiniões dissidentes – ou seja, de razões que possam demonstrar a necessidade de revogação de um precedente em específico. Em verdade, essas razões dissidentes não podem e nem devem influenciar no julgamento do caso, mas tão somente se destinar a demonstrar uma crítica pontual a um precedente em concreto, por exemplo.

Assim, uma vez elaborado o precedente pela Corte Suprema (STJ ou STF), os juízes e tribunais inferiores deixam de ter a possibilidade de julgar de modo diferente, cabendo apenas ao STJ, no caso específico, a definir o sentido do direito federal. Caso os tribunais ordinários venham a decidir de modo diverso ao definido pelo STJ, exercem uma função que não lhes é própria: usurpam a função da Corte Suprema.

Essa atuação dissonante em relação aos Tribunais Superiores (de “vértice”) não pode ser justificada, como muitas vezes é feito, em virtude da “liberdade de interpretação” do julgador de piso. Isso, pois, os juízes não têm mais como interpretar a norma depois que uma das Cortes Supremas tenha dado a palavra final sobre determinada questão, visto que esta é a sua função constitucional. Deve-se ter, portanto, como dito, verdadeiro sentido de obediência e reverência às decisões tomadas em graus hierarquicamente superiores, de modo que haja melhor, mais adequado e eficiente funcionamento do organismo judiciário como um todo no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após todas as análises e digressões feitas em cada um dos capítulos do presente trabalho, é possível extrair algumas conclusões muito interessantes, que inclusive impactaram positivamente o autor, pois demonstraram em suma que há uma permanente evolução judiciária, principalmente no que tange ao Superior Tribunal de Justiça, tendente a contribuir para que ele possa exercer de modo mais eficaz e pleno sua verdadeira função constitucional.

De fato, a evolução histórica comprova, dentre outras coisas, toda a diversidade e pluralidade da cultura brasileira. A forma como foi sendo estabelecida a criação dos Tribunais, desde os Tribunais de Relação até a criação do então Supremo Tribunal de Justiça já é uma demonstração de um permanente acompanhamento da necessidade judicante do país. Incrível saber que no começo eram pouquíssimos os Tribunais e cada um deles com competências bastante reduzidas, visto que ainda havia grande dependência de Portugal, em específico da Casa de Suplicação.

Com o passar do tempo não só o número foi aumentando, como também a capacidade de cada um dos Tribunais foi crescendo e melhorando. Até que houvesse, então, com a vinda da família real, o começo de uma estrutura judiciária muito mais própria e independente, identificada com as necessidades da nação.

Desde aquele momento, com a criação do Supremo Tribunal de Justiça, a instauração da República e a forte influência do modelo federalista norte-americano, copiado naquilo que interessou, o judiciário foi se amodelando e encaixando na necessidade do povo brasileiro, dada suas peculiaridades. Até que se chegou, no século XX, onde em apenas num curto lapso de tempo, pouco mais de cem anos, grandes avanços ocorreram. O aumento populacional, a migração da população rural para as cidades, o avanço industrial e tecnológico, o modelo de industrialização e investimentos, tudo isso colaborou em larga escala para o aumento de litígios entre as pessoas. Os conflitos de interesse foram só aumentando.

Todos estes fatores contribuíram em grande medida para a criação, em 1988, do Superior Tribunal de Justiça, como desmembramento do Supremo Tribunal Federal. Ambos passaram a exercer, assim, em conjunto, a função de um Tribunal de Federação – ficando o STJ responsável pelo direito federal infraconstitucional e o STF pelo direito constitucional.

Com isso, adotou-se o recurso especial, que é de competência exclusiva do STJ, e que ficou incumbido de impor, em toda a federação, a vigência e a correta aplicabilidade do direito

federal. Isso porque a lei federal, no sistema federativo, representa o liame que une todos os entes federados, devendo ter prioridade no ordenamento jurídico do país.

Ainda assim, em que pese tenha sido criado o STJ com o advento dos recursos especiais, isso não foi suficiente. Como visto no presente trabalho, e bem observado por Bruno Dantas e Ives Gandra, houve uma forte mudança de paradigma da postura estatal “consubstanciada no paulatino distanciamento dos ideais do liberalismo econômico e a aproximação do *welfare state*, com a crescente intervenção do Estado na ordem econômica e nas relações privadas, de modo a perseguir os interesses gerais da coletividade”.

Isso, sem contar também é claro, com a questão relacionada ao maior acesso ao Judiciário, em movimento encampado por Cappelletti. Como analisado, quanto mais as pessoas têm acesso ao Judiciário, maior a tendência a interposição de recursos. Além disso, a facilidade de acesso à Justiça diminui o número de causas que poderiam ser resolvidas extrajudicialmente, o que contribui para a morosidade judiciária.

Basta ver, por exemplo, com base na análise comparativa feita entre a população brasileira e o número de processos distribuídos no Superior Tribunal de Justiça, que proporcionalmente há cada vez mais processos por pessoa. O índice que no começo dos anos noventa estava próximo a 0,01%, hoje está próximo de 0,16%, tendo multiplicado dezesseis vezes em trinta anos. Trata-se de um dado extremamente relevante.

O lado positivo, claro, é que o Superior Tribunal de Justiça tem aumentado, ao mesmo tempo, sua capacidade laborativa com uso de mecanismos e técnicas processuais e tecnológicas em seu favor. É claro que a Corte vem apresentado essa tendência de melhoria na sua qualidade e dinâmica, seja gerencial e administrativa, para dar conta de tantos processos e recursos. Todavia sua capacidade não é infinita – ela pode crescer, mas em algum momento ela chegará ao seu limite máximo.

Algumas das medidas vistas, principalmente as tecnológicas, tendem a otimizar o trabalho “mecânico” do Superior Tribunal de Justiça. A aplicação de sistemas – verdadeiros robôs – para filtrarem os recursos que são nitidamente inadmissíveis foi uma das grandes propostas desta última gestão da Presidência da Corte. Com isso os ministros otimizam o trabalho e ganham tempo para analisar, no mérito, os recursos que realmente merecem ser analisados pelo Tribunal.

Com o passar dos anos, depois da criação do STJ, houve a criação de mecanismos processuais. Alguns deles, como foi o caso das análises e julgamentos das reclamações no

âmbito dos juizados especiais estaduais, embora se reconheça a “abusividade” da forma como foi feita, entende-se que tenha sido bem frutuoso. Retirou-se a competência da Corte para o julgamento de casos que demandariam muito tempo e esforço por parte dos ministros.

Por outro lado, houve também, ainda que não exclusivamente para o STJ, a criação de outros mecanismos processuais para a redução do número de ações e otimização do julgamento em larga escala por parte dos Tribunais.

Foi o caso, por exemplo, das Súmulas Vinculantes, a introdução da repercussão geral (que talvez também seja futuramente aplicável aos recursos especiais), o julgamento de recursos repetitivos e a forte tendência à objetivação, seja através das reclamações (como foi o caso dos Juizados Especiais) ou mesmo do julgamento das lides por meio de IRDR (art. 976 e seguintes do CPC). Posteriormente, ainda, adotou-se em larga medida o uso de precedentes no país, principalmente após a vigência do novo Código de Processo Civil.

Ou seja, com o passar dos anos o Superior Tribunal de Justiça foi tomando consciência do seu verdadeiro papel constitucional na Federação, pode-se dizer que aos poucos ele foi “encontrando seu lugar” e hoje, ciente de suas atribuições, está um pouco mais atento.

O ideal é que o Tribunal esteja com um “duplo olhar”. O seu objetivo principal, onde deve estar voltado o seu foco, é fornecer a correta interpretação da lei. Por outro lado, deve permanecer vigilante e atento à sua realidade concreta, ciente de seus problemas e dos desafios que enfrenta, tendo em conta, por exemplo, que a tendência natural é o número de ações a ele distribuídas apenas aumentar.

Ademais, com a utilização da técnica de precedentes, o Tribunal tende a ficar mais próximo e conectado à sua função constitucional, como Corte de Precedentes, dentro do sistema em que pertence.

Agora, para que tudo isso possa acontecer da melhor forma, todos, magistrados, advogados, servidores, ministros, e demais operadores do direito devem estar atentos também, de modo a contribuir para a verdadeira distribuição da justiça, com eficiência e sem morosidade.

Precisa-se sim, cada vez mais, de ferramentas para conter essa inclinação constante do jurisdicionado em recorrer sempre ao Judiciário, em todos os sentidos. São muitos os recursos desnecessários e protelatórios que são aviados nos processos. Em busca de um judiciário mais célere e efetivo deve-se dar primazia para todas essas manifestações de vontade em otimizar o processo judicial. E a percepção, extraída do presente estudo, é que a sociedade está, aos

poucos, com o passar do tempo, tomando mais consciência de todo este contexto fático e estrutural.

O Judiciário deve, pois, situar-se ao lado do Legislativo, de modo que ambos possam fornecer à sociedade um direito adequado à realidade, em contínua evolução e atenção as necessidades do povo. Da mesma forma, o Superior Tribunal de Justiça, ao situar-se neste contexto, não pode simplesmente ficar no trabalho de declarar a correta ou exata interpretação da lei, ele tem a missão de dar sentido e interpretação à lei com base em razões apropriadas e bem fundamentadas, dando a solução que melhor atende os problemas de direito – participando da tarefa de elaboração do direito adequado às circunstâncias do caso e ao momento concreto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, João Carlos Pestana de. *Recursos extraordinário e especial: Visão Prática e Jurisprudencial*. Rio de Janeiro: Editora Espaço Jurídico, 2004.

ARRUDA ALVIM. A alta função jurisdicional do Superior Tribunal de Justiça no âmbito do recurso especial e a relevância das questões. *STJ 10 anos: obra comemorativa 1989-1999*. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 1999.

ASSIS, Araken de. *Manual dos recursos*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

BALEEIRO, Aliomar. *O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1968.

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

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2018: ano-base 2017*. Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2018.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil, v. 5: recursos, processos e incidentes nos tribunais, sucedâneos recursais: técnicas de controle das decisões jurisdicionais*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARRILLO, Carlos Alberto. *Memórias da justiça brasileira, v. I: Do Condado Portucalense a Dom João de Bragança*. 2. ed. Salvador: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, Gerência de Impressão e Publicações, 2003.

\_\_\_\_\_. *Memórias da justiça brasileira, v. II: Da restauração portuguesa ao Grito do Ipiranga*. 2. ed. Salvador: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, Gerência de Impressão e Publicações, 2003.

CARNEIRO, Athos Gusmão. *Recurso especial, agravos e agravo interno: exposição didática: área do processo civil, com base na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido R.; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. *A Reclamação para os Tribunais Superiores no novo CPC, com as alterações da Lei 13.256/2016*. Revista de Processo RePro nº 257, julho/2016. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

\_\_\_\_\_. *Recurso Extraordinário: origem e desenvolvimento no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil, v.3: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais*. 12. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2014.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de Direito Processual Civil, v.2: Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada e Tutela Provisória*. 12. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2014.

HUGHES, Charles Evans. *La Supreme Corte de Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Economica, 1963.

JORGE, Flávio Cheim. Recurso especial com fundamento na divergência jurisprudencial. In: NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coords.). *Aspectos polêmicos e atuais dos recursos e de outros meios de impugnação às decisões judiciais*. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2001.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 2. ed. Coimbra: Arménio Amado Ed., 1962, v.2.

LACERDA GAMA, Vasco de. *Recurso Extraordinário*. Rio de Janeiro: Editora Pongetti, 1937

LESSA, Pedro. *Reforma Constitucional*, Rio de Janeiro: Brasileira Lux, 1925.

LIEBMAN, Enrico Tullio. Perspectivas do recurso extraordinário. *Revista Forense*, v. 85, jan.-mar. 1990.

LOPES, Paulo Guilherme de Mendonça. *Justiça no Brasil – 200 anos de História*. São Paulo: Conjur Editorial, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Recurso extraordinário e recurso especial*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. *O STJ enquanto Corte de Precedentes: recompreensão do Sistema Processual da Corte Suprema*. 2. ed. em e-book baseada na 3 ed. impressa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

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

MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. v. 3. tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1992.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira*. In: *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*. Vol. 65, n. 1, out/dez. 1999.

MEDINA, José Miguel Garcia. *O prequestionamento nos recursos extraordinário e especial: e outras questões relativas a sua admissibilidade e ao seu processamento*. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocência Mártires. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva. 2014.

MITIDIERO, Daniel. *Cortes Superiores e Cortes Supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MONTEIRO, Samuel. *Recurso especial e extraordinário e outros recursos*. 2. ed. São Paulo: Hemus Editora, 1995.

MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. *Federação Brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, FGV; Renovar, n. 251, maio ago. 2009.

MÓSCA, Hugo. *O Recurso Especial e seus Pressupostos*. 6. ed. Brasília: Thesaurus, 1996.

NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência, I – Império*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000.

\_\_\_\_\_. *O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência, II – República*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000.

NERY JUNIOR, Nelson. *Teoria geral dos recursos*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

NUNES LEAL, Victor. *Passado e futuro da Súmula do STF, Arquivos do Ministério da Justiça, cit.; Problemas de direito público e outros problemas*, Brasília: Ministério da Justiça, 1977.

OLIVEIRA, André Macedo de. *Recursos especiais repetitivos e efetividade jurisdicional: a terceira margem do Superior Tribunal de Justiça*. 2014. vi, 335 f., il. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

OLIVEIRA, Gleydson Kleber Lopes de. *Recurso Especial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

PARKER, Geoffrey. *La gran estrategia de Felipe II*, Alianza Editorial, S.A., 1998

PELÚCIA, Alexandra. *Martim Afonso de Sousa e a sua Linhagem*. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2007.

PINTO, Nelson Luiz. *Manual dos Recursos Cíveis*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

REIS, Silas Mendes dos.; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Manual de recursos extraordinário e especial*. São Paulo: Editora Método, 2012.

RODRIGUES, Leda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal*, Ed. Civilização Brasileira, Rio, 1965.

SARAIVA, José. *Recurso especial e o Superior Tribunal de Justiça*. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 28. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Do recurso extraordinário no direito processual brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1963.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento*. 48. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008.

WALDRON, Jeremy. A Essência da Oposição ao Judicial Review. In: BIGONHA, Antonio Carlos Alpino; MOREIRA, Luiz (organizadores). *Legitimidade da Jurisdição Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Recurso Especial na Constituição Federal de 1988 e suas origens, in *Aspectos polêmicos e atuais do recurso especial e do recurso extraordinário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

\_\_\_\_\_. *Recurso Especial, Recurso Extraordinário e Ação Rescisória*. 2. ed. reform. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.