

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**  
**MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

VIVIANE RUFFEIL TEIXEIRA PEREIRA

**EFICÁCIA VINCULANTE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM**  
**REPERCUSSÃO GERAL**

Brasília-DF  
Junho de 2025

VIVIANE RUFFEIL TEIXEIRA PEREIRA

**EFICÁCIA VINCULANTE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM  
REPERCUSSÃO GERAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre (a) em Direito Constitucional, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Orientador: Professor Dr. João Trindade Cavalcante Filho.

**BRASÍLIA**

**2025**

---

Pereira, Viviane Ruffeil Teixeira

Eficácia vinculante do recurso extraordinário com repercussão geral. Viviane Ruffeil Teixeira Pereira. – Brasília: IDP, 2025.

117 p.

Inclui bibliografia.

Dissertação de Mestrado – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional, Brasília, 2025.

Orientador: Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho.

1. Recurso Extraordinário. 2. Repercussão Geral. 3. Efeito Vinculante.

VIVIANE RUFFEIL TEIXEIRA PEREIRA

**EFICÁCIA VINCULANTE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM  
REPERCUSSÃO GERAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre (a) em Direito Constitucional, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Orientador: Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho.

Brasília, 30 de junho de 2025.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho**  
**Orientador**

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

---

**Prof. Dr. Paulo Mendes de Oliveira**

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa  
Membro Interno

---

**Prof. Dr. Osmar Mendes Paixão Côrtes**

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa  
Membro Interno

---

**Prof.(a) Dr.(a) Paula Pessoa Pereira**

Universidade de Brasília - UNB  
Membro Externo

## RESUMO

A jurisdição constitucional brasileira está em constante aperfeiçoamento e são muitos os exemplos de práticas processuais que foram adotadas previamente pelo Supremo Tribunal Federal e só depois foram expressamente contempladas em textos legais. Considerando esse histórico e o cenário jurisprudencial atual, esta dissertação de mestrado investiga a abrangência do efeito vinculante dos recursos extraordinários julgados com repercussão geral para tentar responder se as decisões assim proferidas vinculam apenas o sistema de justiça, ou se aproximam dos efeitos vinculantes das ações de controle abstrato de constitucionalidade, que vinculam toda a coletividade. Para o desenvolvimento da pesquisa foram abordados aspectos relacionados com o controle de constitucionalidade brasileiro e seu modelo dual e, mais especificamente, o controle realizado na via difusa, especialmente por meio do recurso extraordinário e da repercussão geral. Também se abordou o tema da possível mutação constitucional do art. 52, X da Constituição Federal e sua relação com a abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados no rito da repercussão geral, fazendo-se um comparativo com os efeitos das decisões proferidas em ações de controle concentrado e também com as súmulas vinculantes. Por fim, foi realizada análise dos julgamentos dos temas de repercussão geral n.º 881, 885, 006 e 1234, para deles tentar extrair a compreensão do Supremo Tribunal Federal a respeito dos limites da transcendência do efeito vinculante em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral. Concluiu-se que o ordenamento legal brasileiro confere ao recurso extraordinário com repercussão geral o efeito vinculante com eficácia *ultra partes*, que abrange todo o sistema de justiça, mas que não há previsão legal de eficácia *erga omnes*, tal qual se observa nas ações de controle concentrado de constitucionalidade. Também foi possível concluir que, embora o art. 52, X da Constituição Federal tenha sofrido, em certa medida, mutação constitucional, isso não implica dizer que em razão dessa parcial mutação as decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral passaram a vincular, além dos demais órgãos do Poder Judiciário, também a administração pública direta e indireta federal, estadual e municipal, pois não se identificou relação de causa e efeito entre os fenômenos. Por fim, foi possível observar que o Supremo Tribunal Federal ainda não firmou entendimento pacífico com relação ao assunto, o que gera certa insegurança jurídica quanto aos destinatários do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral, o que poderia ser contornado por meio da edição de norma com expressa previsão de eficácia *erga omnes* para tais decisões.

**Palavras-chave:** Jurisdição Constitucional. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Efeito Vinculante.

## ABSTRACT

Brazilian constitutional jurisdiction is constantly evolving, and there are many examples of procedural practices that were initially adopted by the Supreme Federal Court (STF) and only later explicitly incorporated into legal texts. Considering this history and the current jurisprudential landscape, this master's thesis investigates the scope of the binding effect of extraordinary appeals judged with general repercussion, aiming to determine whether such decisions bind only the justice system or if they resemble the binding effects of abstract control actions of constitutionality, which bind the entire society. For the development of the research, aspects related to the Brazilian control of constitutionality and its dual model were addressed, with a particular focus on the control exercised in the diffuse system, especially through extraordinary appeals and general repercussion. The topic of the possible constitutional mutation of Article 52, X of the Federal Constitution and its relation to the scope of the binding effect of decisions issued in extraordinary appeals judged under the general repercussion system was also discussed, making a comparison with the effects of decisions issued in concentrated control actions and with binding summaries. Finally, an analysis was conducted of the rulings on general repercussion themes n.º 881, 885, 006, and 1234, aiming to understand the STF's perspective on the limits of the transcendence of the binding effect in extraordinary appeals judged under the general repercussion system. It was concluded that the Brazilian legal system grants the extraordinary appeal with general repercussion a binding effect with *ultra partes* efficacy, which covers the entire justice system, but there is no legal provision for *erga omnes* efficacy, as observed in concentrated control actions of constitutionality. It was also possible to conclude that, although Article 52, X of the Federal Constitution, to some extent, has undergone a constitutional mutation, this does not imply that decisions made in extraordinary appeals with general repercussion began to bind, beyond other judicial bodies, the direct and indirect federal, state, and municipal public administration, since no causal relationship between these phenomena was identified. Finally, it was observed that the STF has not yet established a consistent understanding on the matter, which generates some legal uncertainty regarding the recipients of the binding effect of decisions issued in extraordinary appeals judged under the general repercussion system. This could be addressed through the issuance of norms explicitly providing *erga omnes* efficacy for such decisions.

**Keywords:** Constitutional Jurisdiction. Extraordinary Appeal. General Repercussion. Binding Effect.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	08
1. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE .....	14
1.1. Sistemas e classificação .....	15
1.2. Controle de constitucionalidade no Brasil .....	22
1.3. Controle difuso de constitucionalidade .....	29
1.4. O Recurso Extraordinário e a Repercussão Geral .....	35
1.5. Perfil atual e a dualidade dos ritos procedimentais .....	40
2. ABRANGÊNCIA DO EFEITO VINCULANTE NAS DECISÕES EM RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS JULGADOS COM REPERCUSSÃO GERAL .....	53
2.1. Efeito vinculante e eficácia <i>erga omnes</i> . Uma aproximação conceitual .....	54
2.2. A construção fragmentada do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro e seus reflexos nos efeitos e abrangência das decisões. Incoerências e dificuldades sistêmicas .....	59
2.3. Eficácia transcendente externa das decisões em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral. Uma lacuna normativa .....	65
2.4. A tese de mutação constitucional do art. 52, X, da Constituição Federal e sua dificuldade de harmonização hermenêutica com a súmula vinculante .....	72
3. ANÁLISE DOS TEMAS 881 E 885, E TEMAS 006 E 1234 DE REPERCUSSÃO GERAL. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A ABRANGÊNCIA DO EFEITO VINCULANTE NAS DECISÕES PROFERIDAS EM RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS JULGADOS NA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL .....	85
3.1. Temas de repercussão geral n.º 881 e 885 .....	87
3.2. Temas de repercussão geral n.º 006 e 1234 .....	101
CONCLUSÃO .....	112
REFERÊNCIAS .....	121

## INTRODUÇÃO

O processo constitucional brasileiro e a jurisdição constitucional têm recebido grande atenção da comunidade jurídica nos últimos anos, despontando como área de intensos estudos acadêmicos, com fontes no direito constitucional e no direito processual civil.

A jurisdição constitucional, estudada, nas últimas décadas, com ênfase nas ações de controle direto de constitucionalidade, ganhou maior abrangência com a paulatina regulamentação que ocorreu com a repercussão geral do recurso extraordinário, ampliando as técnicas de julgamento e diversificando os efeitos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, seja na via do controle concentrado, mas agora, também, em relação à via do controle difuso de constitucionalidade.

A doutrina especializada observa, já há algum tempo, uma aproximação dos sistemas de controle concentrado e difuso de constitucionalidade, havendo, inclusive, quem defenda não fazer mais sentido tratar do assunto de modo departamentado<sup>1</sup>. A hibridização das vias de controle de constitucionalidade, que se observa na prática da Suprema Corte, demanda análise de sua viabilidade a partir do conjunto normativo previsto para o sistema, que foi idealizado, no Brasil, como um modelo dual.

O aperfeiçoamento do rito processual da repercussão geral proporcionou forte aproximação procedimental do recurso extraordinário às ações de controle direto de constitucionalidade, o que se observa na prática dos julgamentos do Supremo Tribunal Federal, que vem conferindo procedimentos e efeitos muito semelhantes aos processos julgados tanto na via do controle difuso, quanto na via do controle concentrado.

Apesar dessa constatação da realidade prática de atuação da Corte, a leitura dos atos normativos que regem o instituto da repercussão geral parece não permitir que deles se extraiam, com clareza, o rito processual e, principalmente, a abrangência do efeito vinculante advindo do julgamento de recursos extraordinários na sistemática da repercussão geral. O modo como o instituto se comporta na prática forense não é amplamente difundido pela abordagem doutrinária, o que muitas vezes leva à compreensão de que a repercussão geral é simplesmente um requisito do recurso extraordinário, um pressuposto recursal, e que todos os recursos extraordinários julgados o são no rito da repercussão geral.

---

<sup>1</sup> SEGADO, Francisco Fernández. *La obsolescencia de la bipolaridad tradicional (modelo americano – modelo europeo-kelseniano) de los sistemas de justicia constitucional*. Revista de Direito Público n.º2, Out-Nov-Dez/2003. DOI: 10.11117/22361766.02.01.03.

Trata-se de um verdadeiro ruído de interpretação e compreensão a respeito do instituto, que na prática, adota procedimento que parece não estar claramente previsto, nem na Constituição Federal, nem no Código de Processo Civil, ponto que será objeto de investigação nesta dissertação.

A repercussão geral e o procedimento aplicado ao recurso extraordinário no âmbito do Supremo Tribunal Federal, assim como os efeitos conferidos às suas decisões, parecem corresponder a um sistema próprio, que não se encontra claramente previsto na Constituição Federal e no Código de Processo Civil, mas que talvez seja possível de ser revelado a partir da análise das normas regimentais da Suprema Corte e da sua jurisprudência. Com efeito, há certa lacuna hermenêutica entre a prática forense e os atos normativos que regem o recurso extraordinário com repercussão geral, hiato que se reflete na abordagem doutrinária do instituto.

A referida lacuna se evidenciou de modo significativo quando o Supremo Tribunal Federal julgou os Temas de Repercussão Geral n.º 881 e 885, correspondentes aos Recursos Extraordinários n.º 949.297 e n.º 955.227, respectivamente, oportunidade em que a Corte cuidou de aspectos processuais e dos efeitos dos julgamentos ocorridos no rito da repercussão geral.

Parecia ter-se chegado, por meio da própria jurisdição constitucional, a conclusões importantes quanto à abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados no rito da repercussão geral, ainda que não claramente previstos no ordenamento jurídico.

Meses depois, entretanto, ao julgar os Temas de Repercussão Geral n.º 006 e n.º 1234, correspondentes aos Recursos Extraordinários n.º 566.471 e n.º 1.366.243, o Supremo Tribunal Federal, ao tratar da abrangência do efeito vinculante das decisões, manifestou posicionamento diferente dos julgamentos anteriormente realizados, cujas diretrizes pareciam, então, ser paradigmas seguros para a atuação processual dos recursos extraordinários julgados sob o rito da repercussão geral.

Esse posicionamento cíclico da Suprema Corte com relação à transcendência do efeito vinculante das decisões em controle difuso exercido no recurso extraordinário julgado na sistemática da repercussão geral, despertou o interesse da pesquisa. Com efeito, os entendimentos diversos identificados no julgamento dos Temas de Repercussão Geral n.º 881 e 885, quando comparados com o julgamento dos Temas de Repercussão Geral n.º 006 e 1.234, causam dificuldade interpretativa e dúvidas quanto aos efeitos esperados das decisões

proferidas pela Suprema Corte no controle difuso de constitucionalidade realizado pela via do recurso extraordinário julgado em regime de repercussão geral.

Especificamente quanto à abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral, no julgamento dos Temas 881 e 885 de repercussão geral o Supremo Tribunal Federal parece ter manifestado o entendimento de que a eficácia de tais decisões é de caráter *erga omnes* e deve vincular, inclusive, a administração pública.

Já no julgamento dos Temas 006 e 1234 de repercussão geral, que ocorreu posteriormente, além de fixar a tese correspondente aos temas, a Corte optou por editar súmulas vinculantes para cada uma das teses, de modo a viabilizar o uso da reclamação constitucional sem o necessário esgotamento de instâncias ordinárias, mas também como forma de robustecer a eficácia das decisões, uma vez que a Constituição Federal expressamente prevê a vinculação da administração pública às súmulas vinculantes, mas não faz previsão expressa nesse sentido para as decisões proferidas nos recursos extraordinários com repercussão geral.

À luz desse contexto, o problema de pesquisa parte dessa possível contradição identificada no julgamento dos mencionados temas de repercussão geral, de modo que a análise comparativa dos julgamentos e a indicação de suas divergências interpretativas são de grande importância para fixação das balizas do estudo.

O problema da presente pesquisa é: qual a abrangência do efeito vinculante que advém do julgamento de um recurso extraordinário em regime de repercussão geral? Porque a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem apresentado posicionamento cambiante e variável sobre o tema? Há uma correspondência entre a aplicação prática desses efeitos e sua previsão jurídico-normativa?

A hipótese considerada é a de que, diferente do que manifestado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos temas 881 e 885, os recursos extraordinários, ainda que julgados na sistemática da repercussão geral, não têm a mesma transcendência, a mesma abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas nas ações diretas de controle de constitucionalidade e nas súmulas vinculantes.

Para realizar a investigação do problema de pesquisa e testar a hipótese considerada, optou-se por adotar o método jurídico-dogmático (para análise sobre a correta interpretação da legislação posta), associado à análise documental (acórdãos), tudo isso alinhavado pela interpretação histórica do instituto.

Assim, a pesquisa é desenvolvida a partir da análise conceitual de institutos do controle de constitucionalidade brasileiro e efeitos de suas decisões, tanto a partir de abordagem histórica, quanto se utilizando da interpretação normativa. O objetivo dessa análise jurídico-dogmática e histórica é posicionar de modo adequado os modelos e instrumentos do controle de constitucionalidade e o papel que desempenham no ordenamento brasileiro, para adequada identificação da transcendência do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral.

A análise jurídico-dogmática e histórica, entretanto, não é suficiente para enfrentar o problema de pesquisa, pois conforme mencionado, a previsão normativa do recurso extraordinário com repercussão geral parece não corresponder satisfatoriamente ao modo como o instituto tem se apresentado na prática jurisdicional do Supremo Tribunal Federal. Por essa razão, além de realizar um retrato do instituto sob o prisma de sua legislação de regência e mediante a comparação com outros institutos típicos da jurisdição constitucional, mostra-se necessário investigar o modo como a Suprema Corte o maneja, para tentar identificar, na prática, qual a abrangência do seu efeito vinculante.

Quanto à estrutura do trabalho, optou-se por realizar uma abordagem inicial a respeito do sistema judicial de controle de constitucionalidade no Brasil e sua modelagem tradicionalmente dualista, a fim de posicionar no plano conceitual o controle de constitucionalidade realizado pela via do controle difuso – também conhecido como concreto ou incidental – na forma como é exercido pelo judiciário brasileiro. Essa primeira seção de posicionamento conceitual do tema de pesquisa é desenvolvida a partir de revisão bibliográfica e análise dos atos normativos em vigor.

Ainda na sessão inicial, no campo conceitual de controle de constitucionalidade, o estudo se dedica ao recurso extraordinário, um dos meios processuais de realização do controle difuso de constitucionalidade, para demonstrar suas origens e seu cenário normativo atual. A mesma seção trata das origens da repercussão geral e de sua previsão constitucional e legal vigente, passando também pela abordagem de alguns julgamentos exemplificativos, para demonstrar como, na prática, se processam os recursos extraordinários julgados com e sem a sistemática da repercussão geral.

O objetivo dessa abordagem é demonstrar o estado da arte da normatização e da teorização do recurso extraordinário e da repercussão geral, tanto do ponto de vista doutrinário, quanto a partir da realidade prática dos julgamentos promovidos pelo Supremo Tribunal Federal. Na atuação forense é possível verificar que a Corte julga recursos extraordinários tanto utilizando a sistemática da repercussão geral, quanto sem utilizar a

referida sistemática, práticas procedimentais que não são possíveis de ser facilmente compreendidas pela simples leitura das normas constitucionais e processuais de regência.

O capítulo seguinte se dedica ao estudo do efeito vinculante na jurisdição constitucional brasileira, cuidando de sua conceituação e sua evolução histórica e normativa. Para conceituar adequadamente o tema, discorre sobre eficácia vinculante e efeitos *erga omnes*, a fim de bem situar as terminologias que serão importantes para o enfrentamento do problema de pesquisa. A seção pretende identificar o efeito vinculante próprio de cada modelo de controle de constitucionalidade brasileiro e investigar se os métodos de julgamento e a natureza das decisões proferidas nos modelos difuso e concentrado estão consentâneos com a atual prática jurisdicional.

Também no segundo capítulo se abordará a tese de mutação constitucional do art. 52, X da Constituição Federal, as dificuldades de sua harmonização hermenêutica com a súmula vinculante, e a verificação da abrangência do efeito vinculante do recurso extraordinário julgado na sistemática da repercussão geral, considerando o quadro normativo atualmente em vigor.

O objetivo da segunda seção é realizar uma análise crítica e construtiva a respeito das características que marcam os modelos difuso e concentrado de controle de constitucionalidade, buscando identificar os pontos de convergência entre eles, assim como, as incoerências decorrentes de serem tratados de modo departamentado. A partir dessa análise, pretende-se responder ao problema central da pesquisa, que é identificar a transcendência do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral.

Verificada a abrangência do efeito vinculante das decisões em recurso extraordinário com repercussão geral no cenário normativo atualmente em vigor, o capítulo final investiga o modo como o Supremo Tribunal Federal trata a questão. A terceira seção realiza análise comparativa dos julgamentos dos temas de repercussão geral n.º 881 e n.º 885, com os de n.º 006 e n.º 1234. A análise comparativa tem como objetivo extrair dos acórdãos, inclusive dos acórdãos de embargos de declaração, as conclusões alcançadas pelo Supremo Tribunal Federal a respeito do tratamento processual e dos efeitos esperados das decisões proferidas nos recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral, identificando possíveis contradições e inconsistências intrínsecas a um instituto ainda em construção.

O objetivo da análise comparativa e da identificação de possíveis contradições hermenêuticas existentes nos julgamentos é verificar possibilidades de conformação do sistema a partir das normas atualmente em vigor, ao tempo em que se pretende apontar

possíveis aperfeiçoamentos normativos para acomodar, com segurança, o papel que o Supremo Tribunal Federal parece pretender conferir à repercussão geral.

A contribuição acadêmica que se espera promover com a dissertação é a sistematização do estudo da repercussão geral, concentrando em uma só obra a análise sobre sua previsão normativa, sobre a forma como é tratada pela doutrina e o modo como é aplicada, na prática, pela Suprema Corte. A posição entre teoria e prática, bem como a apresentação das contradições da interpretação do instituto da repercussão geral, são questões de relevância acadêmica, científica e prática enormes.

A abordagem sistematizada do instituto a partir do seu estado da arte e da análise comparativa dos julgamentos dos temas de repercussão geral n.º 881 e n.º 885, com os de n.º 006 e n.º 1234, pode proporcionar uma melhor compreensão do processamento e do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral, que parecem estar, ainda, em fase de conformação na jurisdição constitucional brasileira.

A pesquisa, intimamente relacionada com o papel de Corte Constitucional desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de recursos extraordinários na sistemática da repercussão geral, apresenta aderência ao mestrado em direito constitucional e, em particular, à linha de pesquisa correspondente à teoria jurídica, filosofia política e Constituição, pois se dedica à jurisdição constitucional e ao efeito vinculante e abrangência das decisões proferidas pela Suprema Corte em controle de constitucionalidade.

Há grande relevância nessa investigação, pois o devido processo legal e a expectativa das partes quanto aos sujeitos que se vinculam às decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral são elementos de segurança jurídica que merecem ser observados também, e especialmente, na jurisdição constitucional.

## SEÇÃO 1.

### 1. Controle de Constitucionalidade.

O presente estudo tem por objeto de investigação a abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral. O problema de pesquisa surgiu da observação de dois julgamentos conjuntos proferidos pela Suprema Corte, em recursos extraordinários julgados com repercussão geral, sendo que em um deles se considerou como de abrangência *erga omnes* o efeito vinculante da decisão, e no outro, a Corte se valeu da edição de súmula vinculante para alcançar essa eficácia vinculativa abrangente.

Os referidos desfechos diferentes foram observados no julgamento dos temas 881 e 885 de repercussão geral, em que se considerou que os efeitos da decisão vinculavam, além do sistema de Justiça, também a administração pública, em contraponto com o julgamento dos temas 006 e 1234, ocorrido meses depois, ocasião em que a Suprema Corte editou súmulas vinculantes após a fixação das teses de repercussão geral, justamente para que não houvesse dúvidas quanto à eficácia *erga omnes* das decisões.

Para o adequado enfrentamento do problema de pesquisa, mostra-se necessário posicionar conceitualmente o recurso extraordinário e a repercussão geral no cenário do controle de constitucionalidade praticado no Brasil. Esta primeira seção discorre sobre os sistemas de controle de constitucionalidade e suas classificações tradicionais, bem como sobre a evolução desses sistemas no ordenamento jurídico brasileiro, considerando que o recurso extraordinário e a repercussão geral são institutos que pertencem a esse universo.

Na sequência, e ainda com o objetivo de delimitar conceitualmente o campo de estudo pretendido com a pesquisa, o presente capítulo se dedica à análise dogmática do controle difuso de constitucionalidade, discorrendo sobre sua previsão normativa, procedimentos e efeitos, elementos conceituais importantes para o avanço das investigações.

A pesquisa está situada precipuamente no campo do controle difuso de constitucionalidade, daí porque o enfoque em discorrer sobre os elementos que compõem essa sistemática na jurisdição brasileira, sem descuidar de abordar os pontos paralelos ou convergentes que são observados no modelo de controle concentrado, já que o problema de pesquisa e a hipótese levantada passam, justamente, pela análise da aproximação dos sistemas adotados no Brasil.

Por fim, o capítulo cuida especificamente do recurso extraordinário, principal meio de acesso à jurisdição constitucional pela via de controle difuso, e da repercussão geral, discorrendo sobre o perfil atual dos institutos e do modo como são tratados na prática jurisdicional do Supremo Tribunal Federal.

### **1.1. Sistemas e classificação.**

São vários os critérios de classificação do controle de constitucionalidade usualmente adotados pela doutrina e eles podem ser considerados de modo independente, isto é, funcionam como critérios de classificação em paralelo, que coincidem entre si, ou não.

A primeira classificação a ser considerada diz respeito ao órgão que realiza o controle de constitucionalidade, donde se extrai a possibilidade do controle político e do controle judicial. Trata-se de definição que parte de tradições diferentes de constitucionalismo, do modo como a Constituição é considerada, se um documento político, ou se um documento normativo.

O perfil que se atribui a uma Constituição é fundamental para a escolha do modelo de controle de constitucionalidade. Sendo a Constituição considerada uma decisão política fundamental do povo, ou, no dizer de Carl Schmitt<sup>2</sup>, sendo as controvérsias constitucionais, em essência, controvérsias políticas, parece adequado que o seu guardião seja um ente dotado de legitimidade política, um órgão estatal. Se, entretanto, o texto constitucional é considerado norma eminentemente jurídica, conforme a visão de Kelsen<sup>3</sup> sobre a construção escalonada do ordenamento jurídico, a ideia de controle normativo e de controle judicial de constitucionalidade parece-lhe ser mais compatível.

O exercício do controle político<sup>4</sup> de constitucionalidade tem a vantagem de se revestir, com naturalidade, de legitimidade democrática, que é, justamente, uma desvantagem do controle jurisdicional, daí se falar em dificuldade contramajoritária<sup>5</sup> no exercício jurisdicional de controle de constitucionalidade. De outra parte, uma vantagem do controle jurisdicional é o

---

<sup>2</sup> GRIMM, Dieter. *Jurisdição constitucional e democracia: ensaios escolhidos*. Coordenação: Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo. Editora Contracorrente. 2023. Pg. 58.

<sup>3</sup> GRIMM, Dieter. *Jurisdição constitucional e democracia: ensaios escolhidos*. Coordenação: Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo. Editora Contracorrente. 2023. Pg.61.

<sup>4</sup> Conforme Luís Roberto Barroso, a “expressão controle político sugere o exercício da fiscalização de constitucionalidade por órgão que tenha essa natureza, normalmente ligado de modo direto ao Parlamento.” *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023. Pg. 65.

<sup>5</sup> BARROSO, Luis Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023. Pg. 77.

seu distanciamento técnico valorativo, pois as normas em análise não foram por ele próprio produzidas.

No Brasil contemporâneo, o controle político de constitucionalidade costuma ser exercido por órgãos de natureza política, previamente à edição da norma, e verifica-se sua ocorrência, por exemplo, no veto exercido pelo Poder Executivo e nos pareceres emitidos pela Comissão de Constituição e Justiça do Poder Legislativo<sup>6</sup>.

Já o controle judicial ou jurisdicional, escolha mais frequente dos países ocidentais da atualidade, é realizado por juízes e tribunais, tanto abrangendo o modelo do sistema americano (difuso), quanto o modelo de controle concentrado de Cortes Constitucionais que podem pertencer, ou não, à estrutura do Poder Judiciário.

Essa classificação dicotômica, desenvolvida a partir da bipolaridade dos modelos austríaco e americano, também conhecida por teoria dos modelos<sup>7</sup>, permite subdivisões ou classificações diferenciadas, a partir das experiências constitucionais de diversos países, e é tida por parte da doutrina como obsoleta<sup>8</sup>, considerando as tantas evoluções e hibridizações observadas ao longo do tempo<sup>9</sup>.

Apesar das abalizadas críticas na utilização da tradicional forma de sistematizar os modelos de controle de constitucionalidade, este estudo utiliza os parâmetros conceituais clássicos, por considerar que são úteis para a boa compreensão do tema e porque refletem, em boa medida, as opções do legislador constitucional brasileiro.

---

<sup>6</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023.P. 66.

<sup>7</sup> “Se o controle de constitucionalidade fosse um quebra-cabeça, a primeira peça seria a teoria dos modelos. É a partir dela que um amplo debate se forma, consolidando um campo de estudo e servindo como base para o desenvolvimento de vários sistemas. Sua formação deve-se a John Marshall, Hans Kelsen, Charles Eisenmann, Piero Calamandrei e Mauro Capelletti – a quem também se devem suas voltas pelo mundo, a sua ampla circulação e efetiva consolidação. É verdade que Kelsen, em seu clássico texto de 1928, não procura opor diferentes modos de controlar a constitucionalidade das leis, organizando-os em pares. Fornece, porém, alguns dos parâmetros pelos quais foi possível fazê-lo – os outros já tinham sido providenciados por Marshall em 1803 em *Marbury v Madison*. Sem Kelsen, Marshall estaria sozinho – e a teoria dos modelos não teria como fincar seus esportes.” (MITIDIERO, Daniel. *Processo Constitucional: do Controle ao Processo, dos Modelos ao Sistema*, São Paulo, Thomson Reuters, 2022. Pg. 41/42).

<sup>8</sup> Nesse sentido, Segado, uma das vozes de maior ressonância sobre o assunto: “La enorme expansión de la justicia constitucional ha propiciado una mixtura e hibridación de modelos, que se ha unido al proceso preexistente de progressiva convergencia entre los elementos, supuestamente contrapuestos antaño, de los dos tradicionales sistemas de control de la constitucionalidad de los actos del poder. La resultante de todo ello es la pérdida de gran parte de su utilidad analítica de la tan generalmente asumida bipolaridad ‘modelo americano versus modelo europeo-kelseniano’.” (SEGADO, Francisco Fernández. *La obsolescencia de la bipolaridad tradicional (modelo americano – modelo europeo-kelseniano) de los sistemas de justicia constitucional*. Revista de Derecho Público n.º2, Out-Nov-Dez/2003. DOI: 10.11117/22361766.02.01.03. Pg. 58).

<sup>9</sup> MITIDIERO, Daniel. *Processo Constitucional: do Controle ao Processo, dos Modelos ao Sistema*, São Paulo, Thomson Reuters, 2022. Pg. 46/47.

Quanto ao controle judicial de constitucionalidade, portanto, passa-se à apreciação dos modelos difuso e concentrado, como sendo os grandes marcos classificatórios do sistema de controle de constitucionalidade.

O modelo americano, também conhecido como *judicial review*, permite a revisão ou o controle da lei pelo Poder Judiciário, que é composto por pessoas não eleitas democraticamente. O modelo foi inaugurado no ano de 1803, com o célebre caso *Marbury vs. Madison*, um marco da jurisdição constitucional mundial. Os americanos inventaram, ainda no início do século XIX, a fórmula de que, quem controla a Constituição é o juiz da causa, qualquer juiz, incidentalmente à análise do caso concreto.

O icônico caso foi o primeiro em que a Suprema Corte americana reconheceu a inconstitucionalidade de uma lei federal, que então deixou de ser aplicada ao caso concreto. Pelo sistema americano, ou seja, modelo puramente difuso, todo órgão dotado de jurisdição é dotado, também, de jurisdição constitucional, sendo *inter partes* os efeitos das decisões, com a solução do caso concreto<sup>10</sup>. Portanto, há uma aproximação da jurisdição constitucional com a jurisdição comum, pois quem pode dizer o direito precisa poder dizer se aquela lei que incide sobre a controvérsia é, ou não, conforme a Constituição.

No sistema americano a decisão judicial não opera diretamente no plano do ordenamento normativo, isto é, não desfaz a lei, mas, conforme Gilmar Ferreira Mendes, promove a desaplicação da lei questionada ao caso concreto<sup>11</sup>. A decisão passa a valer como paradigma para outros casos, em razão do sistema de justiça americano ser regido por precedentes. É o sistema do *stare decisis*,<sup>12</sup> portanto, que atribui os efeitos vinculantes às decisões proferidas em controle de constitucionalidade<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Apesar do efeito *inter partes*, importante registrar que no direito americano, por ser um sistema de *common law*, existe a força vinculativa do precedente (*stare decisis*), o que, na prática, torna a decisão "quase *erga omnes*".

<sup>11</sup> “Embora afirmasse a nulidade da lei inconstitucional, a práxis da Corte Suprema, firmada em *Marbury vs. Madison*, consistia na não aplicação ou, como se diz hodiernamente, na desaplicação da lei questionada ao caso *sub judice*. Efetivamente, são os princípios da *common law* e, sobretudo, a regra do *stare decisis* que tornam a lei inaplicável pelos tribunais e pela própria Corte Suprema, emprestando caráter geral à declaração de inconstitucionalidade proferida pela Suprema Corte.” (MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade: Aspectos jurídicos e políticos*. 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 2024. Pg. 8).

<sup>12</sup> Conforme Sérgio Resende de Barros, “Figura jurisprudencial, o *stare decisis et non quieta movere* significa: estar com as coisas decididas e não mover as quietas. Em princípio, o juiz deve ficar com os precedentes decididos e não alterar decisões pacificadas. Por sua natureza jurisprudencial, esse princípio não impede mudar precedentes para atender à evolução. Não é vinculação inexorável. Nem é esse o seu sentido, tanto na Grã-Bretanha, quanto nos Estados Unidos.” (BARROS, Sérgio Resende de. *Controle de constitucionalidade: proposta de simplificação*. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. N.º 54. DEZ/2000. Pg. 24).

<sup>13</sup> “Ao contrário do sistema romano-germânico, a jurisprudência no *common law* ultrapassa os limites da lide entre as partes, constituindo fonte básica de criação do direito. Como já demonstrado por ocasião do estudo do *common law* inglês, desde o século XIX a regra do *precedent* impõe aos magistrados regras de direitos destacadas de outras decisões. (...) A decisão judicial apresenta dupla função: a primeira, que não é peculiar

Somente nos anos 20 do século seguinte se instauraram, na Europa, debates em torno da sistematização do controle de constitucionalidade e, especialmente, do controle judicial. O modelo de controle jurisdicional austríaco, de método concentrado, foi baseado nas ideias de Kelsen<sup>14</sup>, que desenvolveu sistematicamente os conceitos teóricos sobre jurisdição constitucional e controle de constitucionalidade conforme os conhecemos na atualidade.

Kelsen compartilhava com o modelo americano da ideia de que o controle judicial de constitucionalidade é tarefa fundamental. Seu grande ponto de discordância estava relacionado com a possibilidade de o controle ser exercido por qualquer juiz, pois tal modelo somente seria viável em sistemas judiciais baseados em precedentes<sup>15</sup>, realidade que não se observava na Europa continental<sup>16</sup>. Daí surgiu a ideia de adoção de uma Corte Constitucional, que teria o monopólio da censura constitucional, proferindo decisões com eficácia *erga omnes*.

A concepção do modelo concentrado de controle de constitucionalidade, portanto, pressupõe a existência de um órgão especializado, que detém o monopólio de dizer o que é

àquele direito, é definir e dirimir a controvérsia apresentada ao tribunal, pois na doutrina da *res judicata* as partes não podem tornar a discutir questões já decididas. A segunda função da decisão judicial, característica da tradição inglesa, é estabelecer um precedente em face do qual um caso análogo, a surgir no futuro, será provavelmente decidido dessa forma.” STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2023. Pg. 36.

<sup>14</sup> “Hans Kelsen é bem diferente. Trata-se do mais resoluto e, em sua argumentação, o mais consistente defensor da jurisdição constitucional (*Verfassungsgerichtsbarkeit*). Atribui-se a ele o mérito de ser o criador da jurisdição constitucional especializada, aquela em que o controle normativo assume o posto de competência central, consoante disposto na Constituição da Áustria de outubro de 1920 – a qual deriva de seus anteprojetos.” (GRIMM, Dieter. *Jurisdição constitucional e democracia: ensaios escolhidos*. Coordenação: Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo. Editora Contracorrente. 2023. Pg. 59.)

<sup>15</sup> Conforme Daniel Mitidiero: “A fim de descartar a possibilidade de se atribuir eficácia *inter partes* à anulação, Kelsen refere que são ‘evidentes’ os ‘defeitos e a insuficiência’ dessa opção, da qual resulta ‘a falta de unidade das soluções e a insegurança do direito.’” (MITIDIERO, Daniel. *Processo Constitucional: do Controle ao Processo, dos Modelos ao Sistema*, São Paulo, Thomson Reuters, 2022. Pg. 40). Ainda com relação às razões que levaram Kelsen a se opor ao modelo difuso de controle de constitucionalidade, menciona Luís Roberto Barroso: “Em sua formulação típica, o controle concentrado, exercido por cortes constitucionais, expressava convicções doutrinárias de Hans Kelsen, seu idealizador, e que eram diversas das que prevaleceram nos Estados Unidos. Além disso, duas outras razões fático-jurídicas induziram ao desenvolvimento de um modelo alternativo nos países continentais europeus: a) a inexistência de *stare decisis* em seus sistemas judiciais; b) a existência de magistratura de carreira para a composição dos tribunais.” (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023. Pg. 71).

<sup>16</sup> Lenio Luiz Streck, citando Pablo Tremps (*Tribunal constitucional y poder judicial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985), sugere que não seria suficiente “a explicação baseada na tese de que a Europa optou por Tribunais *ad hoc* em face de não existir, no modelo romano-germânico, a figura do *stare decisis*, apto a conceder efeito *erga omnes* às decisões. Essa explicação não convence. É razoável sustentar, destarte, que a razão da exclusão do juiz ordinário do controle da constitucionalidade baseia-se muito mais em motivações de ordem política, com raízes na Revolução Francesa, em especial na discussão acerca da noção de soberania popular. (...) Porém, o espírito da época, ‘da revolta dos juízes contra a lei’, imperante no início do novo século, leva Kelsen a criar um tribunal especial alheio à jurisdição ordinária. (...) É certo, sem dúvida, que a criação de um tribunal constitucional acarreta certos problemas técnicos e racionaliza a justiça constitucional. Porém, sua natureza de tribunal especializado, *ad hoc*, situado fora da jurisdição ordinária, somente pode ser explicada plenamente por essa desconfiança política acerca dos juízes. (...) A instituição de um sistema de fiscalização concentrado visou antes afastar os magistrados europeus do controle da constitucionalidade” (STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2023. Pg. 107).

constitucional, ou não, funcionando como “legislador negativo”, de modo que a lei declarada inconstitucional deve ser considerada inconstitucional para todos.

Em resumo, essa primeira grande subdivisão dos modelos de controle de constitucionalidade revela a sua evolução histórica e sistematização nos diferentes sistemas de justiça, sendo o modelo difuso exercido por qualquer órgão jurisdicional, com competência espalhada, portanto, e o modelo concentrado exercido por órgão específico, com competência especial.

Conforme será abordado adiante, o Brasil consagrou no texto constitucional os dois modelos de controle de constitucionalidade, sendo que, com relação ao concentrado, ele pode ser exercido perante o Supremo Tribunal Federal e também perante os Tribunais de Justiça dos Estados, estes quando o paradigma do controle de constitucionalidade for a Constituição Estadual.

Essa característica tem relação com a organização federativa do estado brasileiro, e o controle é tido por concentrado porque exercido por um órgão especial e específico com atribuições próprias para tanto, seja o Supremo Tribunal Federal, sejam os Tribunais de Justiça estaduais, cada qual no exercício de suas competências, com instâncias de jurisdição constitucional especiais.

Em resumo, portanto, a mais significativa classificação dos sistemas de controle de constitucionalidade leva à constatação de dois grandes modelos, conforme ensinamento de Gilmar Ferreira Mendes<sup>17</sup> originalmente de 1990, mas que permanece atual:

“A ligeira comparação dos diversos sistemas de controle de constitucionalidade demonstra a consolidação de dois modelos básicos, representados pelo *controle difuso* de constitucionalidade, de origem norte-americana, amplamente adotado nos países sul-americanos, e pelo *controle concentrado*, consagrado, inicialmente, na Constituição austríaca de 1920-1929, dominante entre os países europeus. Diversamente do sistema difuso de controle de constitucionalidade, confiado, normalmente, a todos os órgãos jurisdicionais, o modelo concentrado outorga a um tribunal especial o monopólio da censura (*Verwerfungsmonopol*). A questão constitucional deixa de ser um incidente ou simples prejudicial, tal como colocada no sistema difuso, assumindo, no modelo concentrado, o caráter de uma questão principal, ainda quando suscitada numa relação processual concreta.”

Superada a abordagem quanto à principal subdivisão conceitual dos modelos de controle de constitucionalidade jurisdicional, e a fim de melhor posicionar os conceitos relacionados ao assunto, como forma de empregá-los de modo assertivo ao longo do estudo, serão abordadas, ainda, algumas outras formas de classificação dos modelos de controle de

---

<sup>17</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade: Aspectos jurídicos e políticos*. 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 2024. Pg. 83.

constitucionalidade<sup>18</sup>, aqui selecionadas conforme a afinidade com a pesquisa. Desse modo, a seguir serão brevemente mencionadas as classificações conforme o modo como o controle é exercido, e também quanto ao seu objeto.

Quanto ao modo como é exercido, o controle de constitucionalidade jurisdicional pode se dar pela via incidental, ou pela via principal. Diz-se incidental o modelo de controle que tem como provocação um caso concreto, de modo que a controvérsia sobre a constitucionalidade da lei surge como uma questão prejudicial do mérito. A controvérsia constitucional é apreciada por meio de um incidente, não se confundindo com a controvérsia de mérito que envolve o caso concreto. No Brasil, a via incidental é verificada no controle difuso de constitucionalidade<sup>19</sup>, de sorte que são tratados como sinônimos pela doutrina.

De outro lado, é considerado principal o controle de constitucionalidade no qual o mérito da controvérsia é, exatamente, a possível inconstitucionalidade de uma lei em tese. Não há, no controle principal, um caso concreto a ser resolvido após deliberação sobre a constitucionalidade da norma, pois o mérito da controvérsia é saber se a lei é constitucional, ou não. No Brasil, o controle concentrado de constitucionalidade é também tido por controle principal, sendo o processo objetivo, de análise da lei em tese.

Outra classificação que merece observação, inclusive porque muito próxima à anteriormente demonstrada, é a classificação quanto ao objeto do controle de constitucionalidade, podendo ser concreto, ou abstrato. Pela nomenclatura facilmente se deduz que o controle concreto tem por objeto a análise da constitucionalidade da lei aplicada ao caso concreto. Já no controle abstrato, o objeto de julgamento é a lei em tese, a lei abstratamente considerada.

Avançando na combinação dos critérios classificatórios, é possível concluir, a essa altura, que o controle concentrado no Brasil é também principal e abstrato. Igualmente, é possível concluir que o controle difuso brasileiro é tanto incidental, quanto concreto, podendo

---

<sup>18</sup> Lenio Luiz Streck, citando Lucio Pegoraro (*La justicia constitucional – una perspectiva comparada*. Madrid: Dykinson, 2004), trata da necessidade de adaptação dos modelos e classificações de controle de constitucionalidade construídos pela doutrina, considerando que “os tribunais tem sido investidos de funções adicionais, que os colocam em posição peculiar no âmbito das formas de Estado e de governo”. A partir dessa visão, consideram viável novas classificações de modelos de controle de constitucionalidade, como, exemplificativamente, em razão da extensão funcional da jurisdição constitucional, isto é, se exercem uma única atividade, ou várias, além do controle de constitucionalidade das leis, e, também exemplificativamente, o parâmetro do controle de constitucionalidade, se admissível apenas o texto constitucional, ou se também tratados e declarações internacionais. (STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2023. Pg. 63/66.)

<sup>19</sup> Algumas Cortes Constitucionais europeias contemplam a via incidental também no controle concentrado, promovendo-se o sobrestamento do caso concreto pelo juiz da causa e envio do processo para análise da Corte Constitucional, em controle concentrado. Citando exemplos nesse sentido: MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade: Aspectos jurídicos e políticos*. 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 2024. Pg. 95 e seguintes.

derivar para o formato de controle abstrato quando recursos extraordinários são julgados na sistemática da repercussão geral, embora, mesmo nestes casos, seja sempre necessário resolver o caso concreto que deu origem à controvérsia constitucional. Ou seja: ainda que no julgamento em regime de repercussão geral seja firmada uma tese, que vai atingir outros processos além daquele, esse julgamento continua na órbita do controle difuso-incidental-concreto, por meio do qual se visa ao julgamento de um caso concreto, sendo a questão constitucional algo incidental.

O controle difuso, portanto, quando exercido pela via do recurso extraordinário julgado no rito da repercussão geral, pode ser considerado tanto concreto, quanto abstrato, comportando mais de um tipo de modelo classificatório. Parece ser o caso de combinação dos modelos, e não necessariamente exclusão de um para substituição pelo outro. Essa hibridização, por sua vez, longe de desqualificar a utilidade dos critérios de classificação, como considera parte da doutrina especializada<sup>20</sup>, parece reforçar sua utilidade, como forma de bem identificar os institutos, suas funcionalidades e efeitos.

Tanto é assim que após registrar as teorias que invocam a obsolescência da bipolaridade dos modelos, Daniel Mitidiero<sup>21</sup> pondera a respeito da persistência de sua utilidade, tratando-a metaforicamente como uma peça essencial do quebra-cabeça do controle de constitucionalidade, inclusive porque a associação entre os critérios de classificação dos modelos é resultado de fatores variados, a depender da realidade de cada país.

Dessa forma é que o modelo difuso de controle de constitucionalidade, importado dos Estados Unidos com suas tradicionais características de controle incidental e concreto, sofreu temperamentos na história recente da jurisdição constitucional brasileira e passou a também

---

<sup>20</sup> Citando Francisco Fernández Segado, Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco, Lucio Pegoraro e Guillaume Tusseau, Daniel Mitidiero afirma: Diante de todas essas alterações, as contraposições clássicas começaram a desbotar, sendo lembradas cada vez mais com a mesma textura de um sonho antigo. Esses desgastes levaram a doutrina a denunciar a ‘obsolescência’ da bipolaridade dos modelos austriaco e americano e a questionar a utilidade dos demais tipos que se formaram à sua margem. Em outras palavras, indicaram a necessidade de rearticulação da teoria dos modelos ou mesmo de seu abandono.” (MITIDIERO, Daniel. *Processo Constitucional: do Controle ao Processo, dos Modelos ao Sistema*, São Paulo, Thomson Reuters, 2022. Pg. 46/47).

<sup>21</sup> “A doutrina tem razão ao sublinhar o desgaste da teoria dos modelos, na medida em que dificilmente um sistema constitucional compra de porteira fechada um dado tipo ideal. Além disso, não há qualquer necessidade lógica na respectiva composição, porque a associação entre os critérios é contingente. Isso não significa, porém, que não constitua uma das peças essenciais do nosso quebra-cabeça: significa apenas que, para obtermos uma imagem mais nítida do sistema brasileiro, é preciso encaixá-la – ciente dos seus limites – com outras peças. Esses novos itens são precisamente os critérios desenvolvidos ao longo dos anos pela doutrina para analisar o controle de constitucionalidade.” MITIDIERO, Daniel. *Processo Constitucional: do Controle ao Processo, dos Modelos ao Sistema*, São Paulo, Thomson Reuters, 2022. Pg. 48/49).

assumir características de controle abstrato, quando julgado o recurso extraordinário no rito da repercussão geral, mantido o seu exercício pela via difusa e incidental<sup>22</sup>.

Explorados os principais critérios de classificação do controle de constitucionalidade jurisdicional conforme exercido no Brasil, é possível afirmar que a jurisdição constitucional brasileira tem um modelo dual, em que o controle concentrado é também principal e abstrato, e o controle difuso é também incidental e concreto, podendo adicionalmente assumir a feição de controle abstrato nos casos de recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral.

## 1.2. Controle de constitucionalidade no Brasil.

Conforme verificado na explanação sobre os principais critérios de classificação, o Brasil tem hoje um modelo de controle de constitucionalidade judicial que pode ser considerado dual, congregando em seu ordenamento o modelo difuso idealizado nos Estados Unidos da América, e o modelo concentrado, com forte inspiração na experiência europeia. Na assertiva metáfora de Daniel Mitidiero<sup>23</sup>:

“O processo constitucional brasileiro é um encontro de águas. Historicamente, ondas americanas e europeias quebraram de forma sucessiva entre nós. Como se formaram de diferentes maneiras, chegando a soluções muitas vezes opostas, esses dois modelos representam correntes e contracorrentes que volta e meia agitam a nossa maré. Quem olha da praia, enxerga quase sempre uma bandeira vermelha lá na casinha de salva-vidas. Acompanhar de perto essa formação é a melhor maneira de organizar os critérios que presidem o nosso sistema.”

A história do controle de constitucionalidade no Brasil demonstra que inicialmente, no período imperial, e por inspiração francesa<sup>24</sup>, o controle era exercido de modo incipiente e apenas se considerava viável por um órgão político<sup>25</sup>. Com efeito, a Constituição Imperial,

<sup>22</sup> A ideia será melhor desenvolvida na seção 2.

<sup>23</sup> MITIDIERO, Daniel. *Processo Constitucional: do Controle ao Processo, dos Modelos ao Sistema*, São Paulo, Thomson Reuters, 2022. Pg. 52/53.

<sup>24</sup> “A Constituição de 1824 não estabeleceu um controle *strictu sensu* de constitucionalidade. Por inspiração francesa, não foi concedida ao Poder Judiciário a prerrogativa de declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos legislativos. Como já visto anteriormente, o contexto em que ocorreu a Revolução Francesa e a influência das ideias de Rousseau e Montesquieu foram decisivos no papel (secundário) que foi dado ao Judiciário no que concerne ao controle de constitucionalidade das leis.” (STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2023. Pg. 123).

<sup>25</sup> MARQUES, Andreo Aleksandro Nobre. *Evolução do instituto do controle de constitucionalidade no Brasil. Da Constituição Imperial à Emenda Constitucional n.º 45/2004*. Revista de Informação Legislativa, n. 170, abr/jun. 2006, pg. 18. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/170/ril\\_v43\\_n170\\_p17.pdf/@download/file/ril\\_v43\\_n170\\_p17.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/170/ril_v43_n170_p17.pdf/@download/file/ril_v43_n170_p17.pdf)

conforme registra Zeno Veloso<sup>26</sup>, expressamente conferiu ao Poder Legislativo a competência para fazer as leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las, prevendo, também, que ao Legislativo cabia velar pela guarda da Constituição<sup>27</sup>.

Com a Constituição Republicana de 1891 se adotou o controle de constitucionalidade jurisdicional, previsto para ser exercido exclusivamente de modo difuso, com inspiração direta no modelo norte americano<sup>28</sup>. O Brasil, de forte tradição *civil law*, ainda longe de desenvolver um sistema de precedentes, importou o modelo americano de controle de constitucionalidade por grande influência de Rui Barbosa<sup>29</sup>.

Lenio Streck<sup>30</sup> registra que o poder de guarda da constituição por meio do controle de constitucionalidade das leis foi transferido do Poder Legislativo ao Poder Judiciário porque a República corria o risco de a monarquia voltar pela lei infraconstitucional, considerando a formação de novo parlamento, cuja composição e orientação política eram incertas, tudo na iminência de aprovação de leis importantes para a nação, como o Código Civil, normas de Direito Comercial e Direito Econômico.

O controle difuso de constitucionalidade, inaugurado com a República, desde o princípio já trazia as características que nele se observam até os dias atuais<sup>31</sup>: repressivo, concreto, difuso, incidental, com efeitos *inter partes*, declaratório e de eficácia *ex tunc*.<sup>32</sup>

<sup>26</sup> VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*, 3ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 2003. Pg. 29.

<sup>27</sup> Embora pareça um controle incipiente, Victor Aguiar Jardim de Amorim registrou em sua tese de doutorado a relevância da atuação da Assembleia Geral na fiscalização da adequação constitucional de atos provinciais. Sua pesquisa realizou análise dos trabalhos parlamentares no período de 1835 a 1889 e encontrou 25 (vinte e cinco) ações de controle efetivadas e concluídas, . (AMORIM, Victor Aguiar Jardim. *Estado unitário e descentralização política no Império brasileiro: a experiência da Assembleia Geral Legislativa quanto à análise de adequação dos atos provinciais*. Tese (doutorado). Universidade de Brasília. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. 2023. <http://educapes.capes.gov.br/handle/capes/946097>).

<sup>28</sup> Marcelo Casseb Continentino realiza importante ponderação crítica quanto à ideia de que o modelo de controle jurisdicional de constitucionalidade teria disso transplantado dos Estados Unidos, sem que sejam consideradas as práticas institucionais que vigoraram por quase setenta anos sob a égide da Constituição imperial. O autor avalia que, ao se considerar, de modo simplificado, que o nascedouro do controle de constitucionalidade no Brasil se deu com a Constituição republicana, “Deixamos, em consequência, de interessar-nos pelo pensamento constitucional brasileiro desenvolvido ao longo do século XIX bem como pelas práticas institucionais e pelo contexto histórico-político, que, certamente, tiveram impacto no processo de introdução e de assimilação do controle judicial de constitucionalidade no Brasil.” (CONTINENTINO, Marcelo Casseb. *História do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: percursos do pensamento constitucional no século XIX (1824-1891)*. São Paulo, Almedina, 2015.)

<sup>29</sup> Gilmar Ferreira Mendes registra que “O regime republicano inaugura uma nova concepção. A influência do Direito norte-americano sobre personalidades marcantes, como a de Rui Barbosa, parece ter sido decisiva para a consolidação do modelo difuso, consagrado já na chamada Constituição Provisória de 1890 (art. 58, §1º, a e b).” (MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade: Aspectos jurídicos e políticos*. 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 2024. Pg. 118.)

<sup>30</sup> STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2023. Pg. 132/134).

<sup>31</sup> Conforme Luís Roberto Barroso: “Com alterações de pequena monta, a fórmula permaneceu substancialmente a mesma ao longo de toda a República, chegando à Constituição de 1988”. (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023.Pg. 86).

A Carta de 1934 trouxe três grandes inovações para a conformação do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro: (i) a regra da reserva de plenário para a declaração de inconstitucionalidade pelos tribunais<sup>33</sup>, (ii) a fórmula do Senado, com a possibilidade de se atribuir eficácia *erga omnes* à declaração de inconstitucionalidade realizada pelo Supremo Tribunal Federal, e a (iii) Representação Interventiva, primeira modalidade de ação direta<sup>34</sup>, embrionária do modelo concentrado, que só iria ser criado no ordenamento brasileiro em 1965.

A cláusula de reserva de plenário, mantida no texto constitucional até os dias atuais, foi introduzida na Carta de 1934 a fim de evitar as flutuações de entendimento dos tribunais decorrentes de votações fracionárias, preservando-se a segurança jurídica<sup>35</sup> no exercício do controle difuso de constitucionalidade. A regra é direcionada a todos os tribunais e determina que a declaração de inconstitucionalidade somente pode se dar pela maioria da totalidade dos membros das cortes.

Quanto à chamada “fórmula do Senado”, o mecanismo consiste em que, uma vez declarada a inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, o Senado pode suspender a eficácia da lei, atribuindo efeito vinculante *erga omnes* à decisão. A suspensão da eficácia da lei por parte do Senado, portanto, é medida que opera no plano normativo, daí sua natural vinculatividade ampla.

Interessante notar que a introdução do referido mecanismo na Carta de 1934 representou significativo aperfeiçoamento do modelo difuso de controle de constitucionalidade importado dos Estados Unidos, adaptando-o ao sistema de justiça brasileiro. Com efeito, conforme anota Lenio Streck<sup>36</sup>, em razão da jurisdição brasileira ser de tradição *civil law*, havia dificuldades operacionais no uso do modelo de controle difuso, idealizado no sistema norte americano, cuja tradição jurisdicional é baseada em precedentes.

---

<sup>32</sup> MITIDIERO, Daniel. *Processo Constitucional: do Controle ao Processo, dos Modelos ao Sistema*, São Paulo, Thomson Reuters, 2022. Pg. 54.

<sup>33</sup> VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*, 3ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 2003. Pg. 31

<sup>34</sup> MITIDIERO, Daniel. *Processo Constitucional: do Controle ao Processo, dos Modelos ao Sistema*, São Paulo, Thomson Reuters, 2022. Pg. 56-58.

<sup>35</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade: Aspectos jurídicos e políticos*. 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 2024. Pg. 121.

<sup>36</sup> “Havia, entretanto, um problema que afetava, sobretudo, as possibilidades do florescimento de uma jurisdição constitucional mais efetiva no Brasil, e que somente foi percebido no processo constituinte de 1933-1934, sem, contudo, a necessária suficiência, uma vez que sanado tão somente no ano de 1965. Com efeito, o maior problema dessa nossa embrionária forma de controle decorria do fato de que não havia como dar efeito *erga omnes* e vinculante às decisões do Supremo Tribunal Federal. Ou seja, o controle difuso – enquanto mecanismo isolado – somente funciona no sistema do *common law*; ou, *contrario sensu*, o sistema romano-germânico não pode prescindir do controle concentrado de constitucionalidade.” (STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2023. Pg. 141).

Essa dificuldade operacional foi atenuada com a possibilidade de se atribuir vinculatividade, via Senado Federal, às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em que declarada a inconstitucionalidade de leis, de modo a ampliar a eficácia da decisão fazendo-a alcançar o plano normativo e, dessa forma, vinculando a todos.

Também inovou a Constituição de 1934 ao instituir a chamada Representação Interventiva, que pode ser considerada, de modo longínquo, como a precursora das atuais ações diretas de controle de constitucionalidade. A Representação Interventiva tinha por objetivo viabilizar a intervenção federal em um Estado, e o legitimado para sua propositura era, exclusivamente, o Procurador-Geral da República.

À época ainda não havia no Brasil o modelo de controle concentrado de constitucionalidade, mas se obtinha resultado semelhante por meio da utilização da referida ação. Isso porque era requerida a intervenção federal de um Estado em razão de uma lei estadual reputada inconstitucional e, na sequência, o Supremo Tribunal Federal suspendia a lei estadual indigitada, ficando a intervenção federal prejudicada. O mecanismo, baseado no sistema federativo de organização do estado brasileiro, só funcionava com relação às leis estaduais, e acabou sendo utilizado como sucedâneo de ação direta de controle de constitucionalidade<sup>37</sup>, como um caminho para obter a declaração de inconstitucionalidade de leis estaduais.

As inovações trazidas pela Constituição de 1934 demonstram os primeiros traços característicos do controle concentrado, que então não existia no Brasil. Desde a Proclamação da República o sistema brasileiro previa apenas o controle difuso de constitucionalidade, e assim foi mantido na Carta de 1934. Entretanto, alguns elementos próprios do modelo concentrado, como a Representação Interventiva e a possibilidade de se atribuir efeitos vinculantes à decisão do Supremo Tribunal Federal – ainda que pela via do Senado Federal – passaram a ser verificados.

A Constituição de 1937, outorgada no período Vargas, refletia o autoritarismo do Estado Novo e, embora haja questionamentos até sobre sua entrada ou não em vigor<sup>38</sup>,

---

<sup>37</sup> Zeno Veloso, citando Paulo Bonavides, registra que os “historiadores constitucionais, quase todos (...) coincidem em assinalar a importância da Constituição de 1934 como um expressivo marco na progressão do País rumo a um controle direto de constitucionalidade, ressaltando que, de suas inovações, a que mais importa com respeito à via de ação é a da representação interventiva (art. 12, §2º), ‘porquanto o exame de constitucionalidade pelo Pretório Supremo já não ocorreria apenas incidentalmente, no transcurso de uma demanda, mas por efeito de uma provocação cujo objeto era a declaração mesma de constitucionalidade da lei que decretara a intervenção federal.’” (VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*, 3ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 2003. Pg. 31) (Citando Paulo Bonavides, Curso de Direito Constitucional. 4ª ed., São Paulo, Malheiros, 1993, Pg. 257).

<sup>38</sup> “Formalmente é possível dizer, com Loewenstein, que a Carta Polaca nem sequer entrou em vigor, pois consoante o art. 187, ‘esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na

manteve a previsão do controle de constitucionalidade difuso vigente no país desde o início da república, mas previu que a declaração de inconstitucionalidade poderia ser revista por iniciativa do Chefe do Poder Executivo<sup>39</sup>, em provocação ao Poder Legislativo, que poderia restaurar sua validade por dois terços dos votos de ambas as casas legislativas<sup>40</sup>.

Com a redemocratização e o advento da Constituição de 1946, o modelo de controle de constitucionalidade praticado no Brasil voltou a assumir, significativamente, o perfil desenhado pelo constituinte de 1934, reiterando a previsão da cláusula de reserva de plenário, a volta da possibilidade de o Senado Federal suspender a eficácia de lei declarada inconstitucional<sup>41</sup> e a supressão da medida que havia sido inaugurada na Carta de 1937, que permitia aos Executivo e Legislativo o restabelecimento da validade de lei declarada inconstitucional pelo Judiciário.

Foi na vigência da Constituição de 1946 que o controle concentrado de constitucionalidade finalmente foi implantado de forma oficial no Brasil<sup>42</sup>, o que se deu por meio da Emenda Constitucional n.º 16/65, com a criação da representação de inconstitucionalidade, quando passou a ser possível questionar tanto leis federais, quanto leis estaduais em tese, e tendo como parâmetro de controle a Constituição Federal. A partir de então se adotou formalmente o controle concentrado no país, com monopólio da legitimidade ativa conferida ao Procurador-Geral da República.

De se notar que a introdução da ação direta, à época chamada de representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, foi feita no texto constitucional sem prejuízo do modelo de controle difuso de constitucionalidade<sup>43</sup>. A EC 16/65, portanto, aperfeiçoou o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro com a introdução de mais um modelo, no caso, o modelo concentrado de controle, passando o sistema a ser considerado dual, como o é até os dias atuais.

---

forma regulada em decreto do Presidente da República'. O art. 186, entretanto, estabelecia o estado de emergência em todo o País, sendo que durante esse estado emergencial a Constituição ficava suspensa, nos termos dos arts. 168 e 170" (STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2023. Pg. 149.)

<sup>39</sup> VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*, 3ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 2003. Pg. 32.

<sup>40</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade: Aspectos jurídicos e políticos*. 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 2024. Pg. 123.

<sup>41</sup> Ao tratar da Constituição de 1937 Gilmar Mendes registra que "do texto constitucional não constavam, igualmente, as disposições sobre a competência do Senado Federal para suspender a execução da lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal." (MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade: Aspectos jurídicos e políticos*. 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 2024. Pg. 125).

<sup>42</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023. Pg. 87.

<sup>43</sup> VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*, 3ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 2003. Pg. 33.

Antes do advento da referida emenda, e conforme já citado, a representação interventiva era utilizada como sucedâneo de ação direta de controle de constitucionalidade. Após a introdução da ação direta, à época, representação de inconstitucionalidade, a representação interventiva passou a se restringir à resolução de questões federativas, assumindo feição semelhante à da atual ação direta interventiva.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 mantiveram o perfil de controle de constitucionalidade então vigente, sem inovações ou modificações significativas.

O próximo grande salto de aperfeiçoamento do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro ocorreu com o advento da Constituição de 1988, em que o modelo dual foi claramente consagrado, mantendo-se o controle difuso tradicional e ampliando as vias de acesso do controle concentrado com a criação da ação direta de inconstitucionalidade e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão (CF, art. 102, I, *a* e art. 103, §2º), herdeiras da representação de inconstitucionalidade, agora com legitimidade ativa ampliada (CF, art. 103).

Também o texto de 1988 previu a possibilidade de manejo da ação direta de inconstitucionalidade perante os Tribunais de Justiça estaduais, quando constatada inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição Estadual (CF, art. 125, §2º), mecanismo que se justifica em razão da estruturação federada do estado brasileiro. A decisão proferida em ação direta estadual pode ser revista em grau de recurso extraordinário pelo Supremo Tribunal Federal<sup>44</sup> quando a norma constitucional estadual paradigma encontrar simetria no texto constitucional federal, ou ainda, quando a decisão do Tribunal de Justiça incidir em uma das hipóteses de cabimento do recurso extraordinário (CF, art. 102, III).

A Constituição de 1988 previu, também, uma ação direta de controle inovadora, a chamada arguição de descumprimento de preceito fundamental (CF, art. 102, §1º). Na sequência, com a Emenda Constitucional n.º 03/93, o sistema de controle ganhou reforço na via concentrada com a criação da ação declaratória de constitucionalidade. Foi o momento em que o sistema de controle concentrado se completou, com as quatro ações diretas em uso no país, regulamentadas pelas Leis n.º 9.868/1999 e 9.882/1999.

---

<sup>44</sup> Conforme decidido no RE n.º 913.517, é de competência do Plenário do Supremo Tribunal Federal a apreciação e julgamento de recursos extraordinários interpostos contra decisões proferidas em ações diretas de inconstitucionalidade decididas pelos Tribunais de Justiça Estaduais. O entendimento se aplica ao julgamento dos recursos internos (agravos internos e embargos de declaração) interpostos contra decisões monocráticas proferidas pelos Ministros Relatores.

Com o advento da Emenda Constitucional n.º 45/2004, a chamada reforma do Judiciário, houve a criação da súmula vinculante (CF, art. 103-A), instituto que, embora não possa ser considerado no âmbito do sistema de controle de constitucionalidade, trouxe reflexos significativos para o aperfeiçoamento da jurisdição constitucional como um todo, pois deu início ao movimento que forjou o sistema de precedentes no direito processual brasileiro.

Para os fins do presente estudo, considera-se que a grande inovação trazida pela Emenda Constitucional n.º 45/2004 foi a criação da repercussão geral do recurso extraordinário (CF, art. 102, §3º), instrumento que repaginou o controle difuso de constitucionalidade brasileiro. Embora tenha sido prevista como pressuposto recursal, a repercussão geral foi reconfigurada pela prática forense exercida ao longo dos anos pelo Supremo Tribunal Federal, e hoje se apresenta, também, como técnica de julgamento que permite à Suprema Corte realizar julgamento abstrato na via do controle difuso e concreto de constitucionalidade. Nesse sentido, a repercussão geral foi evoluindo de um requisito de admissibilidade, para um regime de julgamento dos recursos extraordinários.

Analisando a evolução histórica do controle de constitucionalidade no Brasil, é possível identificar certo movimento pendular, em que determinados períodos históricos levam à ênfase ao modelo difuso e outros, uma maior atenção ao modelo concentrado. Com a proclamação da república, verifica-se a existência apenas do modelo difuso de constitucionalidade, utilizado nos mesmos moldes como importado dos Estados Unidos, e, posteriormente, a partir da Constituição de 1934, a introdução de temperamentos para sua melhor adaptação ao sistema judiciário brasileiro, com a possibilidade de suspensão, pelo Senado Federal, da execução de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

O período histórico posterior à Constituição de 1934 parece revelar uma forte tendência à tentativa de implantação do controle concentrado de constitucionalidade, frustrado naquela constituinte<sup>45</sup>, mas cujas ideias já estavam lançadas. Observa-se, a partir de então, o uso da representação interventiva para se alcançar resultados típicos das ações diretas de controle de constitucionalidade para, só em 1965 formalmente se introduzir o modelo da ação direta e abstrata no ordenamento constitucional, modelo que seria consagrado de forma estruturada na Constituição de 1988.

Desde 1934, portanto, e até os anos posteriores ao advento da Constituição de 1988 verifica-se a preponderância de atenção ao controle concentrado, que seguia em processo de

---

<sup>45</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade: Aspectos jurídicos e políticos*. 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 2024. Pg. 123.

aperfeiçoamento. O controle difuso, por sua vez, vinha mantendo a mesma configuração que havia assumido desde sua implantação, com o advento da república, sem grandes inovações.

Após a Emenda Constitucional 45/2004 e a introdução da repercussão geral como requisito para interposição do recurso extraordinário, o controle difuso parece ter voltado à cena com mais evidência. Não se desconhece o fato de que o controle concentrado ocupa espaço significativo nas observações da doutrina especializada e na própria construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, como registra Luís Roberto Barroso<sup>46</sup> ao considerar que há, no Brasil, uma tendência à ampliação da jurisdição constitucional exercida no modo concentrado e abstrato.

No entanto, se observa que a grande inovação no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro na última década se apresenta no âmbito do controle difuso de constitucionalidade. Este, sim, sofreu significativo alargamento com o aperfeiçoamento do uso, na prática, da repercussão geral do recurso extraordinário. Esse aperfeiçoamento do instituto vem sendo capitaneado majoritariamente pela jurisprudência da própria Suprema Corte. O momento histórico parece revelar um movimento de conformação dos mecanismos processuais disponíveis para a defesa e garantia do texto constitucional<sup>47</sup>.

### 1.3. Controle difuso de constitucionalidade.

O objeto do presente estudo é a investigação da abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral, e o recurso extraordinário representa a principal e mais democrática<sup>48</sup> porta de acesso à jurisdição constitucional realizada no modelo difuso, pelo Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>46</sup> “Contata-se, do breve relato empreendido, uma nítida tendência, no Brasil ao alargamento da jurisdição constitucional abstrata e concentrada, vista por alguns autores como um fenômeno ‘inquietante’. Para tal direcionamento contribuiu, claramente, a ampliação da legitimação ativa para ajuizamento da ação direta, além de inovações como a ação declaratória de constitucionalidade e a própria arguição de descumprimento de preceito fundamental.” BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023. Pg. 91). Conforme será demonstrado oportunamente, o que parece ser preponderante no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, no atual momento, é o julgamento abstrato de causas, não importando se feito na via do controle difuso, ou se na via do controle concentrado.

<sup>47</sup> Conforme a assertiva percepção de Daniel Mitidiero: “É fácil perceber que o sistema brasileiro oferece uma profusão de caminhos para a garantia da Constituição. Se fosse uma personagem, seria como aqueles homens flutuantes, quase idênticos, vestidos com sobretudos e chapéus-coco daquele quadro do Magritte. Tanto o controle incidental como o principal oferecem vários meios comuns e especiais para a efetividade da Constituição.” (MITIDIERO, Daniel. *Processo Constitucional: do Controle ao Processo, dos Modelos ao Sistema*, São Paulo, Thomson Reuters, 2022. P. 60).

<sup>48</sup> Conforme Luís Roberto Barroso, “sem embargo da expansão do controle por via de ação direta, nos últimos anos, o controle incidental ainda é a única via cessível ao cidadão comum para a tutela de seus direitos subjetivos constitucionais.” (*O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023. Pg. 133).

A fim de situar o estudo da repercussão geral e do recurso extraordinário, mostra-se relevante avançar em alguns aspectos conceituais relacionados com o controle difuso de constitucionalidade, pois apesar das grandes inovações trazidas pela repercussão geral, e embora presente forte aproximação com aspectos próprios do controle concentrado, o recurso extraordinário continua posicionado na esfera do controle difuso de constitucionalidade, controle exercido a partir do caso concreto e pela via incidental.

Essa premissa, inclusive, é de fundamental importância para o estudo do tema, pois não se pode perder de vista que o recurso extraordinário, mesmo quando julgado na sistemática da repercussão geral, não deve ser confundido com as ações diretas de controle de constitucionalidade, apesar das semelhanças identificadas em seus efeitos e procedimentos perante o Supremo Tribunal Federal. O modelo difuso de controle de constitucionalidade desempenha papel extremamente relevante na jurisdição constitucional<sup>49</sup> e consiste no mais democrático meio de acesso à Corte Constitucional<sup>50</sup>, daí a relevância de sobre ele discorrer, ainda que brevemente.

O modelo difuso de controle de constitucionalidade está presente no Brasil desde a proclamação da república, tendo sido previsto na Constituição de 1891 e em todas as cartas constitucionais que a sucederam, mantendo, em linhas gerais, o mesmo perfil inicialmente desenhado, com forte inspiração no *judicial review* norte americano.

Sua característica marcante é o fato de que a inconstitucionalidade da norma pode ser suscitada em qualquer tipo de processo, perante qualquer juízo, em qualquer grau de jurisdição, inclusive perante os Tribunais Superiores e perante o próprio Supremo Tribunal Federal.

Juízes de primeiro grau podem realizar o controle de constitucionalidade no exercício de sua jurisdição, assim como os Tribunais de Justiça estaduais, Tribunais Regionais Federais e os Tribunais Regionais do Trabalho, estes em ações originárias ou em sede de recursos, bem como os Tribunais Superiores, tanto em ações originárias, como quando julgarem os recursos de suas competências.

---

<sup>49</sup> Em defesa da relevância do controle difuso e sua importância para o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, assim discorre Lenio Streck: “Com efeito, o controle difuso de constitucionalidade, mantido até hoje inclusive em países como Portugal, retira do órgão de cúpula do Poder Judiciário o monopólio do controle de constitucionalidade, servindo de importante mecanismo de acesso à justiça e, conseqüentemente, à jurisdição constitucional. A importância do mecanismo do controle difuso mostra-se absolutamente relevante, uma vez que permite que juízes de primeiro grau e tribunais em suas composições plenárias, mediante incidente de inconstitucionalidade devidamente suscitado, realizem a filtragem constitucional, que vai desde a simples expunção de um texto inconstitucional até a correção de textos por meio dos institutos da interpretação conforme a Constituição e da inconstitucionalidade parcial sem redução de texto.” (STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2023. Pg. 166).

<sup>50</sup> Diferente das ações de controle concentrado, cuja legitimidade ativa é restrita.

É bem verdade que, quanto ao exercício do controle difuso por parte dos Tribunais Superiores no julgamento de recursos excepcionais, a arguição da inconstitucionalidade, embora considerada matéria de ordem pública, sofre certo temperamento em razão da necessidade de presquestionamento do tema nas instâncias ordinárias, conforme jurisprudência consolidada no enunciado das Súmulas n.º 356<sup>51</sup> e n.º 282<sup>52</sup> do Supremo Tribunal Federal, Súmula n.º 211<sup>53</sup> do Superior Tribunal de Justiça e Súmula n.º 297<sup>54</sup> do Tribunal Superior do Trabalho.

Especificamente quanto ao Supremo Tribunal Federal, ele realiza o controle de constitucionalidade na modalidade difusa ao julgar as ações de sua competência originária (CF, art. 102, I), e também no julgamento dos recursos ordinários (CF, art. 102, II) e recursos extraordinários (CF, art. 102, III)<sup>55</sup>.

A inconstitucionalidade do ato normativo pode ser suscitada, no controle difuso de constitucionalidade, por qualquer das partes, daí porque se diz que é ampla a legitimidade para provocar o controle nessa via. Também terceiros intervenientes e o Ministério Público podem invocar a apreciação da inconstitucionalidade, este atuando como parte ou como *custos legis*. Até mesmo o magistrado, de ofício, pode suscitar a questão, pois a ele compete dizer se a lei que vai aplicar ao caso concreto é, ou não, inconstitucional, para os fins de solução daquela controvérsia.

Além disso, a arguição pela via difusa pode ser provocada em qualquer tipo de processo, seja na fase de conhecimento ou na fase de execução, e também em ação cautelar. Igualmente as ações constitucionais, tais como *habeas corpus* e mandado de segurança,

---

<sup>51</sup> Súmula 356/STF: O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do presquestionamento.

<sup>52</sup> Súmula 282/STF: É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada.

<sup>53</sup> Súmula 211/STJ: Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal *a quo*.

<sup>54</sup> Súmula 297/TST: I. Diz-se presquestionada a matéria ou questão quando na decisão impugnada haja sido adotada, explicitamente, tese a respeito. II. Incumbe à parte interessada, desde que a matéria haja sido invocada no recurso principal, opor embargos declaratórios objetivando o pronunciamento sobre o tema, sob pena de preclusão. III. Considera-se presquestionada a questão jurídica invocada no recurso principal sobre a qual se omite o Tribunal de pronunciar tese, não obstante opostos embargos de declaração.

<sup>55</sup> “Não se deve olvidar que não é somente via recurso extraordinário que o Supremo Tribunal Federal exerce o controle difuso de constitucionalidade. Alinham-se nessa trilha, as hipóteses de competência originária do Supremo Tribunal Federal para julgar, por exemplo, *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança, mandado de injunção, reclamação e demais ações delineadas no art. 102, inciso I, e suas alíneas, sem deixar de registrar as competências originárias próprias do Supremo Tribunal para julgar autoridades com foro especial por prerrogativa de função. Assim, no curso de tais ações, sempre como questão prejudicial, também se torna possível – como ocorre no juízo singular e nos tribunais – o estabelecimento do controle difuso de constitucionalidade (...). Tais assertivas também se aplicam aos recursos ordinários decorrentes de *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* e mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão (art. 102, II).” (STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2023. Pg. 293).

comportam a arguição de inconstitucionalidade como incidente para solução do caso concreto, estando atualmente superada a controvérsia sobre ser possível o exercício do controle difuso de constitucionalidade em ações civis públicas<sup>56</sup>, justamente em razão da firme compreensão de que essa modalidade de controle somente pode ser exercitada diante de caso concreto, para solução de conflitos subjetivos, sendo vedado o questionamento da constitucionalidade em tese.

O controle difuso de constitucionalidade no Brasil pode ser, em linhas gerais, tratado como sinônimo de controle concreto e também incidental. Isso porque esse modelo de controle é realizado, no sistema brasileiro, a partir de um caso concreto que, ao ser analisado, demanda a investigação sobre a constitucionalidade da legislação de regência da controvérsia.

O objeto de julgamento, portanto, é o caso concreto, e não a lei em tese. A possível inconstitucionalidade da lei não é o mérito da controvérsia em análise, mas surge de modo incidental, como o argumento que embasa o pedido. A inconstitucionalidade é alegada como causa de pedir, e é apreciada de modo prejudicial, pelo juiz do feito, no exercício de sua jurisdição regular. Na assertiva definição de Luís Roberto Barroso<sup>57</sup>, “por tratar-se de atribuição inerente ao desempenho normal da função jurisdicional, qualquer juiz ou tribunal, no ato de realização do Direito nas situações concretas que lhes são submetidas, tem o poder-dever de deixar de aplicar o ato legislativo conflitante com a Constituição.”

O controle é realizado de modo prejudicial ao mérito e a norma questionada é verificada à luz do caso concreto, decidindo-se pela sua incidência, ou não, àquela controvérsia que é objeto da lide. Por isso mesmo, os efeitos das decisões proferidas em controle difuso de constitucionalidade são *inter partes*, vinculando apenas as partes do processo, via de regra não se expandindo para outras relações jurídicas eventualmente regidas pela mesma lei.

Quanto aos efeitos das decisões proferidas em controle difuso de constitucionalidade, mais adiante haverá o aprofundamento do assunto, considerando sua grande relevância para o presente estudo. Por ora, e para fins de conceituação geral, registra-se a eficácia vinculativa *inter partes* das decisões proferidas em controle difuso, com possibilidade de expansão de

---

<sup>56</sup> “Como visto, a arguição incidental de inconstitucionalidade pode se dar em ação de rito ordinário, sumário, ação especial ou ação constitucional, inclusive, dentre estas, a ação popular e a ação civil pública. Quanto a esta última, houve ampla dissensão doutrinária e jurisprudencial acerca de sua idoneidade para o exercício do controle incidental de constitucionalidade, mas prevaleceu o entendimento de ser ele cabível também em ação civil pública, desde que, naturalmente, o objeto da demanda seja a tutela de uma pretensão concreta e não a declaração em tese da inconstitucionalidade da lei.” (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023.Pg. 136).

<sup>57</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023.Pg. 138.

seus efeitos quando o Senado Federal suspende a execução de lei que tenha sido declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 52, X).

Conforme mencionado, a arguição pode se dar em qualquer grau de jurisdição<sup>58</sup>, mas quando arguida perante órgãos colegiados, isto é, perante os tribunais, a inconstitucionalidade somente pode ser pronunciada pelo quórum qualificado de maioria absoluta dos membros que integram a corte (plenário ou órgão especial<sup>59</sup>). Trata-se da chamada cláusula de reserva de plenário, tradicionalmente prevista nas Constituições brasileiras desde 1934.

Também conhecida como a exigência do *full bench*<sup>60</sup>, a regra, prevista no artigo 97 da atual Constituição, tem por objetivo a segurança jurídica e a estabilização das decisões colegiadas, evitando-se contradições internas oriundas de pronunciamentos diferentes dos órgãos colegiados fracionários.

A necessidade do pronunciamento do pleno ou do órgão especial, isto é, do maior colegiado da corte, demanda um procedimento específico para deslocar a competência de apreciação da questão constitucional do órgão colegiado fracionário, para o órgão colegiado mais abrangente. Com efeito, para viabilizar o comando do artigo 97 da Constituição Federal, tem-se o incidente de arguição de inconstitucionalidade, cuja disciplina consta dos artigos 948, 949 e 950 do Código de Processo Civil.

O procedimento provoca a cisão do julgamento da causa<sup>61</sup>, com o sobrestamento da controvérsia principal no órgão fracionário, que fica aguardando a apreciação da controvérsia de índole constitucional pelo plenário, matéria que lhe é prejudicial. Dessa forma, arguida a inconstitucionalidade de norma perante um tribunal, o relator do feito deve submeter a arguição à apreciação prévia da turma ou câmara, que inicialmente a rejeitará ou a acolherá.

Caso a arguição seja rejeitada pelo órgão fracionário, segue-se com o julgamento da causa, pois não se exige o quórum qualificado para confirmar a constitucionalidade de ato

---

<sup>58</sup> “No primeiro andar da Justiça Civil, a questão constitucional é tratada sem qualquer cerimônia por juízes e juízas: é decidida na fundamentação da sentença, como qualquer outra. No segundo, porém, a coisa muda de figura. Em regra, as Cortes de Justiça só podem decretar a inconstitucionalidade de uma norma mediante incidente de inconstitucionalidade.” (MITIDIERO, Daniel. *Processo Constitucional: do Controle ao Processo, dos Modelos ao Sistema*, São Paulo, Thomson Reuters, 2022. Pg. 76).

<sup>59</sup> CF, art. 93, XI - nos tribunais com número superior a vinte e cinco julgadores, poderá ser constituído órgão especial, com o mínimo de onze e o máximo de vinte e cinco membros, para o exercício das atribuições administrativas e jurisdicionais delegadas da competência do tribunal pleno, provendo-se metade das vagas por antiguidade e a outra metade por eleição pelo tribunal pleno.

<sup>60</sup> “Essa é uma regra tradicional no direito brasileiro. Sua origem está notoriamente na prática americana do *full bench*.” (MITIDIERO, Daniel. *Processo Constitucional: do Controle ao Processo, dos Modelos ao Sistema*, São Paulo, Thomson Reuters, 2022. Pg. 76).

<sup>61</sup> “No controle incidental realizado perante tribunal, opera-se a *cisão funcional* da competência, pela qual o pleno (ou o órgão especial) decide a questão constitucional e o órgão fracionário julga o caso concreto, fundado na premissa estabelecida no julgamento da questão prejudicial.” (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023. Pg. 144).

normativo, até porque os atos normativos gozam de presunção de constitucionalidade<sup>62</sup>. Se, por outro lado, for admitida a arguição pelo órgão fracionário, a questão constitucional deve, então, ser submetida ao plenário do tribunal ou ao seu órgão especial que, estes sim, em observância à cláusula da reserva de plenário, podem declarar a inconstitucionalidade de ato normativo na via do controle difuso de constitucionalidade.

É vedada, portanto, a declaração de inconstitucionalidade pelos órgãos fracionários, assim como a eles também é vedado afastar a incidência da norma ao caso concreto, em procedimento disfarçado cujo resultado seja, ao fim e ao cabo, o mesmo resultado obtido pela declaração de inconstitucionalidade. Para coibir tal prática e reforçar a necessidade de observância do quórum qualificado para a declaração de inconstitucionalidade é que o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante n.º 10.<sup>63</sup> Em comentário à súmula, Lenio Streck<sup>64</sup> registra que a questão constitucional não pode ser desviada ou driblada, de modo que, mesmo que o órgão fracionário apenas afaste a aplicação da norma por ser ela inconstitucional, não pode, para tanto, deixar de suscitar o respectivo incidente. Esse afastamento seria, em verdade, um mascaramento da declaração de inconstitucionalidade.

Nota-se, portanto, que a prática do *full bench* é exigida para que seja declarada a inconstitucionalidade da norma jurídica questionada e, conseqüentemente, para afastá-la, a fim de que ela não incida sobre o caso concreto que terá julgamento na sequência. Para confirmar a constitucionalidade da norma questionada, por sua vez, não se exige o quórum qualificado, podendo tal confirmação ser realizada pelos órgãos fracionários, portanto.

O próprio Código de Processo Civil, disciplinando o instituto do incidente de arguição de inconstitucionalidade, prevê hipótese em que o órgão fracionário pode declarar a inconstitucionalidade, o que poderia representar exceção à regra da reserva de plenário. Mas de exceção não se trata, em verdade, pois os órgãos fracionários somente podem assim proceder quando a norma questionada já tenha sido declarada inconstitucional anteriormente, pelo plenário ou corte especial do próprio tribunal, ou pelo plenário do Supremo Tribunal Federal (CPC, art. 949, parágrafo único).

---

<sup>62</sup> Conforme Luís Roberto Barroso: “A reserva de plenário espelha o princípio da presunção de constitucionalidade das leis, que para ser infirmado exige um *quorum* qualificado do tribunal.” (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023. Pg. 140).

<sup>63</sup> SV n.º 10: Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, art. 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.

<sup>64</sup> “(...) estará violando a Súmula 10 e o art. 97 da CF o acórdão que – embora sem o explicitar – afasta incidência da norma ordinária pertinente à lide para decidi-la sob critérios diversos alegadamente extraídos da Constituição.” STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2023. Pg. 168/169.

Uma possível leitura sobre a cláusula da reserva de plenário é que ela se aplicaria, inclusive, ao Supremo Tribunal Federal, tanto no exercício do controle concentrado, quanto no exercício do controle difuso de constitucionalidade<sup>65</sup>. Além disso, com relação ao controle difuso, a Suprema Corte aprecia a arguição de inconstitucionalidade conforme previsto em seu Regimento Interno (RISTF, arts. 176 a 178), com a característica de que não se forma o incidente<sup>66</sup>, sendo a questão submetida ao pleno de modo muito mais simples, sem necessidade de lavratura de acórdão pela turma. Além disso, após o julgamento da prejudicial de inconstitucionalidade pelo plenário, o caso concreto também é julgado diretamente no pleno, não havendo a devolução para julgamento da causa pelo órgão fracionário, diferente, portanto, da cisão de competências prevista no Código de Processo Civil para o incidente de arguição de inconstitucionalidade processado nos demais tribunais.

Interessante notar que, especificamente no processamento do recurso extraordinário, conforme será mais detalhadamente tratado adiante, o Supremo Tribunal Federal tem utilizado o rito procedimental da repercussão geral, realizando análise prévia da existência de questão constitucional pelo plenário da repercussão geral, com lavratura de acórdão, com nítido formato de incidente processual, e posterior submissão do julgamento ao plenário, tanto da questão constitucional, quanto do julgamento do caso concreto.

#### **1.4. O Recurso Extraordinário e a Repercussão Geral.**

O controle difuso de constitucionalidade, como o próprio nome indica, pode ser realizado por qualquer instância do Poder Judiciário. Trata-se, portanto, de controle jurisdicional de constitucionalidade que pode ser exercido por qualquer juiz, em qualquer grau de jurisdição, inclusive pelo Supremo Tribunal Federal.

A Suprema Corte realiza o controle difuso ou incidental de constitucionalidade no âmbito das ações que são de sua competência originária, como ações cíveis originárias, ações penais originárias, *habeas corpus*, mandados de segurança e de injunção, conflitos de

<sup>65</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023. Pg. 176.

<sup>66</sup> “Interessante notar que no Supremo Tribunal Federal não é exigida a formação do incidente (arts. 176, 177 e 178 do RISTF). Com efeito, feita a arguição em processo de competência da Turma, e considerada relevante, será ele submetido ao Plenário, independentemente de acórdão, depois da manifestação do Ministério Público. Assim, diferentemente do que ocorre nos demais Tribunais, onde a suscitação do incidente é condição indispensável, no Supremo Tribunal Federal é o Plenário que julga, em conjunto, a prejudicial de inconstitucionalidade e as demais questões (mérito da causa), independentemente da lavratura de acórdão.” (STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2023. Pg. 213).

competência. Também realiza o controle difuso de constitucionalidade no âmbito recursal, tanto nos recursos ordinários, quanto nos recursos extraordinários.

A principal via de acesso ao Supremo Tribunal Federal no modelo difuso de controle é o recurso extraordinário. Historicamente é possível afirmar que o recurso extraordinário sempre esteve presente no ordenamento jurídico brasileiro, desde o período imperial, inclusive, se considerarmos que o antigo recurso de revista para o Supremo Tribunal de Justiça era seu antecessor, embora com outra nomenclatura<sup>67</sup>.

Com o advento da república foi inicialmente prevista a possibilidade de interposição de recurso inominado para o Supremo Tribunal Federal, tendo-lhe sido atribuída a nomenclatura de recurso extraordinário no Regimento Interno do STF, ainda no ano de 1891. Foi primeiramente previsto em texto constitucional na Carta de 1934 e mantido em todas as subsequentes, com previsão de interposição para a guarda da Constituição e da legislação federal<sup>68</sup>.

Apenas com o advento da Constituição de 1988 e depois, com a Emenda Constitucional 45/2004 o recurso extraordinário assumiu a feição atual. Inicialmente, com a criação do Superior Tribunal de Justiça, deixou de ser cabível quando de afronta à lei federal, passando a assumir o papel de guarda da Constituição, sendo cabível quando verificada causa constitucional. Posteriormente, com a chamada Reforma do Judiciário, passou-se a exigir o preenchimento do pressuposto recursal da repercussão geral para a interposição do recurso extraordinário. Ainda no cenário normativo, mais adiante, com o advento do Código de Processo Civil de 2015, o recurso extraordinário adquiriu a feição de instrumento de formação de precedentes<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Daniel Mitidiero registra a evolução histórica do recurso extraordinário e demonstra que sua transformação de recurso de revista para recurso extraordinário, com o advento da república, teve muito mais finalidade terminológica, não se identificando relevante modificação nas suas função e eficácia: “Posta a questão nesses termos, é possível perceber que a diferença entre o recurso de revista imperial e o recurso extraordinário republicano é mais terminológica do que propriamente de função ou de eficácia. A conclusão que se pode extrair daí é que a virada do recurso de revista para o recurso extraordinário não estava propriamente ligada a uma diferente função recursal que se procurava a partir daí perseguir.” (MITIDIERO, Daniel. *Processo Constitucional: do Controle ao Processo, dos Modelos ao Sistema*, São Paulo, Thomson Reuters, 2022. Pg. 79/81).

<sup>68</sup> MITIDIERO, Daniel. *Processo Constitucional: do Controle ao Processo, dos Modelos ao Sistema*, São Paulo, Thomson Reuters, 2022. Pg. 81.

<sup>69</sup> Ainda descrevendo a trajetória histórica do recurso extraordinário, registra Daniel Mitidiero: “Com a Constituição de 1988, porém, o recurso extraordinário experimenta paulatinamente três significativas mudanças. Em primeiro lugar, o cabimento do recurso extraordinário essencialmente para a guarda da Constituição, criando-se o Superior Tribunal de Justiça e o recurso especial para a guarda da legislação federal. Em segundo, a introdução de um filtro recursal voltado para o autogoverno do Supremo Tribunal Federal a repercussão geral no recurso extraordinário. Em terceiro, o efetivo reconhecimento da ‘vocação expansiva’ das razões das decisões tomadas em recurso extraordinário. Vale dizer: a institucionalização da regra do *stare decisis* no direito brasileiro.” (MITIDIERO, Daniel. *Processo Constitucional: do Controle ao Processo, dos Modelos ao Sistema*, São Paulo, Thomson Reuters, 2022. Pg. 82).

Como já dito, o recurso extraordinário é, por excelência, a via recursal para acessar o Supremo Tribunal Federal no sistema de controle difuso de constitucionalidade. Suas hipóteses de cabimento estão previstas na Constituição Federal (art. 102, III, alíneas ‘a’ a ‘d’) e seu processamento se encontra disciplinado no Código de Processo Civil (art. 1.029 em diante).

Interessante notar que o recurso extraordinário, embora tradicionalmente estudado no campo do direito processual civil, encontra-se cada vez mais capturado pelas especificidades do processo realizado no âmbito da jurisdição constitucional, tendo muito da sua disciplina prevista no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, especialmente o procedimento da repercussão geral, conforme se verá adiante.

Na essência, o recurso extraordinário leva à Suprema Corte um caso concreto, do qual se insurgem as partes envolvidas, e a análise da constitucionalidade da norma se opera de modo incidental, ou seja, como questão prejudicial à solução da controvérsia, com decisão que vincula as partes do feito.

Sendo instrumento do controle incidental e concreto de constitucionalidade, o recurso extraordinário tradicionalmente apresenta a característica da subjetividade recursal, o que nos últimos anos cedeu espaço à necessidade de se extrair das causas levadas à análise da Suprema Corte os traços objetivos da questão constitucional discutida, ou seja, a controvérsia constitucional em tese, conforme a repercussão geral foi sendo regulamentada e colocada em prática<sup>70</sup>, e conforme o sistema de precedentes vinculantes foi sendo implantado na cultura judicial brasileira<sup>71</sup>.

Os termos objetivação e abstrativização são utilizados, no presente estudo, como técnica empregada no julgamento de alguns recursos extraordinários, situações em que a controvérsia constitucional em tese é destacada do caso concreto objeto de litígio, para apreciação de modo abstrato pela Suprema Corte. A ocorrência do fenômeno, entretanto, não

---

<sup>70</sup> Essa compreensão de que a controvérsia constitucional veiculada no recurso extraordinário pode ser analisada de modo abstrato existe desde a regulamentação da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Questão de Ordem no AI n.º 664.567, em que o Ministro Relator manifestou o entendimento de que “o requisito da repercussão geral diz respeito à transcendência da tese constitucional discutida. Como se vê, trata-se de mais uma confirmação de que o recurso extraordinário é, primordialmente, um instrumento de defesa do Direito objetivo, sem prejuízo de servir mediatamente ao interesse subjetivo das partes.” (QO no AI n.º 664.567/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJU, 26/06/2007).

<sup>71</sup> Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha registram que “A consagração de um sistema de precedentes obrigatórios no Brasil (aparentemente inquestionável aos menos após o CPC-2015) alterou o modo como se deve encarar o controle difuso de constitucionalidade das leis e, por consequência, a função do recurso extraordinário.” Registram, ainda, que o “sistema brasileiro impõe a observância de *precedentes* do Plenário do STF em matéria constitucional (art. 927, I, II, III e IV, CPC). (DIDIER JR. Fredie e CUNHA. Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil. v. 3. Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais*. 22ª ed. São Paulo. Editora JusPodivm. 2025. Pg. 529)

corresponde a uma generalizada abstrativização do controle difuso. O controle difuso segue sendo de característica incidental e concreta, merecendo a nomenclatura da objetivação, tão-somente, as causas pontuais que passam a ser processadas no rito da repercussão geral, conforme se demonstrará adiante.

Com efeito, a tendência de objetivação de causas veiculadas pelo recurso extraordinário e de se promover o julgamento em tese, com formação de precedentes vinculantes, teve como elemento propulsor a criação da repercussão geral e da súmula vinculante, ambas introduzidas no ordenamento jurídico por meio da Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro 2004.

Na ocasião o Supremo Tribunal Federal acumulava um acervo processual significativo, e a repercussão geral foi idealizada como filtro recursal, para tentar contornar a crise do número de processos que chegava à Corte<sup>72</sup>. A súmula vinculante, por sua vez, desempenharia o papel de precedente vinculante, padronizando e uniformizando as decisões proferidas no sistema de justiça às orientações emanadas da mais alta Corte do país.

A construção do sistema de precedentes vinculantes no Brasil ganhou novos capítulos no ano de 2006, quando a Lei n.º 11.418 introduziu os artigos 543-A e 543-B ao Código de Processo Civil de 1973, disciplinando o instituto da repercussão geral. Na sequência, em 2008, a Lei 11.672 acrescentou o artigo 543-C, dedicado aos recursos repetitivos. O sistema foi consolidado e aperfeiçoado com o advento do Código de Processo Civil de 2015 e a Lei n.º 13.256/2016.

Conforme mencionado, a repercussão geral do recurso extraordinário foi introduzida no direito brasileiro pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, que incluiu no art. 102 da Constituição Federal um parágrafo terceiro, prevendo a necessidade de o recorrente demonstrar a existência de repercussão geral das questões constitucionais veiculadas no recurso extraordinário.

Embora a repercussão geral tenha como finalidade racionalizar o volume de processos que chegam ao Supremo Tribunal Federal, ela não pode ser confundida com a antiga arguição de relevância, que vigorou à época da Constituição de 1969. Também a antiga arguição de relevância tinha por objetivo a racionalização do fluxo de demandas para a Suprema Corte,

---

<sup>72</sup> No Parecer n.º 538/2002, da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, a respeito das PECs que deram origem à EC 45/2004, é possível identificar, quanto à criação da repercussão geral, passagens no sentido de considerá-la instrumento que “impedirá o acesso à Corte, veiculadas pelo apelo extremo, das teses nela já vencidas” (pg. 71), e também o tratamento de que ela faria a “filtragem na admissão e processamento do RE” (pg. 177). (<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4393445&ts=1680548983634&disposition=inline>).

mas sua apreciação era considerada ato político<sup>73</sup>, daí porque não havia necessidade de fundamentação jurídica, nem publicidade, diferentemente da repercussão geral – que conta com procedimento específico, ampla publicidade e motivação e fundamentação para sua apreciação.

Como dito, desde sua origem, a repercussão geral tinha o propósito de funcionar como filtro recursal<sup>74</sup> para redução de acervo processual<sup>75</sup>. Embora tenha sido regulamentada pela Lei 11.418/2006, que alterou o Código de Processo Civil de 1973, na prática sua implantação teve início, efetivamente, após o julgamento de Questão de Ordem no Agravo de Instrumento n.º 664.567, suscitada pelo Ministro Sepúlveda Pertence. Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal ressaltou a então recente alteração do seu Regimento Interno, que havia sido atualizado aos novos termos da Constituição Federal e do Código de Processo Civil, e estabeleceu os primeiros requisitos para a nova sistemática<sup>76</sup>.

Foi estabelecido que a repercussão geral deve ser suscitada em preliminar do recurso extraordinário. Apesar de tal exigência não ter sido formalmente prevista no Código de Processo Civil de 2015, ainda assim é exigida pelo Supremo Tribunal Federal, com

---

<sup>73</sup> “Assim que entrou em vigor, o requisito da repercussão geral despertou comparações com a controvertida arguição de relevância da questão federal, existente no regime constitucional anterior. A arguição de relevância tinha por principal objetivo – tal como a repercussão geral – racionalizar o volume de trabalho que chegava à Corte, já assustador à época. No entanto, há importantes diferenças entre os institutos, sobretudo no que toca ao procedimento. Sob a Constituição anterior prevaleceu a tese de que a arguição de relevância não ostentava natureza tipicamente jurisdicional, sendo antes questão política. Disso decorria a apreciação em sessão administrativa secreta e a ausência de fundamentação, características que não poderiam ser repetidas no mecanismo atual em razão das regras contidas no art. 93, IX, da Constituição.” (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023. Pg. 162).

<sup>74</sup> Daniel Mitidero registra que a repercussão geral foi criada como um “filtro recursal voltado para o autogoverno do Supremo Tribunal Federal.” (MITIDIÉRO, Daniel. *Processo Constitucional: do Controle ao Processo, dos Modelos ao Sistema*, São Paulo, Thomson Reuters, 2022. Pg. 82).

<sup>75</sup> Conforme Luís Roberto Barroso, a repercussão geral consiste em “requisito adicional para aferir a admissibilidade de recurso extraordinário” e demonstra que, com relação ao instituto, no “direito comparado observa-se forte tendência de restringir a atuação das cortes constitucionais a um número reduzido de causas de relevância transcendente.” E segue em seu registro sobre o filtro recursal e sua inspiração no direito comparado: “Uma das formas mais comuns para atingir esse propósito é permitir que exerçam algum grau de controle sobre as causas que irão apreciar. A principal justificativa para tal discricionariedade é promover a concentração de esforços nos temas fundamentais, evitando que a capacidade de trabalho do Tribunal seja consumida por uma infinidade de questões menores, muitas vezes repetidas à exaustão.” (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023. Pg. 156).

<sup>76</sup> “O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, decidiu a questão de ordem da seguinte forma: 1) que é de exigir-se a demonstração da repercussão geral das questões constitucionais discutidas em qualquer recurso extraordinário, incluído o criminal; 2) que a verificação da existência de demonstração formal e fundamentada da repercussão geral das questões discutidas no recurso extraordinário pode fazer-se tanto na origem quanto no Supremo Tribunal Federal, cabendo exclusivamente a este Tribunal, no entanto, a decisão sobre a efetiva existência da repercussão geral; 3) que a exigência da demonstração formal e fundamentada no recurso extraordinário da repercussão geral das questões constitucionais discutidas só incide quando a intimação do acórdão recorrido tenha ocorrido a partir de 03 de maio de 2007, data da publicação da Emenda Regimental n.º 21, de 30 de abril de 2007.” (QO no AI n.º 664.567, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, 18.06.2007).

fundamento no art. 327 do seu Regimento Interno<sup>77</sup>. Disso decorre que os Tribunais locais podem inadmitir o recurso extraordinário por ausência da preliminar de repercussão geral, como inobservância de requisito formal do recurso, portanto. Quanto à apreciação da repercussão geral propriamente dita, isto é, quanto ao reconhecimento da existência ou não de repercussão geral, trata-se de competência privativa do Supremo Tribunal Federal, que somente pode recusá-la por manifestação de dois terços de seus membros<sup>78</sup>.

A disciplina do recurso extraordinário e da repercussão geral está fortemente normatizada no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. A Emenda Regimental n.º 42/2010 previu a possibilidade de julgamento de mérito de recurso extraordinário com repercussão geral em Plenário Virtual, apenas para os casos de reafirmação de jurisprudência da Corte. Anos mais tarde, e no cenário da pandemia do COVID-19, a Emenda Regimental n.º 53/2020 passou a permitir o julgamento de mérito de qualquer recurso extraordinário com repercussão geral em ambiente virtual. Posteriormente, a Emenda Regimental n.º 54/2020 concentrou na Presidência da Corte a gestão de precedentes, com possibilidade de submissão do feito ao Plenário Virtual para avaliação de existência, ou não, da repercussão geral, antes mesmo da distribuição do feito entre os Ministros.

### **1.5. Perfil atual e a dualidade dos ritos procedimentais.**

Passa-se à análise do perfil atual do recurso extraordinário e da repercussão geral com ênfase no modo como o Supremo Tribunal Federal tem manejado os institutos, adotando-se, em certa medida, uma abordagem comparativa com o procedimento e efeitos das ações diretas de controle de constitucionalidade. Essa abordagem comparativa é importante porque a investigação da abrangência do efeito vinculante das decisões em recursos extraordinários com repercussão geral – objeto central do presente estudo – passa pelo que a doutrina tem chamado de aproximação dos modelos difuso e concentrado de controle de constitucionalidade, daí a necessidade de se identificar, em alguma medida, os pontos em que o fenômeno parece se confirmar. Com efeito, essa identificação terá utilidade para a

---

<sup>77</sup> Nesse sentido, exemplificativamente, recentes decisões demonstram que o entendimento ainda vigora na Corte: ARE 1.534.884 AgR-ED, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Pleno, DJE 12/05/2025; ARE 1.284.139 AgR-segundo-ED, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Pleno, DJE 12/05/2025; ARE 1.536.360 AgR-ED, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Pleno, DJE 09/05/2025.

<sup>78</sup> “O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento, ainda, que cabe exclusivamente ao Tribunal reconhecer a efetiva existência da repercussão geral, não obstante tanto o STF quanto os demais tribunais de origem possam verificar a existência da demonstração formal e fundamentada da repercussão geral.” (STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2023. Pg. 233).

abordagem pretendida no capítulo seguinte, quando se aprofundará o estudo da transcendência do efeito vinculante das decisões mais especificamente.

O recurso extraordinário e a repercussão geral estão previstos no artigo 102, III e §3º da Constituição Federal, com redação da Emenda Constitucional n.º 45/2004, e no Código de Processo Civil, nos artigos 1.030 e 1.035 e seguintes. Já o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal se ocupa do assunto em pelo menos 25 (vinte e cinco) dispositivos, por meio dos quais o procedimento recursal no âmbito da Suprema Corte é detalhado<sup>79</sup>.

Conforme mencionado, embora o recurso extraordinário seja instituto tradicionalmente estudado na área do direito processual civil, com sua matriz regulamentar prevista no Código de Processo Civil, as normas regimentais do Supremo Tribunal Federal revelam muito sobre o rito aplicado ao recurso extraordinário e à repercussão geral na Corte. Além disso, observa-se a paulatina construção de características próprias dos institutos por meio da jurisprudência constitucional.

Nesse sentido, interessante notar que, embora o Código de Processo Civil tenha disciplinado o processamento do recurso extraordinário repetitivo, o Supremo Tribunal Federal acabou por não colocá-lo em prática, e o trata como sinônimo do recurso extraordinário com repercussão geral<sup>80</sup>. Na prática, a Suprema Corte reconhece com repercussão geral casos que não necessariamente são repetidos, e imprime o mesmo rito processual aos recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida, sendo indiferente se representam causas repetitivas, ou não<sup>81</sup>.

Desse exemplo já se pode extrair a conclusão de que para se obter um retrato do recurso extraordinário e da repercussão geral na atualidade é necessário percorrer as previsões regimentais da Suprema Corte e acompanhar a evolução de sua jurisprudência sobre o tema,

<sup>79</sup> RISTF, arts. 13, V, XVII e XVIII; 21; 21-B; 38; 57; 59; 60; 67; 78; 321-B; 322-A, 323-A; 323-B; 324; 325-A; 326; 326-A; 328; 328-A; 340; 341; 354-E.

<sup>80</sup> No voto proferido pelo Min. Roberto Barroso no tema 885 de repercussão geral verifica-se a seguinte assertiva: “18. Nessa linha, ressalto que o art. 927, III, do novo código processual, afirma que ‘os juízes e tribunais observarão os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos’, deixando expresso que o Poder Judiciário está também vinculado às decisões desta Corte proferidas em recurso extraordinário com repercussão geral. O art. 988, § 5º, II, ainda afirma ser cabível reclamação para garantia de observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral, quando já esgotadas as instâncias ordinárias” (RE n.º 955.227, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Pleno, 08/02/2023).

<sup>81</sup> “A prática do STF tem sido fundir as técnicas da repercussão geral e do julgamento de casos repetitivos. (...) É certo que a existência de recursos repetitivos sobre a matéria constitucional aponta a existência de repercussão geral, como, aliás, determina o §1º do art. 987 do CPC. Mas é possível haver repercussão geral sem que haja repetição.” (DIDIER JR. Fredie e CUNHA. Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 3. *Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais*. 22ª ed. São Paulo. Editora JusPodivm. 2025.Pg. 520).

não sendo suficiente a leitura da Constituição Federal e do Código de Processo Civil para a correta compreensão de seu rito, na prática.

Com efeito, não é possível extrair claramente da leitura de suas normas de regência o fato de que o recurso extraordinário tem-se apresentado em duas formas distintas, com procedimentos diversos e efeitos diferentes. Uma modalidade de recurso extraordinário segue alinhada com a sistemática do controle tradicional difuso de constitucionalidade, e outra modalidade de recurso extraordinário – após sua qualificação com a repercussão geral – segue sistemática procedimental muito semelhante à das ações diretas de controle abstrato de constitucionalidade.

Nem a Constituição Federal, nem o Código de Processo Civil trataram de disciplinar os procedimentos diferenciados do recurso extraordinário com as nuances hoje observadas na prática, e não o fizeram nesse nível de detalhes porque, ao que parece, as sistemáticas diversas de processamento do recurso não foram consideradas há vinte anos, quando promulgada a Emenda Constitucional n.º 45/2004, e são resultado de anos de construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e de alterações do Regimento Interno da Corte.

Tem-se a percepção histórica de que a repercussão geral foi concebida como requisito ou pressuposto recursal, tanto que a tramitação<sup>82</sup> da Proposta de Emenda Constitucional que deu origem à Emenda 45/2004 demonstra que o que motivou a criação da repercussão geral foi a preocupação com a redução de acervo<sup>83</sup>. Ela nasceu com o objetivo de servir como filtro recursal, para diminuir a quantidade de casos que chegavam ao Supremo Tribunal Federal, e foi instituída juntamente com a súmula vinculante que, esta sim, foi expressamente concebida para ser dotada da mesma eficácia vinculante das ações diretas de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade (CF, art. 103-A).

A prática jurisprudencial e a disciplina regimental conferiram à repercussão geral um perfil diferente do inicialmente projetado pelo legislador constituinte. Do ponto de vista procedimental, passou a ser exigida a preliminar de repercussão geral no corpo do recurso extraordinário, com a demonstração de que a causa se reveste de relevância social, econômica, jurídica e que transcende os interesses subjetivos do processo.

---

<sup>82</sup> <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstitucional-45-8-dezembro-2004-535274-norma-pl.html>

<sup>83</sup> Conforme André Ramos Tavares: “O volume excessivo de trabalho do Supremo Tribunal Federal sempre foi foco de atenção e preocupação por parte dos estudiosos e, particularmente no Congresso Nacional, tem rendido recentes e constantes propostas de reformas, todas com o objetivo de reduzir-lhe a carga de atividade a patamares considerados sensatos e saudáveis.” (Reforma do Judiciário analisada e comentada, São Paulo, Editora Método, 2005, Pg. 209).

Essa exigência procedimental, com ares de pressuposto recursal, permanece atual no recurso extraordinário. Com efeito, todo recurso extraordinário tem que preencher o requisito da repercussão geral, mas nem todo recurso extraordinário será processado no *rito* da repercussão geral. É dizer: o recurso extraordinário pode ser processado em circuitos diferentes<sup>84</sup>, caso veicule controvérsia concreta, ou caso veicule controvérsia que tenha sido abstrativizada pela Suprema Corte.

Dessa forma, a repercussão geral pode ser vista sob dois enfoques diferentes: (i) consiste em pressuposto recursal que deve ser formalmente demonstrado em preliminar das razões recursais; (ii) pode desencadear o rito processual especial e qualificado, conferido aos recursos extraordinários que têm a causa objetivada.

Para melhor compreensão de como o instituto tem sido tratado na prática judiciária do Supremo Tribunal Federal, é importante descrever o iter processual que o recurso extraordinário segue, em regra, ao ingressar na Suprema Corte. Ainda na presidência<sup>85</sup> é realizada análise preliminar quanto à admissibilidade recursal, momento em que se avalia, inclusive, a incidência das súmulas que representam a chamada jurisprudência defensiva das Cortes Superiores<sup>86</sup>.

Não identificada causa de inadmissão imediata do recurso, a presidência pode determinar sua distribuição entre os Ministros da Corte, ou sua submissão à apreciação do Plenário Virtual da Repercussão Geral. Caso haja distribuição do recurso entre os Ministros, o Relator pode, a qualquer tempo, submetê-lo ao Plenário Virtual da Repercussão Geral<sup>87</sup>.

A apreciação prévia sobre a existência, ou não, da repercussão geral do recurso extraordinário, como elemento que dispara o sistema de precedentes previsto no Código de Processo Civil e o rito qualificado do seu processamento no Supremo Tribunal Federal,

---

<sup>84</sup> Conforme Paulo Mendes de Oliveira: “Com o objetivo de tentar explicar toda a complexidade do processamento do recurso extraordinário, apresento à comunidade jurídica um estudo que tem por finalidade esclarecer pontos que são de difícil compreensão, especialmente para quem não acompanha o cotidiano do STF, além de lançar luzes em certos aspectos que precisam de uma maior atenção e desenvolvimento pela doutrina. O fluxograma que ora se apresenta visa a expor graficamente os possíveis caminhos processuais que o recurso extraordinário pode percorrer. Denomino essa variação procedimental de “circuitos processuais” do recurso extraordinário.” (Recurso Extraordinário e seus circuitos processuais. 15/10/2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-cpc-nos-tribunais/recurso-extraordinario-e-seus-circuitos-processuais-15102022>). O autor desenvolveu um quadro esquemático detalhado, no qual demonstra os circuitos processuais que o Recurso Extraordinário segue no Supremo Tribunal Federal, a depender do seu processamento se dar, ou não, na sistemática da Repercussão Geral.

<sup>85</sup> RISTF, art. 13, V, ‘c’ e ‘d’ e art. 323.

<sup>86</sup> Exemplificativamente, os óbices recursais relacionados com revolvimento de fatos e provas (súmula 279/STF), de ter sido a controvérsia solucionada com fundamento em lei local (Súmula 280/STF) e falta de prequestionamento (Súmulas 282 e 356/STF).

<sup>87</sup> RISTF, art. 323, §1º.

acontece no Plenário Virtual da Repercussão Geral, que é um ambiente deliberativo eletrônico desenvolvido especificamente para essa análise prévia.<sup>88</sup>

Esse ambiente virtual não se confunde com o Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal, em que as funcionalidades de julgamento são mais abrangentes e onde são julgados os processos em geral. Se fosse possível converter em ambientes físicos ambos os plenários, dentro da sede do Tribunal, o Plenário Virtual da Repercussão Geral teria uma porta de acesso e uma sala específica, enquanto o Plenário Virtual da Suprema Corte teria outra porta de acesso e outra sala de funcionamento. São ambientes diferentes, sendo o PVRG (Plenário Virtual da Repercussão Geral) aparelhado especificamente para a deliberação preliminar desse pressuposto recursal, permitindo aos Ministros que votem na existência, ou não: (i) de repercussão geral, (ii) de questão constitucional<sup>89</sup>, e (iii) se é o caso de reafirmação de jurisprudência<sup>90</sup>.

Ao ser submetido à apreciação no Plenário Virtual da Repercussão Geral, o processo recebe uma numeração específica, sequenciada, referente ao ementário de temas de repercussão geral<sup>91</sup>. Anteriormente o recurso era mantido no PVRG por 20 (vinte) dias, mas atualmente o prazo de deliberação foi reduzido para 06 (seis) dias úteis<sup>92</sup>. Apesar de ter havido a redução do prazo de deliberação<sup>93</sup> – o que pode gerar dificuldade de abertura e

---

<sup>88</sup> “A criação da repercussão geral, antes de sua regulamentação, gerou certa perplexidade: criou-se um mecanismo de filtragem, limitando a admissibilidade de recursos extraordinários, com vistas a racionalizar a atividade da Corte Suprema. Por outro lado, exigiu-se que tal mecanismo fosse exercido pelo Plenário, impondo duplicidade de pautas e excesso de casos erigidos ao crivo do Pleno. A repercussão geral sofria, então, o risco de conspirar contra sua finalidade de filtrar e racionalizar julgamentos no STF, implicando um inesperado transtorno procedimental. Para evitar isso, o Regimento Interno do STF passou a contar com regras que permitem a deliberação colegiada *por meio eletrônico*.” (DIDIER JR. Fredie e CUNHA. Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil. v. 3. Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais*. 22ª ed. São Paulo. Editora JusPodivm. 2025. Pg. 518).

<sup>89</sup> Quando não reconhecida a questão constitucional, significa que a controvérsia tem natureza infraconstitucional. Para tanto, o quórum é de maioria absoluta. RISTF, art. 324, §§ 1º e 2º.

<sup>90</sup> Exemplificativamente, o link de acesso ao julgamento em plenário virtual da repercussão geral do tema 1396: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/detalharProcesso.asp?numeroTema=1396>

<sup>91</sup> <https://portal.stf.jus.br/repercussao geral/teses.asp> (RISTF, art. 329).

<sup>92</sup> RISTF, art. 324.

<sup>93</sup> A concepção da análise preliminar de existência de repercussão geral pressupõe procedimento simplificado e célere, conforme demonstra Luís Roberto Barroso: “o mecanismo, por sua própria natureza e funções, não comporta a exigência de fundamentação exaustiva. Na verdade, só é capaz de produzir os efeitos pretendidos – racionalizar a pauta do STF – se o juízo de admissibilidade não exigir o dispêndio excessivo de tempo. Do contrário, a adoção do requisito da repercussão geral acabaria por produzir efeito inverso ao pretendido, tornando ainda mais complexo o trabalho da Corte. É de exigir, portanto, que o Tribunal forneça apenas uma justificação simples e sucinta, cada vez mais apoiada em *standards* fixados em casos anteriores. Esse procedimento simplificado deverá ser, portanto, a regra. Mas não se exclui a possibilidade de o STF enveredar por uma discussão mais ampla. Nesse sentido, o Relator poderá admitir a manifestação de terceiros na análise da repercussão geral. É certo que tal possibilidade deverá ser utilizada com moderação – tendo sua aplicação limitada aos casos de maior significação quantitativa ou institucional –, sob pena de aumentar a complexidade do filtro e impedir que exerça sua função, que é justamente a de tornar a pauta do STF mais racional.” (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023. Pg. 162/163).

qualificação dos debates, inviabilizando, muitas vezes, a participação de *amicus curiae*<sup>94</sup> – o Supremo Tribunal Federal passou a divulgar semanalmente em informativo<sup>95</sup> os temas de repercussão geral que estão sob análise prévia no PVRG, o que antes não acontecia<sup>96</sup>.

Observado o quórum de dois terços de seus membros, a Corte pode considerar que o recurso extraordinário não tem repercussão geral, hipótese em que a decisão deve ser replicada pelos demais tribunais, com inadmissão dos recursos extraordinários que versem sobre idêntica controvérsia (CPC, art. 1.039, parágrafo único).

Se, por outro lado, o Supremo Tribunal Federal reconhecer a existência de repercussão geral e de questão constitucional, pode ocorrer o julgamento imediato do recurso, ainda no Plenário Virtual da Repercussão Geral, quando for o caso de reafirmação de jurisprudência da Suprema Corte<sup>97</sup>. Não sendo o caso de reafirmação de jurisprudência, o processo é distribuído entre os Ministros para análise e posterior julgamento no Plenário da Corte, agora qualificado pelo reconhecimento da repercussão geral, o que significa que o tema da controvérsia constitucional tratado no processo foi extraído, delimitado, e será julgado pelo Supremo Tribunal Federal de modo abstrato, em julgamento muito semelhante ao que ocorre com as ações de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade.

Metaforicamente, é como se o recurso extraordinário fosse um trem, que ao transitar na estrada de ferro do Supremo Tribunal Federal, passa por algumas estações que podem levá-lo a destinos diferentes. Ele encontra na Presidência da Corte uma primeira estação, que pode: (i) determinar sua inadmissão preliminar; (ii) determinar a devolução do feito ao juízo de origem, para aplicar tese de repercussão geral já decidida pelo Supremo; (iii) determinar sua distribuição entre os Ministros do Tribunal; (iv) determinar sua apreciação pelo Plenário Virtual da Repercussão Geral.

Caso o recurso extraordinário tome o caminho de ser distribuído entre os Ministros da Corte, o Relator pode: (i) apreciar o recurso extraordinário e julgá-lo monocraticamente ou nas turmas – hipótese que será analisada mais adiante; (ii) determinar sua apreciação pelo Plenário Virtual da Repercussão Geral.

<sup>94</sup> RISTF, art. 323, §3º.

<sup>95</sup> Repercussão geral em Pauta: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoInformacaoGeral&pagina=conteudoEsquerdo>

<sup>96</sup> A ausência de publicidade quanto ao Plenário Virtual da Repercussão Geral foi objeto de debates no XI Fórum Permanente de Processualistas Cíveis (FPPC), realizado em Brasília no ano de 2022, e resultou na edição do seguinte enunciado: “Enunciado 729. (arts. 1.035, §4º e 11). A submissão do tema para deliberação pelo plenário virtual da repercussão geral deve ser previamente publicizada, de modo a viabilizar a eventual participação de interessados nessa fase processual. (*Grupo: Recursos nos Tribunais Superiores*).”

<sup>97</sup> RISTF, art. 323-A.

Uma vez que o recurso extraordinário toma o caminho do Plenário Virtual da Repercussão Geral, pode ocorrer: (i) a declaração de inexistência de repercussão geral, com aplicação do art. 1.039, parágrafo único do CPC; (ii) reconhecimento da existência de repercussão geral. E, reconhecida a existência de repercussão geral, pode acontecer: (i) o julgamento imediato do recurso, no PVRG, com reafirmação de jurisprudência; (ii) não sendo o caso de reafirmação de jurisprudência, o julgamento do recurso, posteriormente, após seu processamento na Corte<sup>98</sup>, pelo Plenário e com feição de julgamento abstrato, com formação de tese e precedente constitucional que vincula os demais órgãos do Poder Judiciário (CPC, art. 1.039, art. 927 e art. 988, §5º, II).

Do resumo dos muitos caminhos possíveis de serem tomados pelo recurso extraordinário no Supremo Tribunal Federal, nota-se que o Plenário Virtual da Repercussão Geral corresponde à “estação” onde acontece a mudança de feição do recurso, momento em que o caso concreto fica reservado para análise futura e dele se extrai a controvérsia constitucional em tese, que será analisada de modo abstrato pela Suprema Corte<sup>99</sup>. É o momento em que ocorre a objetivação do recurso, ou seja, momento em que se dispara o rito qualificado da repercussão geral, cujo resultado será a formação de um precedente constitucional vinculante<sup>100</sup>.

Conforme demonstrado nas várias hipóteses de processamento do recurso extraordinário no Supremo Tribunal Federal, extrai-se que nem todos os recursos serão

<sup>98</sup> Manifestação da Procuradoria-Geral da República e possibilidade de realização de audiências públicas e habilitação de *amici curiae* para ampliação e qualificação do debate sobre a controvérsia constitucional que será julgada de modo abstrato (CPC, art. 1.038).

<sup>99</sup> A sistemática apresenta uma certa semelhança com o incidente de inconstitucionalidade verificado em algumas cortes constitucionais europeias, em que um caso concreto é sobrestado no juízo de origem e a questão constitucional é submetida ao julgamento da Corte Constitucional de modo abstrato. No sistema brasileiro tudo se dá perante a Suprema Corte, mas também se observa a hibridização dos julgamentos concreto e abstrato. Veja-se, a respeito dessa hibridização de controles concreto e abstrato os registros feitos por Francisco Fernández Segado: “La abstracción significa que el proceso de constitucionalidad surge al margen de un caso judicial. La concreción deriva de la relación de prejudicialidad que, en conexión con la ‘relevancia’ (constatada en el oportuno ‘juicio de relevancia’) de la cuestión de inconstitucionalidad, se establece entre los dos juicios en base a que mientras en uno tal norma constituye el objeto del control de constitucionalidad, en el otro, es tal norma la que ha de ser aplicada en orden a la resolución del caso, lo que vincula la decisión del Tribunal Constitucional a un caso concreto en cuyo ámbito la norma controlada ha de encontrar aplicación. Esta concreción en el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad convive con la abstracción del enjuiciamiento llevado a cabo por el Tribunal Constitucional. Este no va a dejar de confrontar en abstrato dos normas jurídicas, dilucidando su compatibilidad o contradicción a través de un conjunto de operaciones lógico-silogísticas. Sin embargo, como bien se ha señalado, la concreción en el planteamiento de origen no parece que haya de carecer de una cierta repercusión en el propio juicio constitucional pues, llegado el momento de determinar el sentido de los enunciados normativos, puede llegar a ejercer un cierto influjo, por pequeño que sea, el caso litigioso en suspenso en el que se ha suscitado el problema de constitucionalidad y sobre el que posteriormente se ha de pronunciar el juez *a quo*.” (SEGADO, Francisco Fernández. *La obsolescencia de la bipolaridad tradicional (modelo americano – modelo europeo-kelseniano) de los sistemas de justicia constitucional*. Revista de Direito Público n.º2, Out-Nov-Dez/2003. DOI: 10.11117/22361766.02.01.03. Pg. 70).

<sup>100</sup> A abrangência dessa vinculação é o problema central do presente estudo, conforme já mencionado, e será melhor analisada nas sessões seguintes.

submetidos à análise do Plenário Virtual da Repercussão Geral. Quer-se com isso dizer que a Suprema Corte julga recursos extraordinários no rito qualificado da repercussão geral, para formar precedentes vinculantes em julgamento abstrato, mas que também julga recursos extraordinários pelas suas turmas, sem tese vinculante, no exercício do controle concreto de constitucionalidade, sem abstrativização da causa, portanto.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal vem mantendo o julgamento de recursos extraordinários no seu rito tradicional, com julgamento subjetivo da causa, embora em frequência cada vez menor. Nesses casos, a repercussão geral é apreciada apenas como pressuposto recursal, como requisito de admissibilidade a viabilizar o julgamento de mérito de um recurso extraordinário, sem que seja disparado o rito qualificado da repercussão geral.

É por essa razão que a repercussão geral como pressuposto recursal pode ser verificada inclusive pelas turmas do Supremo Tribunal Federal, que têm competência para reconhecer o seu atendimento. Com efeito, o quórum qualificado de dois terços dos membros da Suprema Corte somente é exigido para negar a existência de repercussão geral, manifestação que compete ao Plenário<sup>101</sup>.

Tem-se, portanto, que quando julgado pelas turmas, o recurso extraordinário corresponde aos casos em que a repercussão geral apresenta-se apenas como pressuposto recursal atendido, mas não é acionado o seu rito processual qualificado, de modo que o julgamento ocorre sem formação de tese vinculante. Isto é, não se forma precedente obrigatório e a Corte decide, à luz da Constituição Federal, para o caso concreto, apenas. Nessa sistemática tradicional, o julgamento se dá por meio de órgão fracionário, isto é, por meio das turmas. Embora reflita o entendimento de membros da Corte sobre o assunto e possa servir de referência para decisões futuras, essa modalidade decisória não é abstrata, tem eficácia *inter partes* e não tem efeitos vinculantes abrangentes.

Exemplo do julgamento na sistemática tradicional, com características de julgamento subjetivo da demanda, foi o julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.362.851/PA, interposto contra decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará em Mandado de Segurança Coletivo no qual se discutia a aplicação do piso nacional do magistério<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Conforme Luís Roberto Barroso, “o art. 543-A, §4º, do CPC/1973 previu a possibilidade de a Turma decidir pela existência, no caso, da repercussão geral, bastando o voto de quatro ministros para que se conclua o juízo positivo de admissibilidade.” Na sequência, apontando o procedimento específico do rito da repercussão geral, mas sem tecer maiores comentários sobre a possibilidade de ambas as técnicas de julgamento pela Corte, segue registrando que “na prática que se consolidou no Tribunal, a deliberação sobre a existência ou não de repercussão geral se dá, como regra, em Plenário Virtual, por meio eletrônico.” BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023. Pg. 163/164).

<sup>102</sup> AgR no RE n.º 1.362.851/PA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 1ª Turma, j. 29/08/2022, DJE 02/09/2022.

No caso, as normas paraenses da categoria do magistério foram analisadas à luz do texto constitucional, e o recurso extraordinário, embora tendo preenchido o requisito da repercussão geral como pressuposto recursal, não foi submetido ao plenário virtual da repercussão geral, não teve o tema constitucional previamente delimitado e não constou no ementário de temas da repercussão geral.

O recurso foi distribuído regularmente entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Após decisão monocrática do Relator, foi interposto agravo interno, e o mérito recursal foi apreciado pela Primeira Turma, em decisão que declarou, à luz do texto constitucional, o cumprimento do piso nacional do magistério pelo Estado do Pará, decisão que, embora possa ser utilizada como precedente relevante por outros entes federados, gera efeitos específicos para o funcionalismo público paraense, com típica eficácia entre partes ou, no caso, *ultra partes*, considerando a natureza da ação coletiva, mas adstrita aos sujeitos tutelados.

Outros exemplos confirmam que o Supremo Tribunal Federal julga recursos extraordinários sem a sistemática da repercussão geral, por meio de seus órgãos fracionários, sem a qualificação procedimental, julgando o caso concreto e com efeitos entre partes, tal como o recurso extraordinário n.º 1.486.671, de relatoria do Ministro Dias Toffli<sup>103</sup>, em que se deu provimento aos recursos extraordinários interpostos pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e do Ministério Público Federal no processo criminal referente ao incêndio da Boate Kiss, ocorrido na cidade de Santa Maria, Rio Grande do Sul.

Já nesse último exemplo mencionado, a decisão do Supremo Tribunal Federal foi no sentido de reformar as decisões recorridas e determinar o prosseguimento do julgamento pelo tribunal local, com determinação de prisão dos réus, decisão com caráter de cassação, confirmada pela Segunda Turma no julgamento de agravos internos. Também neste caso não houve reconhecimento da repercussão geral para abstrativização da causa, o feito não foi julgado pelo Plenário da Corte e a controvérsia não foi resolvida por meio de tese com caráter vinculante.

Mais um caso em que se observou o julgamento de mérito de recurso extraordinário, monocraticamente, em decisão com efeitos para as partes do processo e cujo agravo regimental interposto deverá ser apreciado pelo órgão fracionário foi o recurso extraordinário com agravo n.º 1.513.428/PR<sup>104</sup>. No caso, o Relator do feito, Ministro Flávio Dino, deu

---

<sup>103</sup> AgR no RE 1.486.671/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, 2ª Turma, j. 04/02/2025, DJE 07/02/2025.

<sup>104</sup> RE n.º 1.513.428/PR, Rel. Min. Flávio Dino, decisão monocrática em 31/10/2024, DJE 04/11/2024.

provimento ao recurso extraordinário para determinar a retirada de circulação de obras jurídicas com conteúdo discriminatório.

Esse último exemplo mencionado veicula controvérsia que, pela sua natureza, poderia ter motivado o uso, pela Corte, da sistemática da repercussão geral, pois parece inconteste que questões relacionadas à liberdade de expressão, liberdade editorial, preconceito e intolerância contra grupos minoritários são temas de alta relevância social e jurídica, além do que, transcendem os interesses subjetivos do processo.

No entanto, não foi disparado o rito da repercussão geral, o processo em questão não foi submetido à análise prévia de existência da repercussão geral e de questão constitucional pelo Plenário Virtual, não consta do ementário de temas de repercussões gerais e, principalmente, não foi submetido ao julgamento do Plenário da Corte. A decisão monocrática de mérito, portanto, gera efeitos para as partes do processo e o agravo interposto, ao menos em princípio<sup>105</sup>, deverá ser julgado por órgão fracionário, eis que não foi disparado o rito da repercussão geral. Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal resolverá o caso concreto, mas não haverá fixação de tese vinculante revestida dos efeitos previstos no Código de Processo Civil.

Nota-se nos recursos extraordinários julgados sem o rito da repercussão geral, ou seja, julgados sob a ótica do caso concreto, de modo subjetivo, um traço comum: o mérito recursal tem sido apreciado monocraticamente, assim desafiando o recurso de agravo que, este sim, é submetido ao julgamento colegiado, não no plenário da Corte, mas por suas turmas.

Mesmo os poucos casos de recursos extraordinários em que não são proferidas decisões monocráticas de mérito e que são levados a julgamento diretamente pelo órgão colegiado, o julgamento tem se dado nas Turmas do Supremo Tribunal Federal quando ocorrem sem a sistemática da repercussão geral. No ano de 2024 as sessões presenciais da Primeira e da Segunda Turmas julgaram apenas 01 (um) recurso extraordinário<sup>106</sup>, correspondendo todos os demais casos pautados a agravos internos interpostos contra decisões monocráticas.

O uso difundido da repercussão geral na atualidade pode levar à falsa conclusão de que o Supremo Tribunal Federal somente julga recursos extraordinários na sistemática

---

<sup>105</sup> Até que ocorra o julgamento do agravo regimental é possível ao Relator submeter a questão à apreciação do Plenário Virtual da Repercussão Geral e, caso haja manifestação de dois terços dos membros do tribunal, abstrativizar a causa e levá-la a julgamento pelo Plenário para a formação de um precedente vinculante, com manifestação de caráter abstrato.

<sup>106</sup> RE n.º 1.481.956/AL, Rel. Min. Flávio Dino, 1ª Turma, j. 21/05/2024, DJE 05/06/2024.

qualificada, formando precedentes constitucionais vinculantes<sup>107</sup>. A prática da Corte, entretanto, não é essa, pois ela exerce, no julgamento de recursos extraordinários, tanto a tutela do ordenamento jurídico (objetiva)<sup>108</sup>, quanto a tutela dos interesses das partes (subjativa), adotando métodos de julgamento diferenciados, conforme o caso<sup>109</sup>.

O Tribunal segue exercendo suas competências de órgão máximo do sistema de justiça quando julga recursos extraordinários fora da sistemática da repercussão geral, conforme os exemplos aqui citados, situações nas quais não acontece a abstrativização da causa e a controvérsia é enfrentada subjetivamente por seus órgãos fracionários, produzindo decisões colegiadas não revestidas da qualificação emprestada aos julgamentos plenários, seguindo a lógica tradicional das decisões proferidas no controle concreto de constitucionalidade, gerando efeitos entre as partes.

Já o recurso extraordinário que é processado no circuito da repercussão geral, o seu processamento e seus efeitos muito se aproximam ao processamento e efeitos das ações de controle concentrado de constitucionalidade<sup>110</sup>, assumindo o Supremo Tribunal Federal, em

---

<sup>107</sup> Essa parecia ser, inclusive, a percepção do Supremo Tribunal Federal anos atrás, no sentido de que seus julgamentos, com o passar do tempo, iriam se restringir aos recursos extraordinários julgados no rito da repercussão geral, o que não se confirmou. Nesse sentido, parece ser essa a compreensão extraída de trecho do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes na QO em AgIn 760.358, julgado pelo Pleno no ano de 2010, e citado na obra de Teori Zavascki: “(...) Temos que assumir definitivamente a função de Corte Constitucional e abandonar a função de Corte de Revisão. Temos que confiar na racionalidade do sistema e na aplicação de nossas decisões pelas Cortes de origem. (...) A decisão, que foi do legislador e não nossa, de não mais submeter ao STF, individualmente, os recursos múltiplos, precisa estar cercada de mecanismos que a tornem efetiva, especialmente nestas primeiras decisões sobre procedimento.” (ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. 2ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012. Pg. 46).

<sup>108</sup> Gilmar Ferreira Mendes, em análise à Lei n.º 10.259/2001, que trata dos juizados especiais no âmbito da Justiça Federal, ao analisar os dispositivos que tratam o recurso extraordinário asseverou que “Esse novo modelo legal traduz, sem dúvida, um avanço na concepção vetusta que caracteriza o recurso extraordinário entre nós. Esse instrumento deixa de ter caráter marcadamente subjetivo ou de defesa de interesse das partes, para assumir, de forma decisiva, a função de defesa da ordem constitucional objetiva. Trata-se de orientação que os modernos sistemas de Corte Constitucional vêm conferindo ao recurso de amparo e ao recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*). Nesse sentido, destaca-se a observação de Häberle segundo a qual “a função da Constituição na proteção dos direitos individuais (subjectivos) é apenas uma faceta do recurso de amparo”, dotado de uma “dupla função”, subjetiva e objetiva, “consistindo esta última em assegurar o Direito Constitucional objetivo.” (O controle incidental de normas no direito brasileiro. Caderno Virtual, [S. l.], v. 2, n. 08, 2009, p. 30. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/54>. Acesso em 01/11/2024).

<sup>109</sup> Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero apontam os traços típicos das linhas jurisdicionais, citando a obra *The nature of the Common law*, de Melvin Eisenberg: “Aos tribunais podem ser reconhecidas basicamente duas funções: (i) resolver controvérsias (“*resolution of disputes*”) e (ii) enriquecer o estoque de normas jurídicas (“*enrichment of the supply of legal rules*”).” (MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário*. 3ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012, fls. 15). .

<sup>110</sup> O capítulo seguinte tratará da similitude de efeitos. Quanto ao tratamento similar que o STF tem conferido aos procedimentos de ações diretas de controle de constitucionalidade e recursos extraordinários julgados com repercussão geral, mencionam-se, como exemplos: (i) vedação de oposição de EDs por *amicus curiae* (QO nos temas 881/RG e 885/RG, e EDs no tema 1234/RG); (ii) modulação de efeitos (Lei 9.869/99, art. 27 e temas 745/RG, 1177/RG, 1093/RG, 379/RG); (iii) fungibilidade dos meios processuais para fins de *overruling* (RCL 4374); (iv) início da eficácia das decisões com a publicação da ata de julgamento (RCL 17.665 e RE 605.552); (v) pedido de desistência incabível (Lei 9.868/99, art. 5º e tema 500/RG); (vi) fixação de teses em

tais julgamentos, o seu perfil de Corte Constitucional. Uma vez acionado o rito procedimental da repercussão geral dentro da Suprema Corte, a controvérsia constitucional subjacente é objetivada, o feito é submetido a julgamento pelo plenário e a decisão forma precedente constitucional vinculante. Somente após a conclusão do julgamento abstrato é que o caso concreto que motivou a interposição do recurso extraordinário é resolvido pela própria Corte, mas já com a aplicação da tese vinculante fixada na sistemática da repercussão geral.

Observa-se, desse modo, que mesmo quando o recurso extraordinário é julgado no rito da repercussão geral, extraindo-se um tema para que seja julgado em tese pelo Supremo Tribunal Federal, o caso concreto que deu origem ao recurso precisa ser resolvido. O controle concreto não deixa de ser controle concreto em razão de uma parcela do recurso extraordinário poder ser julgada de modo abstrato. É como se o recurso assumisse duas faces: uma que vai ser julgada de modo abstrato, e outra que permanece com características de caso concreto, e que também vai ser julgada, mas vai ser julgada com a aplicação da tese fixada pela Corte.

O registro do itinerário do recurso extraordinário conforme feito neste estudo é resultado da observação empírica do funcionamento do Supremo Tribunal Federal. Nem todos os passos relatados e as várias possibilidades de tramitação dos processos encontram correspondente previsão normativa na Constituição Federal e no Código de Processo Civil, sendo muito de sua regulamentação prevista no Regimento Interno do STF, mas, ainda assim, com carências de atualizações e melhor sistematização.

Disso resulta que a leitura dos atos normativos que regem o recurso extraordinário e a repercussão geral não revela de modo fidedigno seu processamento na Suprema Corte, tornando quase impossível a tarefa da doutrina especializada de interpretar os institutos com base, apenas, na sua construção legislativa, pois a prática processual não corresponde, rigorosamente, à previsão normativa<sup>111</sup>.

---

formato de verbetes, próprio da repercussão geral, sendo usado também em ações de controle concentrado de constitucionalidade (ADI 5365); (vii) aplicação da lógica do art. 1.035, §5º do CPC e determinação de sobrestamento de processos na origem, tendo como paradigma ação de controle concentrado de constitucionalidade (ADI 5154 e determinação de sobrestamento dos AREs 1.146.679; 1.197.277, 1.203.073, que tinham como fundamento a lei objeto de discussão na ADI). Quanto ao último exemplo, o XIV Fórum Permanente de Processualistas Cíveis, realizado em 2025, editou o seguinte enunciado: “O Ministro Relator, em decisão fundamentada submetida ao referendo do Tribunal, poderá sobrestar os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre o dispositivo normativo objeto do controle concentrado.” (Enunciado n.º 3 do Grupo 1 – Ações de Controle Concentrado).

<sup>111</sup> Com efeito, em seu Curso de Direito Processual Civil, Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha registram os ritos procedimentais do recurso extraordinário descrevendo três situações possíveis que, embora possam ser extraídas do Código de Processo Civil, não se observam exatamente dessa forma na prática do Supremo Tribunal Federal: “(a) *Recursos extraordinários repetitivos*: a análise da repercussão geral será feita no contexto do julgamento dos recursos extraordinários repetitivos; (b) *Recurso extraordinário não repetitivo*

O objetivo do presente tópico era demonstrar o modo como se processam o recurso extraordinário e a repercussão geral na atualidade, tomando-se como referência as normas de regência, mas também as observações empíricas sobre como o Supremo Tribunal Federal lida com os institutos na prática, a fim de bem compreender os seus procedimentos e os efeitos esperados dos seus julgamentos.

Observou-se que, quando julgado de modo abstrato, no rito da repercussão geral, o recurso extraordinário assume perfil muito semelhante ao das ações de controle concentrado de constitucionalidade. Apesar do processamento desses instrumentos processuais poder se dar de modo muito similar no Supremo Tribunal Federal, os efeitos decorrentes de suas decisões parecem não ser, ainda, equivalentes, ponto central do presente estudo, que será mais bem desenvolvido a seguir.

---

*julgado pela turma: reconhecida a repercussão geral, a turma julgará o recurso; (c) Recurso extraordinário não repetitivo jugado pelo Plenário: reconhecida a repercussão geral, a turma pode afetar o caso para julgamento pelo Plenário, instaurando o incidente de assunção de competência.” (DIDIER JR. Fredie e CUNHA. Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil. v. 3. Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais*. 22ª ed. São Paulo. Editora JusPodivm. 2025. Pg. 521). Também Lenio Streck se dedica a interpretar as normas de regência do recurso extraordinário com repercussão geral e descreve o rito processual quando o recurso tem a análise da repercussão geral realizada no Plenário Virtual da Repercussão Geral, sem, entretanto, apontar as demais possibilidades de encaminhamento do feito no Supremo Tribunal Federal, o que leva à falsa impressão de que sempre os recursos extraordinários são julgados no rito da repercussão geral. (STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2023. Pg. 230/231).*

## SEÇÃO 2.

### **2. Abrangência do efeito vinculante nas decisões em recursos extraordinários julgados com repercussão geral.**

Esta seção enfrenta o problema central da pesquisa, que é identificar os limites da transcendência de decisões proferidas em recursos extraordinários julgados no rito da repercussão geral. A hipótese considerada é a de que não é possível, no atual estágio do ordenamento normativo em vigor, igualar a abrangência do efeito vinculante dos recursos extraordinários com repercussão geral, à abrangência do efeito vinculante das ações de controle concentrado de constitucionalidade.

O capítulo se dedica, em princípio, a questões conceituais relacionadas à repercussão das decisões proferidas na jurisdição constitucional, a fim de bem delimitar as definições de efeito vinculante e eficácia *erga omnes*.

Para o adequado posicionamento do tema, a abordagem também se deterá na transcendência das decisões proferidas nas ações diretas de controle de constitucionalidade (controle concentrado e principal), e na transcendência atribuída pela legislação brasileira às decisões em recursos extraordinários (controle difuso e incidental) quando julgados no rito da repercussão geral. Além disso, para que haja o enfrentamento sistêmico do problema de pesquisa, será necessário incluir nessa avaliação comparativa os efeitos e abrangência das súmulas vinculantes, instituto criado juntamente com a repercussão geral.

O objeto da seção consiste em, portanto, traçar um panorama comparativo da extensão subjetiva do efeito vinculante atribuído pela Constituição Federal e pela legislação brasileira às decisões proferidas nas ações diretas de controle de constitucionalidade, súmulas vinculantes e recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral, para averiguar se a transcendência do efeito vinculante das decisões pode ser considerada em igual extensão, em todos esses instrumentos processuais.

Dessa forma, o objetivo é traçar um marco conceitual seguro para a utilização das nomenclaturas envolvidas e, além disso, mapear o cenário legislativo, a fim de se considerar a intenção do legislador ao desenhar cada um dos institutos investigados, no que se refere à abrangência da eficácia de suas decisões. A finalidade dessa abordagem é averiguar se foi conferida extensão diferente para cada um dos institutos, ou se é possível atribuir a mesma abrangência aos efeitos vinculantes de suas decisões, ainda que não haja previsão legal específica para tanto.

Para os fins dessa análise comparativa será também considerado o artigo 52, X da Constituição Federal e o papel do Senado Federal no sistema do controle difuso e concreto de constitucionalidade, de modo a averiguar se a tese de mutação constitucional do referido dispositivo é satisfatória para colmatar eventuais lacunas identificadas na extensão eficaz das decisões proferidas na jurisdição constitucional.

### **2.1. Efeito vinculante e eficácia *erga omnes*. Uma aproximação conceitual.**

A leitura do texto constitucional permite concluir que efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, ou eficácia contra todos, não podem ser interpretados como termos sinônimos, pois são mencionados de modo aditivo no art. 102, §2º da Constituição Federal, como sendo atributos conferidos às decisões proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade.

O efeito vinculante pode ser considerado como uma camada adicional de obrigatoriedade às decisões do Supremo Tribunal Federal<sup>112</sup>, um reforço de imposição de cumprimento que reveste a decisão de imperatividade. Trata-se, portanto, de um *plus*, cujo resultado é vedar a adoção de postura diferente daquela promovida pela Corte<sup>113</sup>. Consiste em um dever de observância, de replicar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na interpretação e aplicação da Constituição Federal.

Já a eficácia contra todos, também chamada de eficácia *erga omnes*, oponível a toda a coletividade, pode ser considerada a dimensão subjetiva<sup>114</sup> do efeito vinculante e diz com a abrangência da decisão. Tem a ver com a extensão de coletividade que é atingida pelo efeito vinculante. Diz respeito à transcendência do efeito vinculante, isto é, a quem ele se destina e quem está vinculado à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

<sup>112</sup> Teori Zavascki desenvolveu a seguinte percepção sobre o instituto: “Como nota característica, pode-se afirmar que o efeito vinculante confere ao julgado uma força obrigatória qualificada em relação a supervenientes atos administrativos ou judiciais, com a consequência processual de assegurar, em caso de recalcitrância, a utilização de um mecanismo executivo próprio – a reclamação – para impor o seu cumprimento.” (ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. 2ª ed., Revista dos Tribunais, 2012, São Paulo, Pg. 63).

<sup>113</sup> No julgamento do tema 733 de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal manifestou que o efeito vinculante consiste em “atribuir ao julgado uma qualificada força impositiva e obrigatória em relação a supervenientes atos administrativos ou judiciais (= eficácia executiva ou instrumental).” (RE n.º 730.462, Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 28/05/2015, DJE 12/06/2015).

<sup>114</sup> Mais uma vez os ensinamentos de Teori Zavascki demonstram que, “declarando a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de um preceito normativo abstratamente considerado, a sentença proferida em ação de controle concentrado irradia efeitos para todos os possíveis destinatários da norma. Ou seja: a sentença tem eficácia subjetiva *erga omnes*. E à força dessa declaração submetem-se, obrigatoriamente, as autoridades que têm por atribuição aplicar a norma questionada, vale dizer, os órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública. Relativamente a eles a sentença tem, portanto, efeito vinculante.” (ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. 2ª ed., Revista dos Tribunais, 2012, São Paulo, Pg. 63).

Dessa forma, o efeito vinculante pode ser considerado a camada de reforço que reveste a decisão do Supremo Tribunal Federal de imperatividade, e a eficácia *erga omnes* pode ser tida como a dimensão subjetiva dessa equação, ou seja, diz respeito aos destinatários da imperatividade da decisão, que a ela estão vinculados.

Em sua dimensão objetiva, portanto, o efeito vinculante pode ser verificado a partir dos elementos da decisão da Suprema Corte que merecem observância imperativa, ou seja, aquilo que é blindado por esse atributo especial.<sup>115</sup>

No ponto, é importante fazer um registro metodológico de que o presente estudo não tem como objeto central de pesquisa o debate sobre qual parte da decisão vincula, se o dispositivo, ou se também os fundamentos, as razões de decidir e os motivos determinantes. O problema de pesquisa analisado se refere à transcendência das decisões proferidas pela Suprema Corte em recursos extraordinários com repercussão geral, residindo, assim, na dimensão subjetiva do efeito vinculante.

Feito o registro, parece ser o caso de discorrer, ainda que brevemente, sobre a dimensão objetiva do efeito vinculante, ou seja, sobre o que ou quais partes da decisão proferida pela Suprema Corte revestem-se do caráter de imperatividade e devem ser observadas e replicadas por todos.

Parece não haver controvérsia quanto ao fato de que o relatório e os comentários ou observações não essenciais para a resolução do feito, os chamados *obiter dicta*, não se revestem do efeito vinculante. Também é indene de dúvidas que a parte dispositiva das decisões, onde fixada a tese ou regra de solução da controvérsia, reveste-se do efeito vinculante. Parece haver, ainda atualmente, controvérsia quanto ao efeito vinculante abarcar, ou não, os fundamentos da decisão, ou seja, a *ratio decidendi*.

O Supremo Tribunal Federal tinha a compreensão tradicional, durante a primeira década dos anos dois mil, de que o efeito vinculante também compreendia os fundamentos e razões de decidir das decisões proferidas em ações de controle concentrado de

---

<sup>115</sup> Em profundo estudo sobre o tema, Victor Marcel Pinheiro registra variados posicionamentos doutrinários sobre o efeito vinculante: “Apenas como exemplo, uma primeira parcela dos teóricos e da jurisprudência concebe que o efeito vinculante seria a possibilidade de se impor o cumprimento das decisões proferidas em sede de controle abstrato de constitucionalidade, evitando-se a recalcitrância dos intérpretes vinculados. Para esta visão, o efeito vinculante seria concebido como uma eficácia adicional às decisões do STF. Uma segunda corrente defende que o efeito vinculante significa a proibição de que o ente vinculado reintroduza no ordenamento jurídico norma materialmente idêntica àquela anteriormente declarada inconstitucional. Essa compreensão funda-se no voto do Ministro Moreira Alves proferido na ADC-QO 1 (...). Há, ainda, posição doutrinária que sustenta decorrer do efeito vinculante a obrigatoriedade das razões de decidir utilizadas nas respectivas decisões. Trata-se da denominada ‘teoria da transcendência dos motivos determinantes’, mediante a qual não somente o dispositivo decisório, mas também parcela de sua fundamentação deve ser seguida em casos futuros.” (PINHEIRO, Vitor Marcel. *Decisões Vinculantes do STF: a cultura de precedentes*. São Paulo. Almedina. Coleção IDP. 2021. Pg. 27/28).

constitucionalidade, e não apenas a parte dispositiva dos julgados. Isto é, o entendimento era de que a *ratio decidendi* e os motivos determinantes também vinculavam<sup>116</sup>.

Posteriormente, diante do aumento do ajuizamento de Reclamações e o uso disfuncional do sistema<sup>117</sup>, a Corte passou a adotar postura mais restritiva quanto à vinculatividade de suas decisões, passando a considerar, no mais das vezes, a vinculação estrita ao ato normativo especificamente questionado<sup>118</sup>, subtraindo o efeito vinculante dos fundamentos da decisão e dos chamados motivos determinantes.

Chama atenção o projeto de lei n.º 3.640/2023, atualmente em trâmite no Congresso Nacional, que dispõe sobre o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal e altera dispositivos do Código de Processo Civil, pois ele prevê a introdução de nova hipótese de cabimento de Reclamação no art. 988 do CPC, passando a admitir sua propositura para garantir a observância de decisão que, ao proclamar a inconstitucionalidade ou constitucionalidade de ato normativo, repercute sobre a validade de outros atos normativos de teor idêntico, ainda que produzidos por ente político diverso.

Independente de quais parcelas do julgado inspiram a vinculatividade, isto é, quais partes da decisão são blindadas pelo efeito vinculante, fato é que essa vinculatividade se projeta para a coletividade, que deve observar e cumprir o comando emanado da Suprema Corte.

---

<sup>116</sup> O julgamento de algumas Reclamações do período revela a tendência em considerar como vinculantes os motivos determinantes das decisões proferidas em controle abstrato: RCL AgR 5.389, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJ 19/12/2007; RCL 1.987, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 21/05/2004; RCL 2.363, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 01/04/2005; RCL 5.771, Rel. Min. Eros Grau, DJ 05/03/2008.

<sup>117</sup> Roger Stiefelmann Leal, apresentando a obra de Victor Marcel Pinheiro, promove registro preciso a respeito do assunto: “A assimilação sistêmica do efeito vinculante, nesses termos, acabou, porém, por produzir consequências consideradas disfuncionais. Determinadas práticas processuais enraizadas na rotina do Supremo Tribunal Federal não foram adaptadas em face da inovação propiciada pelo novo instituto. O modelo de deliberação empregado pela Corte, por exemplo, ao suscitar julgamentos com votos e arrazoados extensos e individualizados, tornou assaz problemática a identificação dos fundamentos determinantes das decisões. Naturalmente, lançou inúmeros operadores do direito na tarefa de garimpar, em cada voto, frases e considerações que lhes permitissem impugnar decisões judiciais e administrativas. Abria-se, por conseguinte, a possibilidade de alegar ofensa ao efeito vinculante ante a confrontação com observações laterais – arguidas como parte da *ratio decidendi* – proferidas por qualquer dos integrantes da Corte durante os julgamentos. (...) A soma da (a) vinculatividade dos motivos determinantes com a (b) desobstrução da via direta da reclamação e (c) julgamentos com votos individuais com elevada extensão textual formou ambiente propício à desmedida proliferação de novos processos. No caso, de reclamações.” (PINHEIRO, Vitor Marcel. *Decisões Vinculantes do STF: a cultura de precedentes*. São Paulo. Almedina. Coleção IDP. 2021. Pg. 12/13, apresentação de Roger Stiefelmann Leal).

<sup>118</sup> A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acabou por se consolidar no sentido de ser incabível Reclamação fundada na teoria da transcendência dos motivos determinantes de acórdão com efeito vinculante, o que sinaliza a interpretação mais restrita que passou a conferir ao efeito vinculante de suas decisões, exigindo a demonstração da aderência estrita. Exemplificativamente: RCL AgR 19.099, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/05/2015; RCL AgR 10.125, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ 06/11/2013; RCL 8.168, Red. p/ Ac. Min. Edson Fachin, DJ 29/02/2016; RCL AgR 39.355, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 13/05/2020; RCL AgR 75.761, Rel. Min. Cristiano Zanin, DJe 04/04/2025.

Dessa forma, quanto à dimensão subjetiva do efeito vinculante, ou seja, a chamada eficácia contra todos, parte-se para a investigação de quem efetivamente se vincula ao comando da Suprema Corte. Busca-se averiguar quem exatamente é o *erga omnes*, a coletividade mencionada no comando constitucional, quem está dentro desse conceito e, mais adiante, com esses elementos bem identificados, averiguar se as decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral possuem a mesma transcendência das decisões proferidas em ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Em contraposição à ideia de eficácia *erga omnes*, tem-se a noção da eficácia *inter partes*, ou seja, decisões judiciais que vinculam apenas as partes que figuram no feito. Em uma escala mais abrangente de transcendência de efeitos da decisão judicial, é possível identificar decisões que promovem vinculação *ultra partes*, projetando-se para além dos que figuram na lide, mas não necessariamente para toda a coletividade. A eficácia *ultra partes* é comumente observada nas ações coletivas, ações civis públicas, mandados de segurança coletivos, de sorte que o comando judicial alcança uma ampla parcela de pessoas que são potencialmente atingidas pela decisão, mesmo não tendo figurado diretamente no processo<sup>119</sup>.

A ideia de eficácia *erga omnes*, por sua vez, está relacionada com toda a coletividade, de modo que seria uma projeção *ultra partes* amplificada, ainda mais abrangente. No caso das ações diretas de controle de constitucionalidade, a oponibilidade a toda coletividade se justifica porque todos sofrem a incidência da norma que foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal. Se a lei é oponível e vinculante para todos, a sua retirada do mundo jurídico por declaração de sua inconstitucionalidade, também deve ser.

Há exceções, entretanto, e por isso o art. 102, §2º da Constituição Federal menciona a vinculação de modo especificado aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

As decisões de caráter vinculante proferidas pelo Supremo Tribunal Federal não vinculam a própria Corte, que pode alterar sua jurisprudência e adotar postura diferenciada em outro momento histórico. Vê-se do art. 102, §2º, realmente, que a previsão de efeito vinculante se destina aos demais órgãos do Poder Judiciário, aí excluído o tribunal que profere a decisão, no caso, a Suprema Corte.

As decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade também não vinculam o Poder Legislativo em sua atividade legiferante, de sorte que uma norma declarada inconstitucional pela Suprema Corte pode ser novamente

---

<sup>119</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2006. Pg. 252/257.

editada pelas Casas Legislativas. De se notar, neste ponto, que o art. 102, §2º da Constituição não menciona que o Poder Executivo esteja vinculado à decisão proferida em controle concentrado, tendo adotado o modelo de vinculação à administração pública especificamente. Desse modo, preserva-se do efeito vinculante também a atividade legiferante residualmente exercida pelo Executivo. Além disso, o texto permite compreender que as atividades executivas desenvolvidas pelo Poder Legislativo devem se vincular à decisão da Suprema Corte.

Pela expressa previsão constitucional, portanto, o efeito vinculante das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle concentrado e abstrato de constitucionalidade obriga, indubitavelmente, o Poder Judiciário e a administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. O mesmo efeito vinculante e na mesma extensão, foi previsto pela Constituição Federal para as súmulas vinculantes. Além disso, a Lei n.º 9.882/99 previu tal vinculatividade, e na mesma extensão, para as decisões proferidas em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental<sup>120</sup>.

No sistema atual de controle de constitucionalidade brasileiro, portanto, há expressa previsão normativa para que o efeito vinculante alcance o Poder Judiciário e a administração pública, quanto aos pronunciamentos da Suprema Corte em ações diretas de controle de constitucionalidade e na edição de súmulas vinculantes.

No entanto, parece haver uma lacuna normativa quanto à transcendência do efeito vinculante atribuído ao recurso extraordinário julgado com repercussão geral, que não mereceu da Constituição Federal tratamento específico talvez, justamente, pelo fato de que, à luz das EC 45/2004 a repercussão geral era apenas um requisito de admissibilidade.

Para melhor investigação dessa possível lacuna normativa e de eventual incoerência do sistema, é importante observar a evolução histórica de como foi construída a base normativa da jurisdição constitucional, tomando-se por referência o efeito vinculante e a transcendência das decisões proferidas nesse campo.

---

<sup>120</sup> O art. 10, §3º da Lei n.º 9.882/99 possui redação diversa do art. 102, §2º da Constituição Federal, e do art. 28, parágrafo único da Lei n.º 9.868/99. O efeito vinculante das decisões proferidas em ADPF foi previsto relativamente aos demais órgãos do Poder Público, o que, dada sua generalidade textual, pode ser interpretado como sendo de mesma extensão daquele previsto para as demais ações de controle direto de constitucionalidade. Nesse sentido o comentário ao art. 10 da Lei 9.882/99, por Gilmar Ferreira Mendes: “Não há dúvida de que, tal como ocorre na ADI e na ADC, o efeito vinculante incide sobre a Administração Pública e sobre os órgãos do Poder Judiciário em geral”. (MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Comentários à Lei n.º 9.882, de 3-12-1999*. São Paulo. Saraiva. 2007. Pg. 197).

## **2.2. A construção fragmentada do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro e seus reflexos nos efeitos e abrangência das decisões. Incoerências e dificuldades sistêmicas.**

Anteriormente foi feita abordagem da evolução histórica do controle de constitucionalidade no Brasil, de modo a posicionar os modelos tradicionalmente utilizados no sistema atualmente em vigor. Nesta oportunidade faz-se a retomada do olhar histórico, mais especificamente para identificar os efeitos atribuídos às decisões da Corte ao longo das alterações normativas.

O sistema de controle de constitucionalidade que vigora no Brasil é resultado de construção legislativa fragmentada ao longo do tempo, ora tendo se pronunciado com maior ênfase o modelo difuso, ora o modelo concentrado, com camadas de normas constitucionais e infraconstitucionais que foram se sobrepondo e convivendo entre si, muitas vezes sem um necessário ajuste sistêmico para harmonização do conjunto.

Com a proclamação da República e o advento da primeira Constituição republicana, importamos o modelo de controle de constitucionalidade norte americano, o *judicial review*, concebido em sua origem para um sistema judicial de precedentes, o *stare decisis*, realidade que não se verificava no Brasil. Dessa forma, desde 1891 até 1934 o modelo de controle de constitucionalidade brasileiro foi exclusivamente o da via difusa – incidental e concreto – com decisões que não geravam vinculação além das partes do processo.

Em 1934, ainda com o modelo exclusivamente difuso e concreto, e diante da impossibilidade de extensão dos efeitos das decisões em controle de constitucionalidade, já que o Brasil não possuía um sistema de precedentes judiciais semelhante ao *stare decisis*, foi desenvolvido um mecanismo para amplificar a eficácia das decisões definitivas proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, quando declarada a inconstitucionalidade de lei, de modo que passassem a vincular a coletividade.

A solução idealizada considerou a divisão de poderes e prestigiou o Poder Legislativo, conferindo ao Senado Federal a competência de suspender a execução da lei já declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. A redação do texto, que vigora praticamente da mesma forma até os dias atuais – art. 52, X da Constituição Federal de 1988<sup>121</sup> – trata de

---

<sup>121</sup> Sérgio Resende de Barros faz o seguinte registro histórico: “O instituto surgiu na Constituição de 1934 (art. 91, IV) dito assim: ‘suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário.’ Nas subsequentes (CF/46, art. 64; CF/67, art. 45, IV; EC/69, art. 42, VII), sempre o verbo declarar.” (BARROS, Sérgio Resende de.

suspensão de execução da lei, de modo que opera no plano normativo e vincula, não só o Poder Judiciário, mas também a administração pública. Isso porque, todos que estão vinculados aos efeitos da lei estão também vinculados à supressão dos efeitos dessa mesma lei.

A chamada fórmula do Senado parece ter sido uma solução intermediária, pois havia, à época, proposta de criação de um Tribunal Constitucional e do controle abstrato de constitucionalidade, de inspiração kelseniana, o que, entretanto, foi rejeitado na constituinte de 1934<sup>122</sup>. Seguiu-se, então, apenas com o controle incidental e concreto, com a possibilidade de extensão dos efeitos da decisão da Suprema Corte por meio da atuação do Senado Federal.

A instituição do controle abstrato, gestado por décadas e ensaiado por meio da representação interventiva, só veio a ocorrer com a edição da Emenda Constitucional n.º 16/65, com legitimação ativa exclusiva do Procurador-Geral da República e sem previsão de efeito vinculante e eficácia *erga omnes*.

Desse modo, a EC 16/65, ao instituir o controle abstrato de constitucionalidade, não revogou, nem reformou a chamada fórmula do Senado. Assim, em um primeiro momento, poderia parecer que as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle de constitucionalidade, fossem na via do controle concreto, fossem na via do controle abstrato, precisariam ser submetidas à suspensão da execução da lei pelo Senado Federal, para obterem a eficácia transcendente.

Note-se que a redação do art. 52, X da Constituição Federal de 1988, cujo sentido hermenêutico é o mesmo desde 1934, não faz distinção quanto ao modelo de controle de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal<sup>123</sup>. Embora o dispositivo tenha sido idealizado quando existia apenas o modelo difuso de constitucionalidade, fato é que o advento do modelo concentrado por meio da EC 16/65 não trouxe consigo qualquer ajuste ou adaptação da fórmula do Senado, e coube ao próprio Supremo Tribunal Federal, anos mais tarde, promover a harmonização dos dispositivos em questão, disciplinando, por meio da sua

---

*Controle de Constitucionalidade: proposta de simplificação.* Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, n.º 54. DEZ/2020. Pg. 24).

<sup>122</sup> Conforme Gilmar Ferreira Mendes, citando registro histórico feito por Ana Valderes Ayres Neves de Alencar: “Afigura-se relevante observar que na Constituinte de 1934 foi apresentada proposta de instituição de um Tribunal especial, dotado de competência para apreciar questões constitucionais suscitadas no curso dos processos ordinários, bem como para julgar pedido de arguição de inconstitucionalidade formulado por ‘qualquer pessoa de direito público ou privado, individual ou coletivamente, ainda mesmo quando não tenha interesse direto (...)’. O projeto de autoria do Deputado Nilo Alvarenga criava uma Corte Constitucional inspirada na proposta de Kelsen, e confiava a sua provocação a qualquer sujeito de direito.” (MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade: Aspectos jurídicos e políticos*. 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 2024. Pg. 123).

<sup>123</sup> CF/88, art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

jurisprudência, o efeito vinculante de suas decisões em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

Portanto, muito antes de haver previsão expressa no texto constitucional quanto ao efeito vinculante e eficácia contra todos das decisões de controle principal de constitucionalidade, o que se deu somente no ano de 1993, o Supremo Tribunal Federal já manifestava o firme entendimento de que suas decisões em controle abstrato gozavam de tais atributos, e não precisavam se submeter à chamada fórmula do Senado.

Conforme Gilmar Ferreira Mendes<sup>124</sup>, o projeto que resultou na Emenda Constitucional n.º 16/65, além de prever a instituição do controle abstrato de constitucionalidade no ordenamento brasileiro, o que efetivamente se implementou, previa também que as decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal seriam vinculantes e *erga omnes*, dispensando-se, dessa forma, que o Senado Federal promovesse a suspensão da execução da lei declarada inconstitucional.

A dispensa de atuação do Senado Federal, entretanto, foi rejeitada, tendo sido mantida a medida de suspensão da execução da lei tal qual prevista desde a Carta de 1934. Diante do cenário, com a instituição do controle abstrato de constitucionalidade e ausência de disciplina específica dos efeitos dessas decisões no texto constitucional, o Supremo Tribunal Federal cuidou de disciplinar o efeito vinculante por meio de sua jurisprudência<sup>125</sup>.

Dessa forma, a compreensão em torno dos institutos do efeito vinculante e eficácia contra todos como atributos das decisões da Suprema Corte em controle de constitucionalidade foi inicialmente construída na jurisprudência desenvolvida pelo próprio Supremo Tribunal Federal<sup>126</sup> para, somente anos depois, ganhar assento no texto constitucional expresso.

<sup>124</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *O papel do Senado Federal no Controle de Constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional*. Revista de Direito Público, n.º 4 – Abr-Maio-Jun/2004. Pg. 13/14.

<sup>125</sup> “A ausência de disciplina sobre a matéria contribuiu para que o Supremo Tribunal se ocupasse do tema, especialmente no que dizia respeito aos efeitos da declaração de constitucionalidade. Nessa hipótese, o tribunal deveria ou não comunicar a declaração de inconstitucionalidade ao Senado, para os fins do art. 64 da Constituição de 1946 (modificado pela Emenda n.º 16/65)? Em 1970, o tribunal começou a debater o tema, tendo firmado posição, em 1977, quanto à dispensabilidade de intervenção do Senado Federal nos casos de declaração de inconstitucionalidade de lei proferida na representação de inconstitucionalidade (controle abstrato). Passou-se, assim, a atribuir eficácia geral à decisão de inconstitucionalidade proferida em sede de controle abstrato, procedendo-se à redução teleológica do disposto no art. 42, VII, da Constituição de 1967/69.” (MENDES, Gilmar Ferreira. *O papel do Senado Federal no Controle de Constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional*. Revista de Direito Público, n.º 4 – Abr-Maio-Jun/2004. Pg. 14).

<sup>126</sup> Conforme registro histórico feito por Victor Marcel Pinheiro: “Em um processo administrativo resolvido pela Presidência do STF, o Tribunal modificou seu entendimento a respeito da eficácia das decisões proferidas em representação de inconstitucionalidade. No Processo 4.477/1972, discutiu-se a necessidade de o STF enviar ao Senado Federal uma comunicação sobre decisão que declarou a inconstitucionalidade de ato normativo em sede de representação genérica de inconstitucionalidade. Fundamentando-se em parecer do Ministro Moreira Alves aprovado pela Comissão de Jurisprudência do STF, o Presidente do Tribunal, em

Interessante notar que o entendimento firmado na década de setenta pela Suprema Corte sobre a questão retirou da incidência da fórmula do Senado apenas as decisões proferidas em controle abstrato. Manteve-se a compreensão de que, para as decisões proferidas em controle concreto, seria necessária a atuação do Senado Federal para suspensão da execução da lei, como medida de amplificação dos efeitos da decisão para além das partes processuais.

A lógica empregada pelo Supremo Tribunal Federal na construção de tal entendimento parece fazer sentido quando observadas as origens históricas de cada modelo de controle de constitucionalidade. O modelo abstrato, verificado nas Cortes Constitucionais europeias, tem como premissa original a ideia do legislador negativo e da supressão da lei declarada inconstitucional do plano normativo. A eficácia da decisão, neste caso, opera diretamente no plano normativo, e a lei que valia para todos, passa a não valer para todos, também.

Já o modelo de controle concreto idealizado nos Estados Unidos parte de lógica distinta, em que a declaração de inconstitucionalidade da lei projeta efeitos para as partes do processo, ganhando extensão e sendo amplificada não necessariamente porque tais decisões judiciais operam no plano normativo, mas sim em razão do sistema de precedentes que obriga os demais atores da Justiça a replicarem o padrão decisório fixado pela Suprema Corte.

Essa distinção no modo como a decisão que declara a inconstitucionalidade opera – plano normativo *versus* sistema de justiça<sup>127</sup> – pode ter sido a razão de se considerar, na

---

despacho de 18.04.1977, determinou que essas decisões não seriam mais enviadas ao Senado Federal, mas apenas comunicadas à autoridade responsável por sua edição para fins de ciência.” (PINHEIRO, Victor Marcel. *Decisões Vinculantes do STF: a cultura de precedentes*. São Paulo. Almedina. Coleção IDP. 2021. Pg. 56).

<sup>127</sup> Tratando da suposta aproximação dos modelos de constitucionalidade, Roger Stiefelman Leal faz as seguintes observações, que bem se adequam à abordagem deste ponto do estudo: “Outro aspecto que, segundo parte da doutrina, revelaria aproximação entre os sistemas clássicos de justiça constitucional é a diminuição da distância que separava a regra do *stare decisis*, aplicada no modelo estadunidense, e a eficácia *erga omnes*, decorrente das decisões proferidas no modelo europeu-kelseniano (...) De outra parte, o *stare decisis* constitui instrumento de coerência interna do Poder Judiciário. Não impede, propriamente, que outros poderes e autoridades - notadamente o Presidente, os legisladores, os tribunais estaduais e a população em geral - desenvolvam interpretações da Constituição que não se coadunem necessariamente com a interpretação judicialmente aplicada, nos termos em que articulada pela Suprema Corte. Já a eficácia *erga omnes* tem natureza impositiva externa. Obriga, inclusive e principalmente, as demais esferas políticas e administrativas, bem assim a própria sociedade. No caso do *stare decisis*, cumpre acrescentar, são toleradas práticas que admitem a insubordinada superação dos precedentes pelas instâncias inferiores do Poder Judiciário. Embora se fale em vinculação dos precedentes (*binding precedents*), cabe aos juízes inferiores, mediante técnicas decisórias específicas – tais como a superação antecipada (*anticipatory overruling*) ou a superação implícita – divergirem dos precedentes da Suprema Corte e pronunciarem-se de maneira diversa. Em face de um precedente aplicável, pode o juiz competente, frente a determinadas circunstâncias, revoga-lo e criar uma nova regra para resolver o caso que, a priori, estava por ele disciplinado. Segundo Mattei, o *stare decisis* norte americano admite uma verdadeira revolução copernicana em que uma corte de ínfimo grau de hierarquia abertamente desatende um precedente da Suprema Corte. Já a eficácia *erga omnes* decorrente das decisões das Cortes Constitucionais de matriz europeia assume contornos de maior rigidez. Inadmite, nesse caso, tamanha flexibilidade aos órgãos judiciais para sustentar solução em sentido contrário à adotada pela justiça constitucional. A eficácia *erga omnes* confere às sentenças constitucionais caráter efetivamente impositivo, de observância obrigatória às demais

década de setenta, que as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle abstrato não precisavam ser enviadas ao Senado Federal, pois já operavam diretamente no plano normativo. Já as decisões proferidas em controle concreto ainda precisavam que a lei declarada inconstitucional fosse suspensa pelo Senado, pois não havia no Brasil um sistema de precedentes que viabilizasse a reprodução automática daquele padrão decisório, e nem ele era capaz de produzir efeitos no plano normativo<sup>128</sup>.

Antes mesmo do advento da Constituição de 1988, portanto, o país já contava com um sistema de controle de constitucionalidade dual, no qual o modelo difuso e concreto gerava efeitos *inter partes*, porque não tínhamos um sistema de precedentes, com possibilidade de amplificação por meio da suspensão da execução da lei pelo Senado Federal. Convivendo paralelamente, já havia o modelo concentrado e abstrato, com efeitos vinculantes e eficácia *erga omnes* não previstos normativamente, mas reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal, operando diretamente no plano normativo, como legislador negativo.

O sistema dual então em vigor se repetiu na Constituição Federal de 1988, mantendo-se o controle concreto e a fórmula do Senado, e mantendo-se, também, o controle abstrato, ainda sem efeito vinculante expresso no texto constitucional, mas reforçado, inclusive, pela ampliação de sua legitimidade ativa.

Na sequência, com a Emenda Constitucional n.º 03/1993 houve a expressa previsão de efeitos vinculantes e eficácia contra todos, inclusive com menção de vinculatividade à administração pública, mas apenas para as ações declaratórias de constitucionalidade.

A lacuna na previsão da abrangência desses efeitos às demais ações de controle de constitucionalidade foi sanada com o advento da Lei n.º 9.868 – cujo texto foi constitucionalizado posteriormente – e da Lei n.º 9.882, ambas de 1999, a primeira disciplinando o processo e julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade e das ações declaratórias de constitucionalidade, e a segunda disciplinando o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Ainda na linha histórica do tratamento normativo do efeito vinculante e abrangência de sua eficácia no controle de constitucionalidade brasileiro, é interessante registrar que quando da revisão constitucional de 1994 houve a intenção de se instituir no país controle

---

autoridades públicas – inclusive as judiciais – e à sociedade. As especificidades ora ressaltadas evidenciam marcadas diferenças que separam a eficácia *erga omnes* e o *stare decisis*. Não sugerem – é possível concluir – movimento significativo de aproximação entre os institutos” (LEAL, Roger Stiefelmann. *A convergência dos sistemas de controle de constitucionalidade: aspectos processuais e institucionais*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 57, Out. 2006, Pg. 62).

<sup>128</sup> Lembre-se que a PEC que resultou na EC 16/65 previa que as decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal seriam vinculantes e *erga omnes*, sem distinção quanto ao modelo de controle de constitucionalidade. A proposta, no entanto, foi rejeitada.

incidental e abstrato de constitucionalidade, com previsão de eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, proposição que não foi acolhida, entretanto<sup>129</sup>.

Na sequência, o efeito vinculante comum às ações diretas de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade foi constitucionalmente previsto na Emenda Constitucional n.º 45/2004, que deu nova redação ao §2º do art. 102, ajustando a lacuna deixada pela EC n.º 03/93 e constitucionalizando a previsão anteriormente feita pelo art. 28, parágrafo único da Lei 9.868/99, ficando expresso no texto constitucional que as decisões proferidas em ambas as modalidades de ações de controle direto e abstrato são oponíveis e vinculantes aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Quanto à ADPF, seus efeitos foram mantidos apenas em previsão normativa infraconstitucional, no art. 10, §3º da Lei 9.882/99, que dispõe que suas decisões têm eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público. O fato da arguição de descumprimento de preceito fundamental ter sido dotada de efeito vinculante e eficácia contra todos por meio de lei ordinária foi objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal, sob o argumento de que teria havido indevida ampliação da norma constitucionalmente prevista no art. 102, §1º da Constituição, de modo que apenas uma Emenda Constitucional poderia conferir tais atributos às decisões da Corte em ADPF.

Ao julgar a ADI n.º 2231 o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da íntegra da Lei n.º 9.882/99 e, especificamente quanto ao art. 10, §3º, que dispõe sobre o efeito vinculante e eficácia contra todos, manifestou o entendimento de que “a possibilidade de atribuição de efeitos vinculantes e *erga omnes* às decisões proferidas em ADPF decorre da própria natureza do controle objetivo e concentrado de constitucionalidade, não havendo falar em ‘reserva de Constituição’ para a matéria.”<sup>130</sup>

<sup>129</sup> O registro histórico foi feito por Zeno Veloso: “Em 1994, quando o Congresso atuou como órgão revisor, conforme o disposto no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi apresentada uma proposta para instituir em nosso sistema de controle o *incidente de inconstitucionalidade*, sugerindo-se que, a pedido do Procurador-Geral da República, do Advogado-Geral da União, de Procurador-Geral de Justiça ou de Procurador-Geral ou Advogado-Geral de Estado, o Supremo Tribunal Federal poderia acolher incidente de inconstitucionalidade, determinando a suspensão do processo em curso perante qualquer juízo ou tribunal, para proferir decisão exclusivamente sobre a questão constitucional suscitada, que poderia ter por objeto lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluindo-se os anteriores à Constituição. (...) a introdução do instituto, entre nós, não excluía ou prejudicava o sistema difuso de controle, que persistiria ao lado do concentrado. (...) Na proposta revisional – que não chegou a ser aprovada –, as decisões do STF, no incidente de inconstitucionalidade teriam eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, tornando a questão plenamente definida pelo guardião e intérprete supremo da Constituição, pacificando-se o tema, extirpando-se a dúvida, extinguindo-se, prontamente, a controvérsia, o que muito contribuiria para a segurança jurídica.” (VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*, 3ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 2003.Pg. 243/244).

<sup>130</sup> ADI 2231, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Red. p/ Ac. Min. Dias Toffoli, Pleno, sessão virtual de 12/05/2023 a 19/05/2023, DJE 15/06/2023.

Ainda no panorama da atribuição, por norma expressa, de efeito vinculante aos instrumentos processuais da jurisdição constitucional, a Emenda Constitucional n.º 45/2004 previu expressamente tais atributos às então criadas súmulas vinculantes, e fez constar do novo artigo 103-A que o seu efeito vinculante seria oponível aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Com a criação da súmula vinculante, o controle difuso e incidental de constitucionalidade ganhou um novo mecanismo de amplificação de seus efeitos para além das partes processuais, mecanismo atribuído ao próprio Supremo Tribunal Federal, em mais uma reforma constitucional promovida sem diálogo com o art. 52, X da Constituição.

De se ver, desde logo, que a mesma Emenda Constitucional n.º 45/2004 criou a repercussão geral, prevista no §3º do art. 102, mas nada disciplinou a respeito de efeito vinculante e transcendência das decisões em recursos extraordinários, de sorte que é possível concluir, neste ponto, que a Constituição Federal previu efeito vinculante e eficácia contra todos às ações diretas de inconstitucionalidade, às ações declaratórias de constitucionalidade e às súmulas vinculantes, mas não conferiu o mesmo tratamento às decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral.

A amplificação dos efeitos das decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral não se deu, portanto, por meio de previsão constitucional, mas foi promovida, isto sim, pela consolidação do sistema de precedentes no direito brasileiro. Após o advento da Emenda Constitucional n.º 45/2004 seguiram-se alterações no Código de Processo Civil de 1973, inicialmente por meio da Lei 11.418/2006, que introduziu os artigos 543-A e 543-B, disciplinando o instituto da repercussão geral. O sistema foi consolidado e aperfeiçoado com o advento do Código de Processo Civil de 2015 e a Lei n.º 13.256/2016.

No atual estágio normativo é possível concluir que, com relação ao recurso extraordinário julgado com repercussão geral, suas decisões têm caráter vinculante por força dos arts. 927, III; 988, §5º, II; 1.030; 1.035, §8º, e conforme a sistemática prevista no art. 1.036 ao art. 1.041 do Código de Processo Civil. Tais dispositivos legais revelam o inequívoco caráter vinculativo das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados no rito da repercussão geral, que consistem em precedente judicial de efeitos vinculantes abrangentes para todo o sistema de justiça.

### **2.3. Eficácia transcendente externa das decisões em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral. Uma lacuna normativa.**

Verificado o caminho percorrido na construção do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro e o atual estágio normativo quanto aos meios processuais disponíveis e os efeitos esperados de suas decisões, é possível constatar que os modelos de controle difuso e concentrado de constitucionalidade estão bastante aproximados, especialmente no que diz respeito ao seu processamento no Supremo Tribunal Federal e quanto aos efeitos atribuídos às decisões proferidas pela Suprema Corte em cada modelo de controle.

É possível concluir, de modo incontestável, que as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em ações diretas de controle de constitucionalidade e em recursos extraordinários com repercussão geral vinculam, igualmente, os demais órgãos do Poder Judiciário.

Desse modo, parece correto afirmar, à luz das normas constitucionais e do Código de Processo Civil, que dentro do sistema de justiça o efeito vinculante e eficácia *ultra partes* (e não exatamente *erga omnes*)<sup>131</sup> de ADI/ADC e RE/RG se encontram totalmente equiparados. Isso porque são formados precedentes judiciais constitucionais tanto em ações de controle direto de constitucionalidade, quanto em recursos extraordinários julgados no rito da repercussão geral, precedentes que devem ser observados por todo o Poder Judiciário, de modo vinculante (CPC, art. 927).

É de se questionar, neste ponto, sobre o alcance e extensão do efeito vinculante produzido em cada modalidade de controle para fora do sistema de justiça, sua transcendência externa, portanto<sup>132</sup>. Como visto, a própria Constituição Federal cuidou de prever expressamente que as decisões proferidas em ações diretas de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade produzem eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Também se verificou que a Constituição Federal não cuidou de atribuir os mesmos efeitos e abrangência de sua eficácia às decisões proferidas em recursos extraordinários, nem

---

<sup>131</sup> Optou-se por utilizar a terminologia *ultra partes*, e não exatamente *erga omnes*, para identificar a aparente gradação que há entre as nomenclaturas, de modo que *erga omnes* parece ser mais corretamente empregada quando se trata de toda a coletividade. O sistema de justiça não corresponderia, dessa forma, a toda a coletividade. De modo que a nomenclatura *erga omnes* será reservada para a referência ao Poder Judiciário e administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

<sup>132</sup> Conforme diferenciado por Roger Stiefelmann Leal em trecho de obra citada acima, o *stare decisis* como instrumento de coerência interna do Poder Judiciário, e a eficácia *erga omnes* com natureza impositiva externa. Daí o uso, nesta seção, da terminologia eficácia transcendente externa, para tratar do alcance do efeito vinculante além do Poder Judiciário. (LEAL, Roger Stiefelmann. *A convergência dos sistemas de controle de constitucionalidade: aspectos processuais e institucionais*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 57, Out. 2006, Pg. 62).

mesmo quando julgados no rito da repercussão geral. A amplificação dos efeitos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no controle difuso e concreto recursal foi atribuído que lhe foi conferido pela instituição do sistema de precedentes no Brasil, por meio da regulamentação da repercussão geral e das regras introduzidas pelo Código de Processo Civil.

Dessa forma, à luz da legislação atualmente em vigor, o efeito vinculante e eficácia transcendente conferidos às decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral estão adstritos ao sistema de justiça, não sendo possível concluir pela extensão de tais efeitos, de modo vinculante, à administração pública.

Neste ponto, importante recuperar uma observação feita linhas atrás, quando se analisava o histórico de construção do sistema de controle de constitucionalidade com ênfase nos seus efeitos vinculantes. Com relação ao controle difuso de constitucionalidade, a “fórmula do Senado” foi o mecanismo escolhido pelo constituinte para amplificar os efeitos das suas decisões *inter partes*. Décadas mais tarde o constituinte optou por prever mais um mecanismo de amplificação dos efeitos do controle concreto: as súmulas vinculantes.

Analisando a evolução histórica do controle difuso de constitucionalidade, portanto, observa-se que as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nessa modalidade de controle: (i) formam precedentes judiciais que vinculam os demais órgãos do Poder Judiciário (CPC); (ii) podem ter os efeitos ampliados para alcançar a administração pública por meio de suspensão da execução da lei declarada inconstitucional, pelo Senado Federal (CF, art. 52, X); (iii) podem ter os efeitos ampliados para alcançar a administração pública por meio da edição de súmulas vinculantes, pelo próprio Supremo Tribunal Federal (CF, art. 103-A).

Até o presente momento, parece não ter havido a atribuição expressa de eficácia *erga omnes* ao efeito vinculante das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle difuso e concreto de constitucionalidade, nem pelo legislador constituinte reformador, e nem pelo legislador ordinário<sup>133</sup>. Muito pelo contrário.

No atual estágio de evolução e prática forense dos recursos extraordinários julgados com repercussão geral, a ausência da eficácia *erga omnes* – aqui entendida como a vinculação expressa da administração pública, além do Poder Judiciário – representa verdadeira lacuna que desarmoniza o sistema de controle de constitucionalidade.

Isso porque, o recurso extraordinário promove controle que não pode ser considerado, exclusivamente, de modo concreto. Trata-se de controle difuso, porque promovido por

---

<sup>133</sup> Lembre-se que o próprio Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI n.º 2231, já mencionada, considerou que a matéria não representa reserva constitucional, podendo os efeitos vinculantes e a transcendência da eficácia das decisões em controle de constitucionalidade ser normatizada por meio de lei infraconstitucional.

qualquer parte processual, em qualquer lide. Também é incidental, porque a questão constitucional é prejudicial ao mérito da controvérsia judicial instaurada pelas partes. É realizado no modo concreto, mas, além disso, pode ser também realizado no modo abstrato, quando julgado no rito da repercussão geral<sup>134</sup>.

Quer-se com isso dizer que o controle difuso de constitucionalidade promovido pela via do recurso extraordinário não pode ser considerado hermeticamente fechado em suas demais classificações que usualmente lhe são tidas por sinônimos. De modo que, é verdadeiro afirmar que o controle difuso feito pelo recurso extraordinário é sempre incidental, mas não é verdadeiro afirmar que seja exclusivamente concreto. Ele sempre é provocado por um caso concreto, sim, mas pode assumir a forma de controle abstrato caso seja processado e julgado no rito da repercussão geral.

Metaforicamente, seria como se a ação judicial percorresse o trilho do controle concreto de constitucionalidade e, em dado momento, por força do reconhecimento da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, ela pegasse um atalho e migrasse para o trilho do controle abstrato de constitucionalidade, para que a Suprema Corte julgue a controvérsia constitucional em tese. Posteriormente, fixada a tese de julgamento da questão constitucional, a ação judicial abandona o trilho do controle abstrato e retorna para o do controle concreto, a fim de que a controvérsia subjetiva seja solucionada, com aplicação, ao caso, da tese antes fixada pela Corte.

O que permitiu que o controle difuso via recurso extraordinário passasse a operar tanto no módulo concreto, quanto no módulo abstrato, foi a instituição de um sistema de precedentes no Brasil e o desenvolvimento da ferramenta repercussão geral, que foi inicialmente pensada para ser um filtro e pressuposto recursal, mas juntamente com o

---

<sup>134</sup> Em verdade, desde muito a doutrina registra a possibilidade de o controle difuso ser exercido no modo abstrato, o que se observa no atual estágio de desenvolvimento da repercussão geral, que permite a projeção de efeitos *ultrapartes* das decisões. Em 2007 Fredie Didier Júnior já registrava, de modo embrionário, “a transformação do recurso extraordinário, que, embora instrumento de controle difuso de constitucionalidade das leis, tem servido, também, ao controle abstrato. Normalmente, relaciona-se o controle difuso ao controle concreto da constitucionalidade. São, no entanto, coisas diversas. (...) Nada impede, porém, que o controle de constitucionalidade seja difuso, mas abstrato: a análise da constitucionalidade é feita em tese, embora por qualquer órgão judicial. Obviamente, porque tomada em controle difuso, a decisão não fica acobertada pela coisa julgada e será eficaz apenas *inter partes*. Mas a análise é feita em tese, que vincula o tribunal a adotar o mesmo posicionamento em outras oportunidades. É o que acontece quando se instaura o incidente de arguição de inconstitucionalidade perante os tribunais (art. 97 da CF/88 e arts. 480-482 do CPC): embora instrumento processual típico do controle difuso, a análise da constitucionalidade da lei, neste incidente, é feita em abstrato. (...) O STF, ao examinar a constitucionalidade de uma lei em recurso extraordinário, tem seguido esta linha. A decisão sobre a questão da inconstitucionalidade seria tomada em abstrato, passando a orientar o tribunal em situações semelhantes.” (DIDIER JR, Fredie. *O recurso extraordinário e a transformação do controle difuso de constitucionalidade no direito brasileiro*. Revista do CEPEJ, n. 8, 2007. Pg. 46/48).

aparelhamento do sistema de precedentes ganhou feição mais abrangente, com possibilidade de extrair do controle concreto um julgamento em tese, um julgamento abstrato, portanto.

Parte da doutrina especializada trata esse fenômeno como objetivação ou abstrativização do controle concreto de constitucionalidade<sup>135</sup>. É bem verdade que o instituto da repercussão geral permite uma apreciação abstrata da questão constitucional, mas se deve ter em mente que, paralelo a isso, o controle concreto fica em suspenso, aguardando para que a causa de fundo, que deu origem à demanda judicial, seja finalmente resolvida em seus aspectos subjetivos.

Assim, embora o fenômeno viabilize, sim, um julgamento objetivado da controvérsia constitucional, a amplificação dos efeitos das decisões nos recursos extraordinários julgados com repercussão geral parece ser um reflexo prático do sistema de precedentes brasileiro<sup>136</sup>, que naturalmente incorporou ao controle concreto as características que sempre lhe foram próprias no seu sistema de origem (*stare decisis* norte americano)<sup>137</sup>. Dessa forma, não houve a transformação dessa modalidade de controle de constitucionalidade, pois que segue sendo controle concreto, apenas com a possibilidade de exercer o juízo de constitucionalidade abstrato quando do julgamento de recursos extraordinários no rito da repercussão geral<sup>138</sup>.

As observações aqui feitas, portanto, consideram a premissa de que o sistema de precedentes erigido pelo Código de Processo Civil contemplou algumas categorias processuais específicas no art. 927, sendo o recurso extraordinário apenas um dos meios de promoção do controle concreto pelo Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, as conclusões aqui alcançadas não necessariamente se projetam ao exercício do controle concreto pela Suprema Corte em outros meios processuais, como nas ações originárias, por exemplo.

Os efeitos das decisões proferidas no controle difuso via recurso extraordinário, quando realizado no módulo abstrato, isto é, quando julgado no rito da repercussão geral,

<sup>135</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *O papel do Senado Federal no Controle de Constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional*. Revista de Direito Público, n.º 4 – Abr-Maio-Jun/2004.

<sup>136</sup> Nesse sentido, Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha: “O recurso extraordinário é apenas mais uma peça no complexo sistema de formação de precedentes obrigatórios do Direito brasileiro (...)”. (DIDIER JR. Fredie e CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil. v. 3. Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais*. 22ª ed. São Paulo. Editora JusPodivm. 2025. Pg. 529).

<sup>137</sup> Conforme Gilmar Ferreira Mendes: “Em verdade, ainda que não pertencente ao universo específico da *judicial review*, o instituto do *stare decisis* desonerava os constitucionalistas americanos, pelo menos em parte, de um dever mais aprofundado de fundamentação na espécie. Como esse mecanismo assegura efeito vinculante às decisões das cortes superiores, em caso de declaração de inconstitucionalidade pela Suprema Corte tinha-se a segurança de que, em princípio, nenhum tribunal haveria de conferir eficácia à norma objeto de censura. Assim, a ausência de mecanismo processual assemelhado à ‘força de lei’ (*Gesetzeskraft*) do direito alemão não impediu que os autores americanos sustentassem a nulidade da lei inconstitucional.” (MENDES, Gilmar Ferreira. *O papel do Senado Federal no Controle de Constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional*. Revista de Direito Público, n.º 4 – Abr-Maio-Jun/2004. Pg. 22).

<sup>138</sup> Mais uma vez faço referência à importante distinção feita por Roger Stiefelmann Leal, quanto à eficácia *erga omnes* e *stare decisis* (nota de rodapé n.º 127).

talvez merecessem ser os mesmos das ações de controle concentrado, porque em ambas as situações o controle de constitucionalidade é exercido em tese pela Corte Constitucional, fator que poderia ser determinante para se estabelecer o mesmo efeito vinculante e a mesma abrangência de eficácia da decisão, que, em sendo abstrata, ao que parece, deveria operar no plano normativo.

Dito de outro modo, o efeito vinculante do recurso extraordinário julgado com repercussão geral talvez merecesse estar mais próximo da natureza do efeito vinculante das ações de controle concentrado de constitucionalidade, e não do instituto do *stare decisis*. Isso porque, para decisões proferidas pelo Plenário da Corte Constitucional em julgamento abstrato de constitucionalidade, parece adequado se considerar que tais pronunciamentos têm força normativa.

Muito antes do pleno desenvolvimento procedimental do instituto da repercussão geral, Gilmar Ferreira Mendes<sup>139</sup> já expressava essa compreensão, sustentando a tese de mutação constitucional do art. 52, X da Constituição, inclusive por considerar que as decisões do Plenário da Corte contêm força normativa.

Nos parece que a ideia de efeito vinculante com eficácia *erga omnes* está diretamente relacionada com a técnica de julgamento utilizada pela Suprema Corte.<sup>140</sup> Sendo assim, a decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal em controle de constitucionalidade manifestada em tese, em julgamento abstrato, mereceria ter a força de operar no plano normativo, com eficácia *erga omnes*, vinculando tanto o sistema de justiça, quanto a administração pública.

Reforça essa conclusão a concepção de que o efeito vinculante é um atributo inerente ao controle de constitucionalidade quando realizado de modo abstrato, conforme projetado para ser exercido pelas cortes constitucionais europeias a partir dos ideais kelsenianos<sup>141</sup>. Se

---

<sup>139</sup> “Assim, parece legítimo entender que, hodiernamente, a fórmula relativa à suspensão de execução da lei pelo Senado Federal há de ter simples efeito de publicidade. Desta forma, se o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle incidental, chegar à conclusão, de modo definitivo, de que a lei é inconstitucional, essa decisão terá efeitos gerais, fazendo-se a comunicação ao Senado Federal para que este publique a decisão no Diário do Congresso. Tal como assente, não é (mais) a decisão do Senado que confere eficácia geral ao julgamento do Supremo. A própria decisão da Corte contém essa força normativa.” (MENDES, Gilmar Ferreira. *O papel do Senado Federal no Controle de Constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional*. Revista de Direito Público, n.º 4 – Abr-Maio-Jun/2004. Pg. 31.)

<sup>140</sup> Mais uma vez se faz o registro metodológico de que o presente estudo não tem por finalidade investigar a abrangência do efeito vinculante das decisões Plenárias do STF em outros meios processuais que também consistem em controle difuso de constitucionalidade, como as ações de competência originária da Corte. O presente estudo se dedica aos recursos extraordinários julgados com repercussão geral.

<sup>141</sup> Conforme Roger Stiefelmann Leal: “No âmbito da jurisdição constitucional praticada em diversos países europeus – como Espanha, Alemanha e França – percebeu-se a necessidade de reforçar a eficácia das decisões prolatadas pelas cortes constitucionais, de modo que os demais poderes do Estado, inclusive os tribunais e a administração pública, estivessem vinculados não só à parte dispositiva da sentença, mas também

atualmente o recurso extraordinário julgado no rito da repercussão geral realiza, também, controle abstrato, o efeito vinculante mais abrangente, que alcança, inclusive, a administração pública, lhe deveria também ser inerente. Isso porque a decisão de controle de constitucionalidade *in thesi* se projeta no plano normativo<sup>142</sup>.

Ocorre que o arcabouço normativo atualmente em vigor no país não ampara a visão sistêmica aqui exposta e foi pensado de uma forma estanque, acondicionando os modelos de controle de constitucionalidade em caixas incomunicáveis, o que dificulta a aproximação final – e necessária – dos efeitos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, ao menos no que diz respeito às ações diretas de controle de constitucionalidade e recursos extraordinários julgados no rito da repercussão geral<sup>143</sup>.

Além disso, as normas brasileiras que tratam do efeito vinculante e eficácia *erga omnes* das decisões em controle de constitucionalidade parecem estar desatualizadas quando comparadas à prática da jurisdição constitucional atual e, o que é pior, parecem estar impedindo a completa harmonização do sistema. Muito da aproximação de que ora se trata já foi conquistada com a construção, no Brasil, de um sistema de precedentes. Isso já foi suficiente para permitir que o precedente constitucional formado na via do controle difuso com análise abstrata – no caso, especificamente o recurso extraordinário com repercussão geral – seja obrigatoriamente seguido pelas demais instâncias do Poder Judiciário.

Desse modo, não há antinomia quando se fala que as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de controle de constitucionalidade e nos recursos extraordinários julgados no rito da repercussão geral possuem a mesma abrangência de seus efeitos vinculantes, desde que os destinatários dessas decisões sejam os órgãos de justiça. A eles cumpre observar os precedentes constitucionais, por força do Código de Processo Civil.

---

aos motivos. (...) Esse acréscimo eficaz foi denominado *efeito vinculante (bindungswirkung)*.” (LEAL, Roger Stiefelmann. *A incorporação das súmulas vinculantes à jurisdição constitucional brasileira: alcance e efetividade em face do regime legal da repercussão geral e da proposta de revisão jurisprudencial sobre a interpretação do art. 52, X, da Constituição*. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 261, p. 179/201, set/dez. 2012. Pg. 183.)

<sup>142</sup> Discorrendo sobre a natureza declaratória da sentença de mérito nas ações de controle abstrato de constitucionalidade, Teori Zavascki assenta que “a afirmação da constitucionalidade ou da inconstitucionalidade da norma, mediante sentença de mérito na ação direta ou na ação declaratória, simplesmente declara a validade ou a nulidade, gerando, como consequência (que se poderia denominar de eficácia *normativa*) a de afirmar ou excluir a norma questionada do sistema de direito.” (ZAVASCKI . Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. 2ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012.Pg. 62). Embora o autor se refira, na passagem, às ações de controle direto, as observações foram feitas para o modelo de controle abstrato de constitucionalidade, de modo que bem se aplicam ao problema de pesquisa aqui enfrentado.

<sup>143</sup> Ressalta-se, mais uma vez, que não são objeto do estudo as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle difuso e concreto de constitucionalidade realizado por ocasião do julgamento de ações originárias ou no exercício de sua competência para julgamento de recurso ordinário.

No entanto, parece não haver amparo normativo para afirmar que as decisões em recursos extraordinários julgados no rito da repercussão geral geram os mesmos efeitos para a administração pública, daqueles promovidos pelas ações de controle concentrado, já que a vinculação nessa extensão mais abrangente está reservada apenas às ações de controle direto, por previsão constitucional e nas Leis n.º 9.868/99 e 9.882/99.

Na ausência de previsão normativa expressa, a construção hermenêutica de que a eficácia *erga omnes* seja aplicada em sua maior amplitude também para os recursos extraordinários julgados com repercussão geral – controle difuso realizado no módulo abstrato – parece encontrar obstáculos na vigência do art. 52, X e do art. 103-A da Constituição Federal.

#### **2.4. A tese de mutação constitucional do art. 52, X, da Constituição Federal e sua dificuldade de harmonização hermenêutica com a súmula vinculante.**

A tese de que o art. 52, X da Constituição teria sofrido mutação constitucional e que, atualmente sua finalidade seria somente dar publicidade às decisões definitivas proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle difuso de constitucionalidade, foi desenvolvida pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes e apreciada pelo Plenário da Suprema Corte, pela primeira vez, em 2007, quando do julgamento da Reclamação n.º 4.335.

A tese da mutação não se refere especificamente ao recurso extraordinário, e nem especificamente ao recurso extraordinário julgado no rito da repercussão geral, até porque, quando desenvolvida, a repercussão geral ainda não havia sido amplamente regulamentada e não tinha o perfil procedimental que tem atualmente. A ideia de que o art. 52, X teria assumido caráter puramente informacional, de conferir publicidade aos julgamentos do Supremo Tribunal Federal, tem reflexo em todo o controle difuso de constitucionalidade exercido pelo Plenário da Suprema Corte, tanto em recursos extraordinários, quanto em recursos ordinários e nas ações originárias.

Conforme visto linhas atrás, em 1977 o Supremo Tribunal Federal manifestou o entendimento de que as decisões proferidas pela Corte em controle concentrado de constitucionalidade tinham efeito vinculante e eficácia *erga omnes*. Disso resultou que a necessidade de suspensão, pelo Senado, de leis declaradas inconstitucionais, ficou adstrita ao controle de constitucionalidade realizado na via difusa e concreta.

De se notar que a Suprema Corte poderia, à época, ter manifestado o entendimento de que a fórmula do Senado não se aplicava nem ao controle abstrato, nem ao controle concreto,

pois a dicção do dispositivo constitucional não especifica que ele se destina a um ou outro modelo, embora tenha sido concebido quando só existia o controle difuso e concreto no Brasil.

De todo modo, na ocasião o Supremo recortou da incidência do dispositivo apenas o controle abstrato, conferindo uma interpretação conservadora ao instituto, como que estabelecendo sua correlação com o modelo concreto de controle de constitucionalidade. Parecia fazer sentido, à época, porque não tínhamos, ainda, um sistema de precedentes brasileiro.

Também a compreensão desenvolvida pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes na chamada tese de mutação do art. 52, X da Constituição Federal é anterior à consolidação, no país, do sistema de precedentes judiciais, que somente se aperfeiçoou e se complementou com o advento do Código de Processo Civil de 2015, o que viria a reforçar as ideias por ele desenvolvidas. O Ministro toma como premissa para esboçar sua tese o papel especial desempenhado pelo tribunal como Corte Constitucional, papel que, em sua compreensão, deve atrair naturalmente a vinculatividade e ampla oponibilidade de suas decisões:

“Ao se entender que a eficácia ampliada da decisão está ligada ao papel especial da jurisdição constitucional e, especialmente, se considerarmos que o texto constitucional de 1988 alterou substancialmente o papel dessa corte, que passou a ter uma função preeminente na guarda da Constituição a partir do controle direto exercido na ADIn, na ADC e na ADPF, não há como deixar de reconhecer a necessidade de uma nova compreensão do tema. (...)

De qualquer sorte, a natureza idêntica do controle de constitucionalidade, quanto às suas finalidades e aos procedimentos comuns dominantes para os modelos difuso e concentrado, não mais parece legitimar a distinção quanto aos efeitos das decisões proferidas no controle direto e no controle incidental. (...)

É possível, sem qualquer exagero, falar-se aqui de uma autêntica mutação constitucional em razão da completa reformulação do sistema jurídico e, por conseguinte, da nova compreensão que se conferiu à regra do art. 52, X, da Constituição de 1988. Valendo-nos dos subsídios da doutrina constitucional a propósito da mutação constitucional, poder-se-ia cogitar aqui de uma autêntica *reforma da Constituição sem expressa modificação do texto.*”<sup>144</sup>

A tese de mutação do art. 52, X, portanto, foi fincada na compreensão de que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, quando desempenha o papel de Corte Constitucional<sup>145</sup> realizando controle de constitucionalidade, profere decisões naturalmente

<sup>144</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *O papel do Senado Federal no Controle de Constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional*. Revista de Direito Público, n.º 4 – Abr-Maio-Jun/2004. Pg. 29/30.

<sup>145</sup> O Supremo Tribunal Federal acumula competências, sendo o órgão de cúpula do Poder Judiciário e também Corte Constitucional, conforme descreve Oscar Vilhena Vieira: “O Supremo, que a partir de 1988, já havia passado a acumular as funções de tribunal constitucional, órgão de cúpula do poder judiciário e foro especializado, no contexto de uma Constituição normativamente ambiciosa, teve o seu papel político ainda mais reforçado pelas emendas de no. 3/93, e n.º 45/05, bem como pelas leis n.º 9.868/99 e n.º 9.882/99, tornando-se

dotadas de efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, independente do modelo de controle de constitucionalidade exercido.

Essa concepção foi apresentada para apreciação ao Supremo Tribunal Federal e foi objeto de algum grau de deliberação em, pelo menos, três oportunidades. Em nenhuma delas houve completa apreciação e nem acolhimento da tese pela maioria qualificada dos membros da Corte, entretanto.

A primeira ocasião foi em 2007, quando do julgamento da Reclamação n.º 4.335. A Reclamação foi ajuizada em face de decisão proferida pelo juiz da vara de execuções penais de Rio Branco, Acre, que não seguiu o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do HC n.º 82.956, em que apreciada a constitucionalidade da Lei de Crimes Hediondos. O entendimento do magistrado foi no sentido de que a decisão havia sido proferida em ação de controle difuso e concreto de constitucionalidade, daí porque produzia efeitos *inter partes*, sendo necessária a suspensão da execução da lei pelo Senado, nos termos do art. 52, X da Constituição Federal, para que, só então, pudesse ser o entendimento replicado pelas demais instâncias do Poder Judiciário.

A tese de mutação constitucional do art. 52, X foi objeto de alguma deliberação pela Corte no julgamento da Reclamação n.º 4.335, mas antes de se formar maioria a respeito do assunto o julgamento foi suspenso por pedido de vistas e, posteriormente, com a edição da súmula vinculante n.º 26<sup>146</sup>, a Reclamação foi resolvida sob outra premissa fática, não mais tendo sido necessário apreciar a eventual mutação constitucional do art. 52, X da Constituição.

Para solução da RCL n.º 4.335, portanto, foi adotada a então recém editada súmula vinculante n.º 26, que consagrou a orientação manifestada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do *habeas corpus* n.º 82.956, de modo que, com relação à controvérsia de fundo, não mais havia dúvidas quanto a sua vinculatividade.

Dez anos mais tarde o Supremo Tribunal Federal julgou a ADI n.º 3.937/SP<sup>147</sup> e a ADI n.º 3.470/RJ, em que se questionavam a constitucionalidade de leis dos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro que proibiam a extração e comercialização do amianto nos Estados, Lei

---

uma instituição singular em termos comparativos, seja com sua própria história, seja com a história de cortes existentes em outras democracias, mesmo as mais proeminentes.” (VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. Revista Direito GV, São Paulo, p. 441-464, JUL-DEZ 2008. Pg. 444.)

<sup>146</sup> SV n.º 26: Para efeito de progressão de regime no cumprimento de pena por crime hediondo, ou equiparado, o juízo da execução observará a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, sem prejuízo de avaliar se o condenado preenche, ou não, os requisitos objetivos e subjetivos do benefício, podendo determinar, para tal fim, de modo fundamentado, a realização de exame criminológico.

<sup>147</sup> Julgada em conjunto com a ADI 3.356, ADI 3.357 e ADPF 109.

estadual n.º 12.684/2007 e n.º 3.579/2001, respectivamente. Eram objeto das ações, portanto, as leis estaduais.

Ocorre que à época vigorava a Lei federal n.º 9.055/95, que em seu art. 2º expressamente permitia a extração e comercialização do amianto crisotila<sup>148</sup>. A matéria tutelada pelas leis estaduais e lei federal era de competência legislativa concorrente, pois as leis tratavam de produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. As leis estaduais e a lei federal, portanto, continham previsões conflitantes, mas as ADIs haviam sido ajuizadas apenas em face das leis estaduais, nas quais se previa a proibição da extração, industrialização e comercialização do amianto.

O Supremo Tribunal Federal considerou que era acertado o comando legal que proibia a extração e comercialização do amianto, de modo que, caso as leis estaduais fossem declaradas constitucionais, a decisão seria inócua, pois a extração e comercialização continuariam asseguradas pela lei federal. Desse modo, para julgar o objeto principal da ADI 3.937/SP e da ADI 3.470/RJ, a Suprema Corte apreciou, de modo prejudicial e incidentalmente, o art. 2º da Lei federal n.º 9.055/95 – que não havia sido impugnado nas ações – e declarou sua inconstitucionalidade<sup>149</sup>.

No julgamento da ADI 3.470/RJ, que ocorreu poucos meses após o julgamento da ADI 3.937/SP, instaurou-se debate em torno dos efeitos que deveriam ser conferidos à decisão de declaração incidental de inconstitucionalidade da lei federal, e cinco Ministros entenderam que a decisão, no ponto da declaração incidental de inconstitucionalidade, deveria produzir efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, dispensada a comunicação ao Senado<sup>150</sup>. Não se formou maioria sobre a mutação constitucional do art. 52, X da Constituição e a questão que havia sido apreciada incidentalmente foi alçada à parte dispositiva do julgado, com expressa previsão de efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, mesma solução adotada pela Corte meses antes, quando julgou a ADI 3.937/SP.

<sup>148</sup> O art. 2º da Lei federal n.º 9.055/95 foi impugnado na ADI 4.066, que foi julgada improcedente porque não alcançado quórum para pronunciar a inconstitucionalidade da lei.

<sup>149</sup> Anteriormente o STF já havia, incidental e prejudicialmente, declarado a inconstitucionalidade de norma, no curso do julgamento de ADI, o que se deu na ADI 4.029, em que se questionava a Lei federal n.º 11.516/07, que criou o Instituto Chico Mendes. A ação foi julgada improcedente e houve a declaração incidental de inconstitucionalidade de dispositivos da Resolução n.º 1 de 2002 do Congresso Nacional.

<sup>150</sup> Victor Marcel Pinheiro realiza preciso registro a respeito do julgamento: “Expressamente cinco Ministros manifestaram-se pela identidade de efeitos das declarações de inconstitucionalidade incidentais – inclusive em casos concretos conhecidos pela via recursal – e das proferidas em controle abstrato (Min. Dias Toffoli, Min. Edson Fachin, Min. Cármen Lúcia, Min. Gilmar Mendes e Min. Luiz Fux). Nesse sentido, argumentaram que o art. 52, X, da Constituição Federal, deve ser interpretado no sentido de o Senado Federal ter competência apenas para publicizar a decisão do STF que já tem eficácia contra todos e efeito vinculante.” (PINHEIRO, Victor Marcel. Decisões Vinculantes do STF: a cultura de precedentes. São Paulo. Almedina. Coleção IDP. 2021. Pg. 93).

Embora tenha se instaurado amplo debate a respeito da tese de mutação constitucional do art. 52, X da Constituição, a Suprema Corte não formou maioria a respeito do tema. Além disso, especificamente no caso em que instaurado o debate, tratava-se de ação direta de controle de constitucionalidade, de modo que, nos parece, até mesmo questões prejudiciais poderiam perfeitamente ser agasalhadas no efeito vinculante e eficácia *erga omnes* próprios das ações de controle concentrado, bastando, para isso, posicionar a manifestação incidental na parte dispositiva do julgado, como fez o Supremo Tribunal Federal nas ADIs aqui comentadas.

Com efeito, a declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei federal n.º 9.055/95 dentro do julgamento de ações concentradas de controle não se apresenta como um parâmetro adequado para discutir os efeitos das decisões em processos nos quais ocorre a declaração incidental de inconstitucionalidade, de um modo geral. Isso porque, embora tenha havido declaração incidental de inconstitucionalidade nessas ADIs, a declaração ocorreu no curso de processo de controle concentrado e abstrato, e a incidentalidade se deveu apenas pelo fato de ter sido suscitada questão prejudicial de índole constitucional<sup>151</sup>. Os efeitos da decisão, portanto, estão naturalmente revestidos das características próprias das ações de controle concentrado, especialmente porque a questão que era incidental acabou sendo contemplada expressamente na parte dispositiva da decisão.

Em verdade, a discussão quanto aos efeitos da questão prejudicial julgada nas ações diretas de inconstitucionalidade em análise parece ter mais relação com a dimensão objetiva do efeito vinculante, isto é, o debate a respeito de quais partes da decisão são blindadas pelo efeito vinculante, se apenas a parte dispositiva e regra geral decidida pela Corte, ou se também as razões de decidir e os motivos determinantes, controversia que foi exposta no item 3.1.

Desse modo, nos parece, o debate a respeito dos efeitos esperados do julgamento da ADI 3.470/RJ estava muito mais relacionado com a extensão do efeito vinculante e os motivos determinantes, do que propriamente com a possível mutação do art. 52, X da Constituição, especialmente porque travado no bojo de uma ação direta de controle concentrado de constitucionalidade.

Conforme anteriormente mencionado, o Supremo Tribunal Federal já havia firmado entendimento mais restritivo quanto ao que vincula em suas decisões de controle de

---

<sup>151</sup> As decisões, de toda sorte, parecem heterodoxas. A lei federal não foi declarada inconstitucional na ADI 4.066 por não se alcançar o quórum necessário, mas foi declarada inconstitucional incidentalmente nas ADIs 3.470 e 3.937.

constitucionalidade, assumindo uma postura mais estrita e afastando seu antigo entendimento, de quando reconhecia os efeitos vinculantes enquanto motivos determinantes. Desse modo, para solucionar o caso do amianto foi necessário inserir a questão constitucional resolvida incidentalmente na parte dispositiva do julgado, assim atraindo para o caso o efeito vinculante natural das ações de controle concentrado, expressamente previsto no art. 102 da Constituição Federal e no art. 28, parágrafo único da Lei 9.868/99, de sorte que não faria sentido cogitar sobre a comunicação ao Senado, de que trata o art. 52, X.

Mais recentemente o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de novamente discorrer a respeito da tese de mutação do art. 52, X da Constituição Federal, quando do julgamento dos temas de repercussão geral n.º 881 e 885, que serão objeto de análise específica neste estudo, mais adiante. Mais uma vez, e conforme se verá, a Corte deliberou, em alguma medida, a respeito da mencionada mutação, mas não avançou em sua apreciação conclusiva, sendo possível afirmar que os debates em torno do tema se deram no campo dos *obiter dicta*, sem nem mesmo haver ampla manifestação por parte da maioria dos Ministros. O próprio Ministro Gilmar Mendes ajustou seu voto e dele suprimiu os argumentos quanto à mutação constitucional do art. 52, X da Constituição, pois considerou que a solução da controvérsia nos temas 881 e 885 de repercussão geral não demandava o enfrentamento da referida tese.

Vê-se, portanto, que a tese de mutação do art. 52, X da Constituição Federal não foi objeto de completa deliberação e nem foi conclusivamente manifestada, até o momento, pela maioria qualificada dos membros do Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, as últimas resoluções editadas pelo Senado em cumprimento à referida norma datam do ano de 2017<sup>152</sup>. Além disso, conforme já verificado, a instituição do sistema de precedentes no país amplificou os efeitos das decisões proferidas pela Suprema Corte em controle difuso e concreto de constitucionalidade na via dos recursos extraordinários julgados com repercussão geral, que funcionam como precedentes constitucionais vinculantes para os demais órgãos do Poder Judiciário.

Apesar de até o momento não haver manifestação conclusiva do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, o cenário normativo em vigor parece levar à conclusão de que,

---

<sup>152</sup> RSF n.º 01/2017 (Suspende, nos termos do art. 52, inciso X, da Constituição Federal, a execução do § 2º do art. 14 da Lei n.º 4.502, de 30 de novembro de 1964, com a redação conferida pelo art. 15 da Lei n.º 7.798, de 10 de julho de 1989) e RSF n.º 15/2017 (Suspende, nos termos do art. 52, inciso X, da Constituição Federal, a execução do inciso VII do art. 12 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, e a execução do art. 1º da Lei n.º 8.540, de 22 de dezembro de 1992, que deu nova redação ao art. 12, inciso V, ao art. 25, incisos I e II, e ao art. 30, inciso IV, da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, todos com a redação atualizada até a Lei n.º 9.528, de 10 de dezembro de 1997).

realmente, o art. 52, X da Constituição praticamente não tem mais utilidade. Ele não se aplica ao controle direto e abstrato, tanto em razão da remota interpretação jurisprudencial da Suprema Corte sobre o assunto, quanto em razão da expressa previsão na atual Constituição Federal de eficácia *erga omnes* e efeito vinculante para as ações de controle direto e abstrato.

Quanto às decisões proferidas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em controle difuso e concreto de constitucionalidade, especificamente quanto aos recursos extraordinários julgados com repercussão geral, é também verdadeiro que, em grande medida, o art. 52, X não tem mais utilidade, pois que tais decisões vinculam todo o sistema de justiça<sup>153</sup>. Dessa forma, sua única utilidade seria para expandir os efeitos das decisões da Corte no rito da repercussão geral para além do sistema de justiça, de modo a vincular, também, a administração pública.

Igualmente, com relação às decisões proferidas pelo Plenário da Suprema Corte no controle difuso de constitucionalidade exercido nas ações originárias e recursos ordinários – embora não seja objeto do presente estudo, reitere-se – parece também ser o caso de se considerar, em grande medida, a perda de utilidade do art. 52, X, pois tais decisões equivalem às decisões proferidas pelos tribunais no incidente de arguição de inconstitucionalidade de que tratam os artigos 948 a 950 do Código de Processo Civil<sup>154</sup>, de sorte que também vinculam obrigatoriamente todo o sistema de justiça, como, aliás, prevê expressamente o art. 949, parágrafo único do CPC. Também aqui a suspensão da execução da lei pelo Senado não teria perdido totalmente sua utilidade, pois se presta para expandir o efeito vinculante para além do Poder Judiciário.

Ocorre que, para alcançar essa expansão de efeitos para fora do sistema de justiça o próprio Supremo Tribunal Federal tem à sua disposição a súmula vinculante, mecanismo que amplifica, na mesma extensão, suas decisões. Por outro lado, para a edição de súmulas

---

<sup>153</sup> “(...) o sistema normativo brasileiro veio sendo constantemente modificado com a finalidade de conferir, cada vez em maior extensão e profundidade, força vinculativa aos precedentes das Cortes Superiores, principalmente aos produzidos pelo STF no âmbito da jurisdição constitucional. Ora, na medida em que se amplia a eficácia *ultra partes* desses precedentes, cuja consequência principal é a paulatina transformação do caráter subjetivo e individual dos julgamentos, que ganha característica típica de processo objetivo, opera-se uma correspondente redução do significado prático da comunicação ao Senado, prevista no art. 52, X, da CF/1988”. (ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. 2ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012. Pg. 44).

<sup>154</sup> O art. 11 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal disciplina o deslocamento da competência das Turmas para o Plenário, para fins de julgamento de arguição de inconstitucionalidade. Diferentemente da forma como prevista no Código de Processo Civil, a apreciação da arguição de inconstitucionalidade pela via incidental no STF não enseja a instauração de um incidente processual. Em alguns casos o Supremo tem utilizado a designação Questão de Ordem para identificar o julgamento da arguição, como se deu na Ação Rescisória n.º 2.876. A ausência de instauração de um procedimento específico e padronizado dificulta a compreensão dos movimentos processuais da Suprema Corte, que para extrair a maior efetividade possível de suas decisões, poderia sinalizar de modo inequívoco os julgamentos em que exerce seu perfil de Corte Constitucional.

vinculantes é necessária a observância de quórum qualificado e reiteradas decisões da Suprema Corte no mesmo sentido, de modo que a expansão do efeito vinculante em casos de um julgado isolado, ainda que de altíssima relevância, demandaria o mecanismo previsto no art. 52, X da Constituição Federal.

Vê-se, portanto, que muito da utilidade do art. 52, X, da Constituição Federal, realmente, parece ter-se perdido no panorama atual do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro. Apesar disso, algumas funcionalidades ainda podem ser identificadas no mecanismo, de sorte que não nos parece possível afirmar que ele atualmente tenha mero caráter de publicidade, conforme entendimento de muito manifestado pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes.

Embora preserve algumas funcionalidades, a compreensão de que o instituto sofreu mutação constitucional parece acertada, quando analisado o assunto à luz da legislação atualmente em vigor. A mutação constitucional do art. 52, X da Constituição Federal se deu em razão do advento da Emenda Constitucional n.º 45/2004, que instituiu a possibilidade da Suprema Corte editar súmulas vinculantes, e, em boa medida, também em razão do advento do Código de Processo Civil e a consolidação do sistema de precedentes judiciais no país.

Especialmente com relação ao advento da súmula vinculante, a Emenda Constitucional n.º 45/2004 conferiu ao Supremo Tribunal Federal mecanismo hábil a atribuir às suas decisões em controle difuso e concreto de constitucionalidade o mesmo efeito prático inicialmente reservado à suspensão da execução da lei pelo Senado Federal, de sorte que, em razão de sua pouca utilidade e porque há outros mecanismos para se alcançar o mesmo resultado prático, parece ser possível afirmar, no atual estágio normativo, que o art. 52, X da Constituição Federal tem funcionalidade residual e sofreu parcial mutação constitucional.

Essa constatação, entretanto, não significa que o instituto tenha apenas caráter de publicidade atualmente. Mais ainda, isso não implica dizer que o recurso extraordinário julgado no rito da repercussão geral transcende sua eficácia para fora do sistema de justiça e que, em razão da mutação constitucional do art. 52, X da Constituição, passou a vincular a administração pública. Não existe relação de causa e efeito, portanto. Isso porque, conforme já visto, os efeitos expansivos das decisões julgadas em recursos extraordinários com repercussão geral estão restritos ao sistema de justiça.

Além disso, a Emenda Constitucional n.º 45/2004, ao invés de conferir efeito vinculante e eficácia *erga omnes* às decisões de recursos extraordinários com repercussão geral, optou por instituir a súmula vinculante como mecanismo hábil para se alcançar tal resultado, de sorte que a tese de que o art. 52, X, da Constituição Federal teria sofrido

mutação constitucional não resolve a lacuna quanto à total expansividade dos efeitos vinculantes das decisões nos recursos extraordinários julgados com repercussão geral.

Desse modo, mesmo se considerarmos que houve mutação constitucional do art. 52, X da Constituição Federal, persiste a lacuna normativa quanto à eficácia mais abrangente dos recursos extraordinários julgados com repercussão geral. Isso porque a súmula vinculante parece ter sido criada, justamente, para conferir às decisões do Supremo Tribunal Federal em controle difuso e concreto de constitucionalidade o efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, oponíveis, inclusive, à administração pública direta e indireta, das esferas federal, estadual e municipal.

É exatamente o que evidenciam trechos dos relatórios da Proposta de Emenda Constitucional que deu origem à EC 45/2004 (PEC 96-B/92)<sup>155</sup>:

“4. EFEITO VINCULANTE.

Um dos temas mais polêmicos da Reforma do Judiciário, a Súmula Vinculante, ou o Efeito Vinculante da Súmula do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, é objeto da proposta. Seguindo-se, novamente a solução adotada, com o voto do signatário, pelo Conselho Federal da OAB.

É verdade indiscutível o acúmulo de feitos no Supremo Tribunal Federal e nos Tribunais Superiores, ao ponto do Ministro CARLOS MÁRIO VELLOSO, Presidente eleito do STF, ter mencionado em recente entrevista que essa Corte, no ano passado, recebeu cerca de 40 mil processos, dos quais 85% eram repetidos. Donde "o Supremo está decidindo uma mesma tese jurídica cem mil vezes". Contudo, a solução de emprestar efeito vinculante às Súmulas, além dos graves danos à independência jurídica dos Juízes, princípio basilar do Estado democrático de direito, e tradicional nos países de tradição românica, não resolverá o problema: basta raciocinar que a lei federal e a Constituição vinculam, atualmente, a conduta dos Juízes e Tribunais inferiores e, nem por isso, os recursos são evitados. Isso significa dizer que, atribuída a Súmula força equivalente à lei, haverão (*sic*) recursos discutindo ser ela ou não aplicável a cada caso concreto.

Daí ser mais consentâneo vincular a Administração Pública, responsável, sem dúvida, por 99% por cento dos recursos repetidos, interpostos muitas vezes por força de imposição legal, embora patente a injuridicidade da conduta estatal que deu origem ao litígio. E, nos termos da proposta, o correto é impedir a rediscussão de tese sumulada pelo Supremo Tribunal Federal. Com isso se estará evitando a repetição de recursos mencionada pelo eminente Ministro, desafogando enormemente a carga de serviços da Corte.” (Pg. 187/190).

À época, como ainda não existia sistema de precedentes bem erigido no país, a vinculatividade da súmula foi pensada para dentro e fora do sistema de justiça, com severas críticas quanto à vinculação do Poder Judiciário, conforme visto no trecho transcrito, porque se acreditava que haveria o engessamento da jurisdição.

<sup>155</sup> Diário da Câmara dos Deputados, Volume II. Ano LIV, Suplemento ao n.º 209. Terça-feira, 14 de dezembro de 1999. Brasília-DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0019991214SA2090000.PDF#page=244>

De se observar que a Emenda Constitucional n.º 45/2004 instituiu, na mesma oportunidade, os institutos da súmula vinculante e da repercussão geral, ambos relacionados com o modelo difuso e concreto de controle de constitucionalidade. A mesma EC 45/2004 optou por atribuir efeito vinculante e eficácia *erga omnes* apenas para a súmula vinculante, que seria o veículo para expandir os efeitos das decisões proferidas em sede de controle difuso, inclusive as decisões em recursos extraordinários com repercussão geral<sup>156</sup>.

Fica evidente a intenção do constituinte reformador em conferir o efeito vinculante e eficácia *erga omnes* ao controle difuso e concreto, desde que haja o amadurecimento prévio da Corte no julgamento reiterado de causas<sup>157</sup>. Tanto foi assim, que esses mesmos atributos não foram conferidos aos recursos extraordinários julgados com repercussão geral, até porque, conforme já visto, sua concepção inicial foi de filtro e pressuposto recursal.

Interessante notar que até mesmo o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal reforça essa percepção original dos institutos, pois o art. 354-E, introduzido pela Emenda Regimental n.º 46/2011 prevê que a súmula vinculante pode versar sobre questão com repercussão geral, em clara evidência da compreensão de que o uso da súmula se presta, também, à expansão de efeitos dos recursos extraordinários<sup>158</sup>.

<sup>156</sup> Importante observar o tratamento doutrinário e jurisprudencial que era conferido aos institutos logo após sua criação, para que a análise atual não sofra de anacronismo. Nesse sentido, são relevantes os registros feitos pelo professor Elival da Silva Ramos no ano de 2010: “O que se fez na reforma de 2004 foi autorizar o pretório excelso a, ‘de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços de 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’. Se as resoluções suspensivas do Senado já estavam em processo de atrofiamiento, por força do impacto do alargamento da via principal de controle, é de se prever que o seu espaço institucional, nos próximos anos, passe a ser ocupado pelas súmulas vinculantes, pois autorizam elas atuação normativa direta do Supremo em matéria constitucional, sem que fique a Corte na dependência de providência discricionária do Senado Federal. (...) Ademais, começa a se esboçar uma tendência de utilização combinada dos institutos da súmula vinculante e da repercussão geral, de sorte que, uma vez reconhecida a repercussão geral e decidido no mérito o recurso extraordinário, o Supremo Tribunal Federal, por seu plenário, consagra em súmula o entendimento prevalente, tornando-o de observância obrigatória aos destinatários mencionados no caput do artigo 103-A.” E em nota de rodapé o ilustre constitucionalista registrou que “Foi o que sucedeu na aprovação das Súmulas ns. 7 (RE n. 582.650), n. 8 (RE ns. 560.626, 556.664 e 559.882) e 10 (RE n. 482.090).” (RAMOS, Elival da Silva. *A evolução do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade e a Constituição de 1988*. RESPGE - SP São Paulo v. 1 n. 1 jan./dez. 2010 p. 125 a 151, pg. 145/146).

<sup>157</sup> “Em suma, somente há sentido útil na edição de súmulas vinculantes que sejam antecedidas de decisões proferidas em sede de controle concreto de constitucionalidade. A aprovação de enunciados vinculantes em tais casos acresce à orientação consolidada no verbete eficácia que não decorreria isoladamente dos julgados que lhe servem de fundamento. Essa constitui, quer parecer, a principal funcionalidade da súmula vinculante.” (LEAL, Roger Stiefelmann. *A incorporação das súmulas vinculantes à jurisdição constitucional brasileira: alcance e efetividade em face do regime legal da repercussão geral e da proposta de revisão jurisprudencial sobre a interpretação do art. 52, X, da Constituição*. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 261, p. 179/201, set/dez. 2012. Pg. 186).

<sup>158</sup> RISTF, art. 354-E. A proposta de edição, revisão ou cancelamento de Súmula Vinculante poderá versar sobre questão com repercussão geral reconhecida, caso em que poderá ser apresentada por qualquer Ministro logo após o julgamento de mérito do processo, para deliberação imediata do Tribunal Pleno na mesma sessão.

Desse modo, a solução do constituinte derivado para, de certa forma, superar o art. 52, X da Constituição Federal e conferir maior autonomia ao Supremo Tribunal Federal para ampliação dos efeitos de suas próprias decisões, parece ter sido a criação da súmula vinculante, dotada da mesma eficácia e abrangência das ações de controle abstrato, com o requisito de que o entendimento devesse ser previamente maturado pela Suprema Corte, daí a exigência de reiteradas decisões sobre a matéria constitucional<sup>159</sup>.

Disso decorre que, enquanto vigorar o art. 52, X e, especialmente, o art. 103-A da Constituição Federal, parece não haver espaço para a construção hermenêutica de que o recurso extraordinário julgado no rito da repercussão geral tem eficácia *erga omnes*, aqui considerada a expansão de seu efeito vinculante para além do sistema de justiça, mesmo se considerando seu julgamento no módulo abstrato.

Assim, tendo em conta a modelagem idealizada pela Emenda Constitucional 45/2004 e a aparente relação de interdependência concebida entre a repercussão geral e a súmula vinculante – no que se refere à abrangência dos efeitos de suas decisões – não é possível estabelecer interpretação no sentido de que o recurso extraordinário julgado com repercussão geral tem efeito vinculante tão abrangente quanto ao da súmula vinculante<sup>160</sup> e ao das ações diretas de controle de constitucionalidade.

Chega-se a essa conclusão não apenas pela ausência de previsão normativa de eficácia *erga omnes* ao recurso extraordinário com repercussão geral, mas especialmente porque o constituinte derivado de 2004 parece ter pretendido negar essa abrangência de efeitos ao

---

<sup>159</sup> Mais uma vez é interessante citar o magistério de Roger Stiefelmann Leal, cujas observações sobre os institutos foram realizadas no ano de 2012: “A exigência de repetidos precedentes no mesmo sentido, a exemplo do quórum de 2/3 para sua adoção, revela a preocupação do constituinte derivado em evitar precipitação na emissão de tais súmulas. Nesse sentido, buscou autorizar o reconhecimento de efeito vinculante apenas a verbetes sumulares que traduzam sólida e madura reflexão da Corte sobre a matéria. Por isso, sua edição somente torna-se cabível após a consolidação da orientação jurisprudencial em julgados reiterados.” (LEAL, Roger Stiefelmann. *A incorporação das súmulas vinculantes à jurisdição constitucional brasileira: alcance e efetividade em face do regime legal da repercussão geral e da proposta de revisão jurisprudencial sobre a interpretação do art. 52, X, da Constituição*. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 261, p. 179/201, set/dez. 2012. Pg. 184).

<sup>160</sup> O mesmo entendimento é manifestado por João Trindade Cavalcante Filho, quando afirma que “o cabimento de reclamação contra descumprimento de repercussão geral, levou algumas pessoas a confundirem a eficácia vinculante, e até poderíamos dizer *erga omnes*, que as súmulas previstas no artigo 103-A da Constituição possuem, com a eficácia transsubjetiva ou *ultra partes* que os julgados em sede de repercussão geral ostentam. Na realidade, mesmo à luz do artigo 927 do CPC, as decisões proferidas pelo Supremo em sede de repercussão geral não possuem propriamente falando um efeito vinculante, especialmente pelo fato de não alcançarem casos não judicializados, casos que tramitam, por exemplo, perante a própria administração pública ou casos que não venham jamais a serem submetidos ao crivo do poder público. Dessa maneira, diferentemente da súmula vinculante, que produz efeitos dessa natureza não só para o Poder Judiciário, mas também para a administração pública, os julgados em sede de repercussão geral produzem uma eficácia *ultra partes*, atingindo também outros casos, mas apenas no âmbito interno do Poder Judiciário.” (CAVALCANTE FILHO, João Trindade. As súmulas vinculantes ainda respiram (por aparelhos). Consultor Jurídico – CONJUR. 01/10/2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-01/as-sumulas-vinculantes-ainda-respiram-por-aparelhos/>).

REREG, tendo escolhido a súmula vinculante para ser o mecanismo capaz de lhe amplificar os efeitos.

Essa lacuna pode ser melhor visualizada no quadro a seguir, desenvolvido a partir da análise sistemática realizada até o presente ponto do estudo:

Abrangência do efeito vinculante das decisões.	Forma precedente judicial que vincula os demais órgãos do Poder Judiciário?	Vincula a administração pública direta e indireta, das esferas federal, estadual e municipal?
ADI/ADO/ADC/ADPF	<i>Sim</i> CF, art. 102, §2º Lei 9.888/99, art. 28, p. ú. Lei 9.882/99, art. 10, §3º	<i>Sim</i> CF, art. 102, §2º Lei 9.888/99, art. 28, p. ú. Lei 9.882/99, art. 10, §3º
SV	<i>Sim</i> CF, arts. 103-A, 103-A, §3º	<i>Sim</i> CF, arts. 103-A, 103-A, §3º
REREG	<i>Sim</i> CPC, arts. 927, 988, 1.030	<i>Não</i>

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Conforme registrado anteriormente, quem ampliou os efeitos do recurso extraordinário julgado no rito da repercussão geral não foi a Emenda Constitucional n.º 45/2004, ela na verdade optou por instituir a súmula vinculante como instrumento hábil para se alcançar esse resultado transcendente no controle concreto de constitucionalidade. A amplificação de efeitos do recurso extraordinário com repercussão geral, sem necessidade de edição de súmula vinculante, é resultado do sistema de precedentes construído pelo Código de Processo Civil.

Ocorre que, conforme já mencionado, o julgamento do recurso extraordinário com repercussão geral, embora procedimentalizado na via do controle difuso e concreto de constitucionalidade, assume o perfil de julgamento de causa abstrata, de modo que, para a harmonia do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, seria importante lhe atribuir eficácia vinculante *erga omnes*, inclusive vinculando a administração pública, o que poderia ocorrer por meio de norma constitucional ou infraconstitucional<sup>161</sup>.

No ponto, interessante notar que essa equiparação da abrangência dos efeitos das decisões em controle de constitucionalidade – ao menos no que se refere às ações de controle direto de constitucionalidade e aos recursos extraordinários julgados com repercussão geral – não foi expressamente contemplada no Projeto de Lei n.º 3.640/2023, que dispõe sobre o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal e altera dispositivos do Código de Processo Civil.

<sup>161</sup> No julgamento da ADI n.º 2.231 o Supremo Tribunal Federal manifestou o entendimento de que não há reserva de Constituição para atribuição de efeito vinculante ao processo objetivo. Considerando que o recurso extraordinário julgado no rito da repercussão geral realiza análise abstrata de constitucionalidade, o precedente parece se adequar ao caso.

Na verdade, embora o projeto de lei preveja, em seu artigo 57, que suas disposições se aplicam, no que couber, à declaração de inconstitucionalidade incidental, quer nos parecer que o projeto já nasce desatualizado, pois mantem a dicotomia dos modelos difuso e concentrado de controle de constitucionalidade, reiterando o caráter departamentado com que vem sendo tratado ao longo dos anos, enquanto o que se vê na prática jurisdicional da Suprema Corte, na atualidade, é o controle difuso realizado pela via do recurso extraordinário com repercussão geral sendo julgado no módulo abstrato, com fixação de tese de cunho objetivo<sup>162</sup>, razão porque seria adequado a ele também se atribuir o efeito vinculante mais abrangente, operando no plano normativo.

Além disso, quando o projeto de lei prevê que suas disposições se aplicam, apenas no que couber, ao controle incidental, compromete-se a previsibilidade do sistema de controle de constitucionalidade, que pode se apresentar, a cada caso, com procedimentos e efeitos diversos, o que impacta em valores constitucionais absolutamente relevantes, como o devido processo legal<sup>163</sup>, além de fragilizar a legitimidade das decisões Plenárias e abstratas da Suprema Corte em controle de constitucionalidade.

---

<sup>162</sup> Mais uma vez se faz o registro de que o julgamento abstrato, pela Suprema Corte, em processos tipicamente de controle difuso e incidental de constitucionalidade não se verifica apenas nos recursos extraordinários com repercussão geral, mas tem sido recorrente em ações originárias, como se deu, por exemplo, com a AR n.º 2.876 e o HC n.º 185.913. O presente estudo, entretanto, se detém aos aspectos relacionados aos recursos extraordinários julgados no rito da repercussão geral.

<sup>163</sup> Sérgio Resende de Barros registra a importância do devido processo legal nas ações objetivas de controle de constitucionalidade, demonstrando o feitiço que a garantia assume nesse campo: “A garantia do devido processo legal é disposta na Constituição nos seguintes termos: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (CF/88, art. 5º, LIV). Contudo, sem nada perder da devida legalidade, essa garantia assume características peculiares nos processos objetivos em que se discute por ação direta a constitucionalidade de uma norma tomada em si mesma, sem estar direta e singularmente postos em litígio direitos subjetivos, liberdades ou bens. Por exemplo, o contraditório assume o caráter e o feitiço de debate teórico-doutrinário ou político-jurídico, sem ter em conta o interesse ou o direito subjetivo de nenhuma parte diretamente considerada, mas visando direta e exclusivamente o bem público e geral, ou seja, o interesse de toda a sociedade. Assim, ao julgar uma lei inconstitucional, em abstrato, se o tribunal constitucional a anular *ex tunc* e não *ex nunc*, para evitar o caos social que decorreria da anulação de todos os atos jurídicos pretéritos nela baseados, não estará visando precipuamente à preservação dos direitos subjetivos envolvidos nesses atos, mas sim à manutenção da *salus reipublicae* que paira como *summa lex* sobre todos os atos, direitos e interesses havidos ou por haver na ordem jurídico-constitucional da *res publica* em questão. Concordo com Ada Pellegrini Grinover, quando diz: “o contraditório não é apenas direito subjetivo da parte, mas sim garantia objetiva do próprio processo e fator legitimante do exercício da jurisdição, de modo que não é possível tolerar processos sem contraditório, ao menos eventual, qualquer que seja a natureza da causa.” Mas acrescento: no processo objetivo da antiga representação contra inconstitucionalidade e das atuais ações diretas sobre constitucionalidade, as garantias processuais assumem feições próprias, peculiares, e nem por isso deixam, em nada, de garantir ao processo a devida legitimidade e legalidade. Daí porque discordo de Ada Pellegrini Grinover, quando diz que na ação declaratória de constitucionalidade “o contraditório não se estabelece, a pretexto de um pretenso caráter objetivo da ação direta, que não envolveria o interesse de partes.” Pois, ainda que ação direta, realmente, não seja demanda entre partes pugnando cada uma por seu direito e impugnando o da outra, nela se estabelece um tipo peculiar de contraditório: o debate teórico-doutrinário ou jurídico-político, que o tribunal – para bem formar a convicção de seus juízes – deve promover e incentivar de forma mais ampla e franca possível.” (BARROS, Sérgio Resende de. *Controle de Constitucionalidade: proposta de simplificação*. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, n.º 54. DEZ/2020. Pg. 26/27).

### SEÇÃO 3.

#### **3. Análise dos Temas 881 e 885, e Temas 006 e 1234 de repercussão geral. Entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a abrangência do efeito vinculante nas decisões proferidas em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral.**

A presente pesquisa em torno do recurso extraordinário julgado na sistemática da repercussão geral pretende identificar, ao final, qual é a abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas em tais recursos. Inicialmente a análise partiu de elementos doutrinários, históricos e atuais, com o objetivo de traçar o perfil do recurso extraordinário e da repercussão geral. Posteriormente, foi feito estudo normativo dos institutos e, de modo comparativo, também foi feito estudo das ações de controle direto de constitucionalidade e das súmulas vinculantes, quanto à abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas em cada qual deles. Por fim, será realizada análise do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal quanto à transcendência das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados com repercussão geral.

Para realizar essa parte da pesquisa, foi cogitada, inicialmente, a averiguação de todas as decisões do Supremo Tribunal Federal proferidas em recursos extraordinários no rito da repercussão geral, que tenham resultado em fixação de teses. O método, entretanto, demandaria a leitura do inteiro teor de todos os acórdãos julgados com fixação de teses, pois mais das vezes as questões relacionadas com o procedimento do feito e abrangência da eficácia da decisão não são contempladas no verbete da tese, mas sim na fundamentação dos votos.

Dessa forma, considerando que o ementário de repercussão geral já elenca mais de mil e quatrocentos temas, mostrou-se inviável a ampla averiguação de todas as decisões com o fim de extrair a interpretação que o Supremo Tribunal Federal tem conferido à transcendência do efeito vinculante dos recursos extraordinários julgados com repercussão geral.

Sem prejuízo de se mencionar alguns julgamentos em que a questão tenha sido analiticamente abordada, optou-se, então, por realizar análise verticalizada e comparativa de dois específicos julgamentos recentes, que ocorreram em curto intervalo de tempo de um para o outro, e nos quais a Suprema Corte parece ter deliberado sobre a abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral.

Os casos objeto de estudo são os recursos extraordinários n.º 949.297 e 955.227, que correspondem, respectivamente, aos temas 881 e 885 de repercussão geral e, de outra banda, os recursos extraordinários n.º 1.366.243 e 566.471, correlatos aos temas 1234 e 006 de repercussão geral, respectivamente.

Adota-se aqui a referência de que os pares de recursos correspondem, cada qual deles, a um julgamento, já que foram julgados em conjunto. Com efeito, os temas 881 e 885 foram julgados conjuntamente e, inclusive, compartilham da mesma tese fixada, cujos dizeres se repetem para cada qual dos temas. Também os temas 006 e 1234 tiveram a fixação de suas teses realizada em conjunto, embora o primeiro tenha sido julgado anteriormente, e seus desfechos foram, também, muito similares, ou ainda, melhor dizendo, complementares.

Considerando que em cada bloco de julgamento o Supremo Tribunal Federal parece ter interpretado de modo diferente os limites da transcendência do efeito vinculante em decisões advindas de recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral, optou-se por realizar estudo de caso desses específicos julgamentos, que são recentes, a fim de verificar se a aparente incoerência se confirma e, ainda, se é possível deles extrair entendimento seguro em torno do assunto, fazendo-se um cotejo com o cenário normativo em vigor.

Para a melhor apreciação dos casos, será adotada análise descritiva dos julgados, buscando identificar nas decisões se o Supremo Tribunal Federal desenvolveu termos conceituais e interpretativos a respeito de eficácia *erga omnes*, efeitos vinculantes e quanto à eficácia abrangente das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados no rito da repercussão geral. Por fim, busca-se identificar se houve real deliberação da Corte a respeito de tais pontos.

O estudo dos casos será feito na ordem cronológica em que foram julgados. Inicialmente o Supremo Tribunal Federal julgou o bloco dos temas 881 e 885 em fevereiro de 2023 com fixação de tese que consagrou a aproximação do efeito vinculante das decisões em controle concentrado de constitucionalidade e em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral.

Posteriormente, em abril de 2024, a Suprema Corte julgou embargos de declaração no bloco dos temas 881 e 885, ocasião em que, durante os debates, visitou aspectos relacionados à transcendência do efeito vinculante das decisões proferidas em recurso extraordinário com repercussão geral, pois os embargos deduziram argumentos de omissão do julgado quanto à vinculação da administração pública. O tribunal reiterou o entendimento do acórdão de mérito, no sentido de que o efeito vinculante e eficácia *erga omnes* são comuns às ações de

controle direto de constitucionalidade e aos recursos extraordinários julgados com repercussão geral.

Meses depois, em setembro de 2024, o Supremo Tribunal Federal julgou o bloco de temas de repercussão geral que cuidavam da judicialização de saúde, os temas 006 e 1234. O tema 006, em verdade, teve o julgamento concluído em março de 2020 sem, no entanto, lhe ter sido fixada tese. Como havia várias proposições de teses apresentadas, foi necessário suspender o julgamento para sua fixação posterior, o que só ocorreu quando do julgamento do tema 1234, momento em que as teses de ambos os feitos foram fixadas.

Concluído o julgamento do bloco dos temas de judicialização da saúde, o Supremo Tribunal Federal editou súmulas vinculantes para cada uma das teses, as súmulas vinculantes n.º 60 e n.º 61. Importante investigar as razões que levaram a Corte a revestir os temas de saúde por uma blindagem adicional, pois considerando o julgamento anterior proferido no bloco dos temas 881 e 885, não seria necessária a edição das súmulas vinculantes para que as decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral gozassem da eficácia *erga omnes*.

Considerando que parece haver incoerência nos julgados em análise, passa-se à apreciação de seus fundamentos, especificamente nos pontos em que tratam da eficácia das decisões em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral.

### **3.1. Temas de repercussão geral n.º 881 e 885.**

O recurso extraordinário n.º 949.297/CE corresponde ao tema 881 de repercussão geral. O recurso foi interposto pela União, que é também a recorrente no recurso extraordinário n.º 955.227/BA, correspondente ao tema 885 de repercussão geral. Ambos os recursos foram julgados em conjunto, em fevereiro de 2023, e tiveram a controvérsia resolvida com aplicação de idêntica tese, fixada em repetição para cada um dos temas.

A controvérsia de fundo em cada um dos processos dizia respeito à exoneração de pagamento de Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) por meio de decisão transitada em julgado e a superveniência de decisão do Supremo Tribunal Federal em sentido contrário. Os casos concretos que motivaram a interposição dos recursos extraordinários diziam respeito a obrigações de trato sucessivo<sup>164</sup> e à possível cessação dos efeitos da coisa julgada subjetiva formada anteriormente, diante de decisão superveniente da Suprema Corte.

---

<sup>164</sup> Para o aprofundamento do tema, com as distinções entre relações jurídicas instantâneas ou de trato continuado, dentre estas, as permanentes ou sucessivas: ZAVASCKI, Teori Albino. *Coisa Julgada em Matéria*

Os casos concretos discutidos em cada um dos recursos representavam a mesma controvérsia de natureza tributária, mas os temas de repercussão geral tiveram descrição diferente, um deles tratando dos efeitos advindos da superveniência de decisão do Supremo Tribunal Federal proferida em controle concentrado<sup>165</sup> de constitucionalidade, e o outro dispendo também sobre os efeitos da decisão superveniente, mas não em controle concentrado, e sim em controle difuso realizado por recurso extraordinário<sup>166</sup>.

A razão porque os temas tratavam da superveniência de decisões do Supremo Tribunal Federal tanto em controle concentrado, quanto em controle difuso, se deveu ao fato de que os casos concretos dos recursos representativos da controvérsia encontravam fundamento na lei n.º 7.869/1988, que instituiu a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), norma que havia sido objeto de controle de constitucionalidade pela Suprema Corte, tanto na via do controle difuso, quanto na via do controle concentrado, entre os anos noventa e dois mil.

Com efeito, no ano de 1992 o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do art. 8º da norma, e reconheceu a constitucionalidade dos demais dispositivos legais no julgamento dos recursos extraordinários n.º 146.733<sup>167</sup> e n.º 138.284,<sup>168</sup> decisões que foram reafirmadas inúmeras vezes, tanto pelo próprio Plenário, quanto pelas turmas<sup>169</sup>. O dispositivo declarado inconstitucional teve seus efeitos suspensos pelo Senado Federal, por meio da Resolução n.º 11/1995.

Uma vez reconhecida a constitucionalidade da cobrança da CSLL por decisão plenária do Supremo Tribunal Federal em controle difuso de constitucionalidade, e em se tratando de obrigações tributárias de trato sucessivo, o tema 885 de repercussão geral cuidou de averiguar

---

*Constitucional: eficácia das sentenças nas relações jurídicas de trato continuado.* Doutrina: edição comemorativa 15 anos, Superior Tribunal de Justiça, 2005.: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/Dout15anos/issue/archive>.

<sup>165</sup> Tema 881/RG. *Delimitação do tema:* Limites da coisa julgada em matéria tributária, notadamente diante de julgamento, em controle concentrado pelo Supremo Tribunal Federal, que declara a constitucionalidade de tributo anteriormente considerado inconstitucional, na via do controle incidental, por decisão transitada em julgado. *Descrição:* Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 3º, IV, 5º, caput, II e XXXVI, 37 e 150, VI, c, da Constituição Federal, o limite da coisa julgada em âmbito tributário, na hipótese de o contribuinte ter em seu favor decisão transitada em julgado que declare a inexistência de relação jurídico-tributária, ao fundamento de inconstitucionalidade incidental de tributo, por sua vez declarado constitucional, em momento posterior, na via do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal.

<sup>166</sup> Tema 885/RG. *Delimitação do tema:* Efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal em controle difuso de constitucionalidade sobre a coisa julgada formada nas relações tributárias de trato continuado. *Descrição:* Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 5º, XXXVI, e 102 da Constituição Federal, se e como as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle difuso fazem cessar os efeitos futuros da coisa julgada em matéria tributária, quando a sentença tiver se baseado na constitucionalidade ou inconstitucionalidade do tributo.

<sup>167</sup> RE n.º 146.733, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/1992, DJ de 01/07/1992.

<sup>168</sup> RE n.º 138.284, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 1º/07/1992, DJ de 28/08/1992.

<sup>169</sup> Exemplificativamente, RE n.º 147.313, Rel. Min. Néri da Silveira, Segunda Turma, julgado em 31/10/1994, DJ de 23/11/1994.

sobre a possibilidade de tais decisões alcançarem os efeitos futuros das obrigações continuadas, ainda que o contribuinte tivesse decisão subjetiva transitada em julgado anteriormente, lhe assegurando o não pagamento do tributo.

Já no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, a mesma lei n.º 7.869/1988 foi analisada pelo plenário da Suprema Corte na ADI n.º 15,<sup>170</sup> julgada no ano de 2007, ocasião em que foi declarada a inconstitucionalidade de seu art. 9º e reafirmada a constitucionalidade dos demais dispositivos. Interessante notar que à época do julgamento da ADI n.º 15, seu acórdão registrou que o mesmo art. 9º já havia sido declarado inconstitucional pelo Supremo no julgamento do recurso extraordinário n.º 150.764, em dezembro de 1992, e que embora tenha sido oficiado ao Senado Federal para que promovesse a suspensão da execução da norma, tal qual havia ocorrido anteriormente com a declaração de inconstitucionalidade do art. 8º, o Senado arquivou o correspondente processo, assim se negando a emprestar efeitos *erga omnes* à decisão proferida na via difusa do controle de constitucionalidade.

Declarada a constitucionalidade da cobrança do tributo, mais uma vez e agora na via do controle concentrado, e diante das cobranças do fisco, contribuintes que detinham decisões judiciais individuais isentando-os do pagamento da contribuição passaram a se opor à exação fiscal, sob o argumento de prevalência da coisa julgada subjetiva formada anteriormente. Daí a delimitação do tema n.º 881 de repercussão geral perquirir sobre a possibilidade de cessação futura dos efeitos da coisa julgada em relações jurídicas tributárias de trato continuado, considerando a superveniência de decisão do Supremo Tribunal Federal, quando proferida em controle concentrado de constitucionalidade.

Vê-se, portanto, que apesar da delimitação dos temas e seus descritores serem diferentes, um tratando de efeitos advindos de controle concentrado de constitucionalidade, e o outro versando sobre os efeitos decorrentes do controle difuso de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal os julgou em conjunto e fixou uma única tese<sup>171</sup> para ambos os temas 881 e 885 de repercussão geral, porque em verdade a controvérsia constitucional de fundo era exatamente a mesma, controvérsia que tinha sido analisada pela Suprema Corte em

---

<sup>170</sup> ADI 15, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2007, DJe de 31/08/2007.

<sup>171</sup> Tese fixada para os temas 881 e 885 de repercussão geral: 1. As decisões do STF em controle incidental de constitucionalidade, anteriores à instituição do regime de repercussão geral, não impactam automaticamente a coisa julgada que se tenha formado, mesmo nas relações jurídicas tributárias de trato sucessivo. 2. Já as decisões proferidas em ação direta ou em sede de repercussão geral interrompem automaticamente os efeitos temporais das decisões transitadas em julgado nas referidas relações, respeitadas a irretroatividade, a anterioridade anual e a noventena ou a anterioridade nonagesimal, conforme a natureza do tributo.

sede de controle difuso via recurso extraordinário na década de noventa, e posteriormente, nos anos dois mil, apreciada na via do controle concentrado.

O julgamento conjunto dos temas foi estrategicamente programado para os fins de se formar jurisprudência coerente e segura sobre o assunto, definindo de modo sistematizado os efeitos advindos das decisões proferidas pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, tanto em controle concentrado, quando em controle difuso de constitucionalidade exercido por recurso extraordinário, para se decidir sobre os efeitos futuros de obrigações de trato sucessivo acobertadas por coisa julgada formada anteriormente.

O entendimento adotado pela Corte e consagrado no verbete que resolveu ambos os temas foi no sentido de que as obrigações jurídicas tributárias de trato continuado, ainda que cobertas pela coisa julgada subjetiva, são automaticamente afetadas pelas decisões supervenientes proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, tanto em controle concentrado de constitucionalidade, quanto em controle difuso via recurso extraordinário, desde que o julgamento tenha ocorrido na sistemática da repercussão geral.

A questão posta para ser resolvida nos temas de repercussão geral, portanto, e considerando a natureza das obrigações tributárias de trato sucessivo, era saber: (i) no tema 881, se a decisão posterior do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado e abstrato poderia fazer cessar os efeitos futuros da coisa julgada, e (ii) no tema 885, se as decisões proferidas pela Suprema Corte em controle difuso de constitucionalidade via recurso extraordinário poderia, também, fazer cessar os efeitos futuros da coisa julgada formada anteriormente.

Nota-se que os temas 881 e 885 continham diversas camadas de controvérsias constitucionais, tratando de obrigações tributárias de trato sucessivo (e não qualquer tipo de obrigação), de cessação automática de efeitos futuros da coisa julgada (e não desconstituição ou rescisão da coisa julgada), e ainda, da abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, tanto em controle concentrado, quanto em controle difuso de constitucionalidade realizado na via do recurso extraordinário, este último ponto o que interessa diretamente ao presente estudo.

Conforme mencionado, no tema 881 a questão foi tratada como superveniência de decisão proferida em controle concentrado de constitucionalidade, decisão dotada, portanto, de efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, por expressa disposição legal e constitucional. Já no tema 885, em que se investigava a superveniência de decisão proferida em recurso extraordinário, controle difuso, portanto, o relator do feito, Ministro Roberto Barroso, dedicou um capítulo de seu voto para demonstrar a gradativa objetivação do controle difuso de

constitucionalidade, de modo a expor seu entendimento no sentido de que ambos os temas de repercussão geral deveriam ser solucionados com uma mesma tese.

É dizer, o efeito vinculante e eficácia *erga omnes* naturalmente verificados nas decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade, por força do art. 102, §2º da Constituição Federal e do art. 28, parágrafo único da Lei 9.868/99, não podiam ser facilmente identificados nas decisões proferidas em controle difuso recursal por ausência de expressa previsão normativa nesse sentido, e essa parece ter sido a razão da análise realizada pelo Ministro Roberto Barroso em seu voto, como fundamento para justificar a aproximação de ambos os sistemas quanto à abrangência do efeito vinculante de suas decisões<sup>172</sup>.

Como dito, a controvérsia analisada nos casos que chegaram ao Supremo Tribunal Federal dizia respeito aos efeitos futuros de obrigações de trato sucessivo e decisão com coisa julgada subjetiva formada sob a égide de uma determinada norma. A alteração futura no padrão normativo que confere sustentação à decisão transitada em julgado altera o cenário por ela consagrado, pois conforme registrado no voto do Ministro Edson Fachin, relator do tema 881 de repercussão geral, desde Enrico Tullio Liebman se tem a compreensão de que as sentenças contêm implicitamente a cláusula *rebus sic stantibus*.

A questão, portanto, não era apenas definir se as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade teriam o potencial de alterar o plano normativo e assim fazer cessar os efeitos futuros das relações de trato sucessivo, mas também definir se as decisões proferidas em controle difuso via recurso extraordinário têm aptidão para gerar o mesmo efeito.

Quanto às decisões supervenientes proferidas em controle concentrado de constitucionalidade, de que tratou o tema 881 de repercussão geral, a Corte consagrou o entendimento de que, porque gozam de efeito vinculante e eficácia *erga omnes* por previsão constitucional, têm o condão de alterar o estado de direito e os pilares de sustentação da decisão judicial subjetiva transitada em julgado, de modo a fazer cessar, automaticamente, os efeitos futuros das obrigações tributárias de trato sucessivo.

---

<sup>172</sup> Conforme entendimento do Ministro Roberto Barroso, “11. As decisões exaradas em sede de controle concentrado produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (art. 102, § 2º, da CF/1988). Apesar de o controle difuso não possuir igual previsão, destaco que com o art. 52, X, da CF/1988 e, após, com a sistemática da repercussão geral, é possível que sejam atribuídos efeitos vinculantes *erga omnes* às decisões incidentais.” (Tema 885/RG, fls. 17 do Acórdão). Mais adiante o Ministro afirma ainda: “21. Assim, aproveito para afirmar ser necessário que esta Corte reconheça que a declaração de inconstitucionalidade, em sede de recurso extraordinário com repercussão geral, possui os mesmos efeitos vinculantes e eficácia *erga omnes* atribuídos às ações de controle abstrato. Nesses casos, a resolução do Senado, a que faz menção o art. 52, X, da CF/1988, possuirá a finalidade de publicizar as decisões de inconstitucionalidade, não configurando requisito para a atribuição de efeitos vinculantes *erga omnes*.” (Tema 885/RG, fls. 21/22 do Acórdão).

Com relação à superveniência de decisões da Suprema Corte em controle difuso recursal, o tema 885 foi decidido no sentido de que os recursos extraordinários, quando julgados na sistemática da repercussão geral, também têm aptidão para alterar o estado de direito sob o qual fincada a coisa julgada anteriormente formada, e com isso fazer cessar os seus efeitos futuros, no caso das obrigações de trato continuado<sup>173</sup>.

O julgamento dos temas 881 e 885 de repercussão geral ocorreu em plenário virtual, de sorte que a tabulação das manifestações dos Ministros, realizada no presente estudo, foi feita a partir da comparação dos votos lançados, o que naturalmente apresenta maior dificuldade para se extrair o nível de deliberação da Corte sobre o assunto, uma vez que não houve debate oral em plenário presencial e síncrono, a respeito da identidade da abrangência do efeito vinculante nas decisões proferidas em controle concentrado e em controle difuso realizado por recurso extraordinário.

Os temas 881 e 885 foram destacados do plenário virtual e levados a debate no plenário presencial, mas apenas quanto à modulação dos efeitos das decisões, conforme ficou explicitamente registrado na manifestação do Ministro Edson Fachin, que provocou o destaque. Dessa forma, a deliberação quanto à extensão do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral ficou adstrita aos votos escritos apresentados pelos Ministros em plenário virtual, e aos poucos debates em torno do assunto, quando da análise da modulação no plenário presencial.

Conforme mencionado, o Ministro Roberto Barroso, relator do tema 885/RG e redator para o acórdão do tema 881/RG, teceu considerações a respeito da abstrativização do controle difuso e sua aproximação com o sistema concentrado de constitucionalidade. Manifestou o entendimento de que o Código de Processo Civil ampliou os efeitos das decisões em recursos extraordinários com repercussão geral, a elas vinculando o Poder Judiciário, propôs revisitar o debate quanto à mutação constitucional do art. 52, X da Constituição e, nesse ponto, votou pelo reconhecimento da sua mutação, de modo a viabilizar que as decisões proferidas em recurso extraordinário com repercussão geral tenham o efeito vinculante tão abrangente quanto o das decisões em controle concentrado de constitucionalidade.

O Ministro demonstrou, portanto, que a extensão do efeito vinculante das decisões com repercussão geral já alcança os demais órgãos do Poder Judiciário, e propôs o

---

<sup>173</sup> Interessante notar que às fls. 175 do acórdão do tema 885, o Ministro Roberto Barroso manifestou: “eu penso que tanto o recurso extraordinário com repercussão geral como o controle por ação direta devam ter o mesmo regime jurídico.”

reconhecimento da mutação do art. 52, X da Constituição, a fim de ampliar a extensão dessa eficácia, de modo que passasse a alcançar, também, a Administração Pública<sup>174</sup>.

O Ministro Alexandre de Moraes discorreu em seu voto sobre os efeitos vinculantes das decisões em controle concentrado de constitucionalidade, abordando, inclusive, sua dimensão objetiva. Quanto ao controle difuso, teceu notas sobre sua objetivação quando proferido em sede de repercussão geral e acompanhou o voto do Ministro Roberto Barroso, sem deliberação quanto à proposta de mutação constitucional do art. 52, X da Constituição. Durante os debates, externou a compreensão de que a partir do julgamento a repercussão geral seria considerada com efeitos vinculantes, assim como o controle concentrado, e que essa objetivação teria sido criada pela EC 45/2004.

O ministro Gilmar Mendes apresentou voto no qual adotou como fundamentação, não exatamente a teoria da objetivação ou da abstrativização do controle concreto, mas sim a compreensão de que as decisões proferidas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal vinculam a manifestação jurídica de todas as demais cortes de justiça<sup>175</sup>. Por isso, ao acompanhar o voto do Ministro Roberto Barroso, ressaltou seu posicionamento pessoal no sentido de que as decisões plenárias da Suprema Corte em controle difuso, mesmo quando proferidas sem o rito da repercussão geral, teriam a força vinculante para fazer cessar a ultratividade da coisa julgada formada em contrariedade ao pronunciamento do Supremo Tribunal Federal.

O voto do Ministro Gilmar Mendes foi fundamentado em precedentes do Supremo Tribunal Federal que declararam a constitucionalidade de dispositivos do Código de Processo

---

<sup>174</sup> É o que se depreende do seguinte trecho de seu voto proferido no tema 881 de repercussão geral (fls. 23 do respectivo acórdão): “23. Desse modo, entendo ser imprescindível que se reconheça a mutação do art. 52, X, da CF/1988, para as decisões proferidas em recurso extraordinário com repercussão geral. Apesar de a matéria de fundo, no presente caso, tratar da constitucionalidade de lei, e não de sua inconstitucionalidade, a nova interpretação do referido dispositivo constitucional é relevantíssima, sobretudo em matéria tributária. Isso porque, atualmente, a Administração Pública não se vincula automaticamente às decisões proferidas em repercussão geral e, em sendo ela que constitui os créditos tributários, é bastante comum que autuações sejam feitas mesmo após esta Corte ter se manifestado pela inconstitucionalidade do tributo em sede de repercussão geral. Além disso, caso o Tribunal não entenda dessa forma, a própria decisão proferida neste recurso vinculará o Judiciário. Trata-se, portanto, de passo rumo à consolidação do processo de abstratização do controle difuso, resultando em uma maior integridade à teoria de precedentes, bem como no aprimoramento do controle de constitucionalidade brasileiro.”

<sup>175</sup> Trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes, proferido no tema 881 de repercussão geral (fls. 70 do respectivo acórdão): “Com todas as vênias, penso que ocorre a cessação da ultratividade da eficácia executiva quando houver decisão do Plenário desta Corte, que tenha interpretação de norma jurídica em sentido contrário ao título transitado em julgado. Também o será quando a decisão transitada em julgado tiver se fundado em aplicação ou interpretação tida por incompatível com a Carta Magna, firmada evidentemente em processo objetivo ou subjetivo. A aplicação ou interpretação constitucional proferida pelo Supremo Tribunal Federal deixa claro que aquela é a orientação para os tribunais inferiores. Assim, para ser inexigível, basta que o título judicial transitado em julgado tenha se fundado em sentido ou em interpretação constitucional em confronto com qualquer tipo de posicionamento do Plenário da Corte, seja pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade, em obediência à força normativa da Constituição”.

Civil, e por considerar que a controvérsia assim poderia ser resolvida, o Ministro optou por expressamente não enveredar no debate sobre a mutação constitucional do art. 52, X da Constituição.

O Ministro Dias Toffoli manifestou em seu voto a compreensão de que não houve mutação constitucional do art. 52, X da Constituição Federal, visto que subsistem efeitos práticos ainda esperados dele, como a expansão do efeito vinculante nas decisões proferidas em recursos extraordinários sem a sistemática da repercussão geral. O Ministro reconheceu, ainda, que as decisões em recursos extraordinários julgados no rito da repercussão geral têm a força de fazer cessar os efeitos futuros da coisa julgada subjetiva formada anteriormente em contrariedade ao superveniente entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Já o Ministro André Mendonça registrou em seu voto que também não acompanhava os fundamentos relacionados à tese de mutação do art. 52, X da Constituição, e nem os argumentos gerais de equiparação da extensão dos efeitos das decisões plenárias em sede de controle difuso àquelas derivadas do controle abstrato, por considerar que tais fundamentos não eram necessários à resolução do caso. Acompanhou o voto do Ministro Roberto Barroso tomando como fundamentação os vários precedentes vinculantes da Suprema Corte em torno do assunto e a possibilidade de sua resolução a partir da compreensão das normas processuais civis<sup>176</sup>.

Além disso, o Ministro André Mendonça demonstrou seu entendimento quanto à função atribuída pela EC 45/2004 às súmulas vinculantes e expressamente registrou que, a partir da análise sistemática da legislação atualmente em vigor, as decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral não possuem o atributo de vincular a administração pública<sup>177</sup>, realizando importante distinção quanto ao grau de observância das

<sup>176</sup> Trecho do voto proferido pelo Ministro André Mendonça às fls. 239 do acórdão do tema 885/RG: “27. Enfim, com relação às decisões plenárias realizadas sob o rito da repercussão geral, apesar de exigir maior esforço interpretativo, decorreu do Código de Processo Civil de 1973, a partir da Lei nº 11.418, de 2006, e atualmente resulta do CPC de 2015 a imputação do caráter vinculante e da eficácia contra todos às decisões tomadas pelo Tribunal Pleno desta Corte em sede de repercussão geral. Por isso, esses pronunciamentos também possuem aptidão para alterar o estado de direito nos pronunciamentos judiciais referentes a relações de trato continuado. Diante dessas razões, a meu juízo, revela-se incontestável a lógica do eminente Ministro Teori Zavascki ora encampada, segundo a qual as decisões tomadas pelo Pleno em sede de repercussão geral possuem a aptidão para acionar a cláusula *rebus sic stantibus* das sentenças anteriores em sentido contrário, porque, ao lado das três outras hipóteses elencadas, também são dotadas de eficácia expansiva *erga omnes* e vinculante.” Faço o registro de que o Ministro utilizou a terminologia *erga omnes* de modo genérico em seu voto, sem fazer distinção quanto à abrangência de seu alcance, mas registrou em diversas passagens que essa expansividade provocada pelo Código de Processo Civil ao recurso extraordinário julgado com repercussão geral estaria voltada ao sistema de justiça, com o potencial de alterar o estado de direito e assim repercutir na coisa julgada.

<sup>177</sup> Em outra passagem de seu voto no tema 885/RG o Ministro André Mendonça registra (fls. 242): “33. Não modifica essa inferência o fato de a aplicação ampliada da orientação adotada em julgamento de recurso extraordinário sob o rito da repercussão geral cingir-se às demais instâncias do Poder Judiciário, ou seja, não alcança a Administração Pública nas três esferas federativas, como se passa na Súmula Vinculante.” E mais

decisões pelos diferentes Poderes, a depender de terem sido proferidas em controle concentrado ou em controle difuso com repercussão geral.

O Ministro Luiz Fux manifestou em seu voto a compreensão de que a força normativa das decisões da Suprema Corte é observada não apenas no controle concentrado de constitucionalidade, mas também na via do controle difuso, o que se observa desde o advento da EC 45/04 e as mudanças promovidas no recurso extraordinário, com a instituição da repercussão geral, assim como em razão do Código de Processo Civil e a previsão de efeito expansivo ao precedente constitucional. A partir de tais afirmações, o Ministro concluiu que as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, tanto em controle concentrado de constitucionalidade, quanto em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral alteram o estado de direito e fazem cessar os efeitos futuros da coisa julgada formada anteriormente, quando em desacordo com o entendimento da Suprema Corte, fundamentação calcada nas normas que regem o sistema de justiça.

A Ministra Rosa Weber também acompanhou o Ministro Roberto Barroso, e na fundamentação de seu voto elencou diversos precedentes da Corte que reconheceram a constitucionalidade de dispositivos do Código de Processo Civil que consagram o sistema de vinculação e o alcance das decisões do Supremo Tribunal Federal quanto aos demais órgãos do Poder Judiciário, inclusive com reflexos na coisa julgada. O desenvolvimento de seu entendimento, portanto, está adstrito ao sistema de justiça, tanto que a Ministra expressamente registou que não enfrentaria a questão da possível mutação constitucional do art. 52, X da Constituição, porque desnecessário ao deslinde do caso.

Os Ministros Edson Fachin, Nunes Marques, Carmen Lúcia e Ricardo Lewandowski acompanharam o Ministro Roberto Barroso sem tecer considerações específicas sobre o ponto em análise no presente estudo, isto é, sem aprofundar o debate em torno da extensão do efeito vinculante dos recursos extraordinários com repercussão geral e sua possível equiparação à abrangência do efeito vinculante em ações diretas de controle de constitucionalidade, nem abordaram a questão referente à possível mutação constitucional do art. 52, X da Constituição.

---

adiante, às fls. 246 do mesmo acórdão, complementa no sentido de que “a discussão sobre a eficácia *erga omnes* atribuída às decisões em sede de repercussão geral *vis-à-vis* os pronunciamentos em controle abstrato merecem melhor e detido exame, em detrimento de promover-se acrítica equiparação. É certo que a despeito de não ser mais possível afirmar simploriamente que o alcance da decisão no controle difuso limita apenas os litigantes, enquanto o comando sentencial no controle abstrato atinge a todos, ainda me parece intrincada e aberta a indagação referente aos limites subjetivos da coisa julgada no controle difuso de constitucionalidade levado a efeito sob o rito da repercussão geral. Isso porque o grau de observância do *decisum* pelos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo tende a diferir quando feita comparação entre o controle abstrato e o difuso.”

Considerando as limitações deliberativas do plenário virtual, que embora tenha muitas funcionalidades, não consegue reproduzir fielmente a riqueza de debates das deliberações presenciais, é possível extrair dos votos lançados a convergência de entendimentos no sentido de que as decisões proferidas em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral são vinculantes para todo o sistema de justiça, da mesma forma como são as decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade.

É dizer, a partir dos votos lançados no plenário virtual e dos debates ocorridos no plenário presencial quando da análise da modulação de efeitos, conclui-se que a Corte deliberou, efetivamente, que há identidade da abrangência do efeito vinculante nas ações de controle abstrato de constitucionalidade e nos recursos extraordinários julgados com repercussão geral, para os demais órgãos do Poder Judiciário.

Nesse sentido, o Ministro Gilmar Mendes e a Ministra Rosa Weber demonstraram em seus votos que o Supremo Tribunal Federal já vinha, há tempos, manifestando o entendimento de que as decisões proferidas em controle concentrado e difuso de constitucionalidade poderiam gerar os mesmos efeitos, por exemplo, para os fins de inexigibilidade de títulos judiciais (CPC, art. 535, §5º), dispositivo que foi declarado constitucional no julgamento da ADI 2.418 e também no tema 360 de repercussão geral.

Aliás, diversas passagens dos votos manifestados registraram não apenas o art. 535, §5º, do Código de Processo Civil como uma evidência de que as ações de controle concentrado e controle difuso de constitucionalidade produzem decisões com efeito vinculante de mesma abrangência no âmbito do Poder Judiciário, tendo sido citados também o art. 525, §12 e o art. 949, parágrafo único, eis que, em todos eles as consequências processuais previstas levam em consideração decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle difuso ou concentrado de constitucionalidade. Todas essas hipóteses, por sua vez, estão voltadas ao sistema de justiça.

Com efeito, o voto do Ministro Roberto Barroso demonstrou de modo inequívoco a idêntica vinculação e abrangência das decisões proferidas em controle difuso e concentrado de constitucionalidade, para os demais órgãos do Poder Judiciário. Percebe-se que os fundamentos utilizados, mais uma vez, se esforçam em apontar a identidade do efeito vinculante e sua abrangência em ações de controle difuso e concentrado de constitucionalidade naquilo que já há previsão normativa, isto é, para dentro do sistema de justiça<sup>178</sup>.

---

<sup>178</sup> Teori Zavascki registrou que o Supremo Tribunal Federal, desde 2009 “ao examinar a natureza e o alcance do novo regime, deixou inequivocamente acentuado o efeito expansivo e vinculante das decisões dele

Não se identifica no julgado, entretanto, uma análise interpretativa mais robusta para justificar que as ações de controle abstrato e os recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral teriam a mesma abrangência de efeito vinculante também para fora do sistema de justiça. O Ministro Roberto Barroso até mencionou que a decisão em recurso extraordinário julgado na sistemática da repercussão geral vincula a administração pública, tal qual a decisão em controle abstrato, mas não é possível identificar a fundamentação utilizada para se chegar a tal conclusão<sup>179</sup>, inclusive porque, conforme já registrado, a suposta mutação do art. 52, X da Constituição Federal não foi objeto de ampla deliberação pelos Ministros.

Desse modo, embora o voto do Ministro Roberto Barroso tenha mencionado a vinculação, também, da administração pública às decisões proferidas no controle difuso em razão da aproximação entre os modelos de controle de constitucionalidade, o fundamento utilizado para tanto foi a perda de utilidade do art. 52, X da Constituição, ponto que não foi objeto de deliberação pelos demais Ministros.

Independente de não ter havido ampla deliberação sobre o ponto, verifica-se que cinco Ministros acompanharam o voto do Relator, de modo genérico e sem tecer considerações aos vários aspectos abordados no voto condutor. Dessa forma, em uma interpretação simplificada, é possível concluir que se formou maioria quanto à mutação constitucional do art. 52, X da

---

decorrentes para os demais recursos, já interpostos ou que vierem a sê-lo.” Na sequência, fez referência à QO na AC 2.177 (Pleno, Min. Ellen Gracie, DJE 20.02.2009), em que a Ministra relatora afirmou “de suma importância rememorar qual foi o principal objetivo da introdução dessa nova sistemática no ordenamento jurídico-processual brasileiro. Em face de um preocupante crescimento do já desumano volume de recursos extraordinários interpostos, a EC 45/2004 trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro um novo requisito para a admissibilidade desses instrumentos recursais. Para que esta Corte não fosse mais obrigada a se manifestar centenas de vezes sobre uma mesma matéria – expediente que, em última análise, causou, por anos a fio, prejuízos irreparáveis aos próprios jurisdicionados – a repercussão geral possibilitou, após a inclusão do feito no Plenário Virtual, tanto o sobrestamento dos demais processos que versem sobre aquele tema, como a aplicação pelos tribunais *a quo* da decisão emanada do STF aos demais recursos.” O entendimento, de longa data, demonstra a compreensão da Suprema Corte quanto à expansão do efeito vinculante no recurso extraordinário com repercussão geral para os demais órgãos do Poder Judiciário. (ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. 2ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012. Pg. 45).

<sup>179</sup> Durante os debates em plenário presencial, que se detiveram na modulação de efeitos, o Ministro Roberto Barroso manifestou o entendimento de que “tanto o recurso extraordinário com repercussão geral como o controle por ação direta devam ter o mesmo regime jurídico.” Em seu voto nos temas de repercussão geral em questão manifestou: “Assim, aproveito para afirmar ser necessário que esta Corte reconheça que a declaração de inconstitucionalidade, em sede de recurso extraordinário com repercussão geral, possui os mesmos efeitos vinculantes e eficácia *erga omnes* atribuídos às ações de controle abstrato. Nesses casos, a resolução do Senado, a que faz menção o art. 52, X, da CF/1988, possuirá a finalidade de publicizar as decisões de inconstitucionalidade, não configurando requisito para a atribuição de efeitos vinculantes *erga omnes*.” A questão relativa à mutação constitucional do art. 52, X da Constituição, entretanto, não foi objeto de deliberação pela maioria qualificada do Plenário da Corte, inclusive tendo o Ministro Gilmar Mendes registrado em seu voto que inicialmente contemplava esse debate, mas que o suprimiu, por compreender que o caso se resolveria sem necessidade de enfrentamento da mencionada mutação constitucional.

Constituição, pois os Ministros que acompanharam o voto do Relator sem maiores comentários não fizeram qualquer ressalva a esse ponto específico.

No entanto, considerando que a tese de mutação constitucional importa em interpretação direta sobre a eficácia de dispositivo constitucional originário da Constituição Federal de 1988, com significativa alteração do *status quo* e esvaziamento da norma válida que se encontra em vigor, quer nos parecer que uma manifestação da Suprema Corte declarando a sua mutação deva observar o quórum qualificado exigido, por exemplo, para negativa de existência de repercussão geral, para edição de súmulas vinculantes e para modulação de efeitos em controle de constitucionalidade.

Com efeito, a declaração de mutação constitucional de dispositivo originário da Constituição consiste em decisão de extrema importância, que exige elevadíssimo ônus argumentativo, não se coadunando com a regra da maioria absoluta, sendo razoável compreender que a amputação da norma constitucional válida e eficaz, com expresse reconhecimento da mutação de sua *ratio* pelo Supremo Tribunal Federal somente possa se dar por maioria qualificada<sup>180</sup>. A própria Corte parece ter a compreensão de que a tese da mutação do art. 52, X ainda não foi efetivamente acolhida na jurisdição constitucional, pois o ponto não foi mencionado, nem na ementa do julgado dos temas 881 e 885 de repercussão geral, nem na tese para eles fixada, não tendo havido declaração de julgamento especificamente sobre o assunto.

Ainda com relação à expansão do efeito vinculante das decisões em recursos extraordinários com repercussão geral, os demais votos manifestados pelos Ministros não incursionaram no aspecto da vinculação à administração pública, salvo o voto do Ministro André Mendonça, que expressamente a afastou. Desse modo, a comparação dos votos demonstra que não houve efetiva deliberação sobre estar, ou não, a administração vinculada

---

<sup>180</sup> Em sua tese de doutorado Paula Pessoa Pereira defende com propriedade a necessidade de observância do quórum qualificado para a tomada de decisões de alta relevância, e demonstra que “Para as decisões mais importantes que exigem, por isso mesmo, maior deliberação e consenso no processo de tomada de julgamento, bem como deferência ao *status quo* que resulta de processo majoritário anterior, o constituinte (originário e derivado reformador) escolheu como regra de decisão mais apropriada a da maioria qualificada ou supermaioria. As alocações das regras de decisão, tal como postas no desenho institucional, permitem inferir uma justificação coerente com os critérios que conformam cada contexto decisório. De uma forma geral, a configuração decisória relaciona-se com os fatores que identificam o campo decisório, como o tamanho do órgão decisor, os valores subjacentes ao contexto, os efeitos da decisão, o grau de importância da decisão na promoção da estrutura de separação de poderes, a necessidade de maior consenso e as preferências.” (PEREIRA, Paula Pessoa. *Supermaioria como regra de decisão na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017. Pg. 174).

às decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral, que seria, para os fins que tem sido tratado na pesquisa, a chamada eficácia *erga omnes*.<sup>181</sup>

Tanto é assim, que houve oposição de embargos de declaração justamente para esclarecimento desse ponto. Vários embargos de declaração foram opostos em ambos os processos julgados, mas especificamente os embargos de declaração opostos pela FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), na qualidade de *amicus curiae*, interessam diretamente ao presente estudo, pois foi suscitada omissão no julgado porque, ao reconhecer o mesmo efeito vinculante e eficácia *erga omnes* às teses de repercussão geral e às ações de controle abstrato de constitucionalidade, o Supremo (i) não teria expressamente enfrentado o art. 102, §2º da Constituição, que atribui efeito vinculante e eficácia *erga omnes* apenas às decisões em controle concentrado de constitucionalidade; (ii) não teria enfrentado o art. 102, §3º em cotejo com o art. 103-A, *caput* e §3º, normas que evidenciam que somente a súmula vinculante tem efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, mas não a repercussão geral; (iii) não teria enfrentado os dispositivos do Código de Processo Civil que atribuem à repercussão geral efeito vinculante apenas aos demais órgãos do Poder Judiciário; e, por fim, (iv) teria sido omissa, também, por não ter enfrentado o art. 354-E do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, dispositivo que atribui à súmula vinculante o caráter de expandir o efeito vinculante das teses de repercussão geral.

O Supremo Tribunal Federal não conheceu dos embargos de declaração opostos pelos *amici curiae*, e em questão de ordem firmou o entendimento de que nos recursos extraordinários com repercussão geral o *amicus curiae* não tem legitimidade para oposição de embargos, reforçando, assim, a aproximação do tratamento processual das ações de controle concentrado de constitucionalidade e dos recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral, conforme verificado no item 1.5.

Apesar da Corte não ter conhecido dos embargos opostos pelos *amici curiae*, houve manifestação, de ofício, acerca de questões por eles trazidas. Conforme voto proferido pelo Ministro Roberto Barroso, relator e redator dos acórdãos, a Emenda Constitucional n.º 45/2004 teria instituído a objetivação dos recursos extraordinários, com a criação da repercussão geral, e que desde então não seria mais necessária a resolução do Senado para conferir efeitos transcendentais ao controle difuso realizado na via do recurso extraordinário com repercussão geral.

---

<sup>181</sup> Também não se identificou da análise dos votos maior aprofundamento para se distinguir conceitualmente a abrangência da eficácia *ultra partes* em contraponto à eficácia *erga omnes*, com exceção de passagens do voto do Ministro André Mendonça.

Concluiu o Ministro que “a edição de súmula vinculante, de resolução do Senado Federal ou o julgamento sob o regime da repercussão geral, são eventos que conferem transcendência às decisões proferidas em processos subjetivos, de forma a autorizar a aplicação das teses estabelecidas pela Suprema Corte para outros casos que a elas se amoldem”, e, partindo da compreensão de que tais conclusões foram adotadas pelo acórdão embargado, votou pelo não conhecimento dos embargos opostos pelos *amici curiae* e pela rejeição dos embargos opostos pela parte.

Nos debates por ocasião do julgamento plenário dos embargos de declaração, quanto ao questionamento da equiparação dos efeitos da repercussão geral aos efeitos da decisão na ação direta de inconstitucionalidade, o Ministro Roberto Barroso ainda registrou, que “penso que foi isso mesmo que a Emenda Constitucional nº 45 quis fazer: a objetivação do controle de constitucionalidade, de modo que as decisões em repercussão geral, fixada a tese, produzam os mesmos efeitos vinculantes que produziram ou que produzem a ação direta de inconstitucionalidade. Acho que não há inovação, essa é uma decorrência natural da Emenda Constitucional nº 45.”

Mais adiante, quando dos debates a respeito do cabimento, ou não, de embargos de declaração pelo *amicus curiae*, o Ministro Roberto Barroso registrou, ainda, que o Supremo Tribunal Federal teria equiparado o recurso extraordinário com repercussão geral às ações de controle abstrato de constitucionalidade, em razão da objetivação do processo constitucional, de modo que externou sua compreensão de que o tratamento dos institutos deve ser idêntico<sup>182</sup>.

Os embargos de declaração do *amicus curiae* não foram conhecidos, e esses elementos sequer foram objeto de deliberação pelo Plenário, a não ser pelo voto apresentado pelo Ministro Dias Toffoli, que registrou não ter havido análise conclusiva sobre a tese de mutação do art. 52, X da Constituição quando do julgamento de mérito, embora se tenha reconhecido que as decisões em sede de repercussão geral estão passando por um processo de objetivação. Também se manifestou o Ministro Alexandre de Moraes, reiterando a compreensão assentada no julgamento de mérito, no sentido de que a repercussão geral teria a aptidão de transformar “o caso concreto, que seria o controle difuso, em controle abstrato”, e que essa teria sido a

---

<sup>182</sup> Apesar de manifestar esse entendimento em juízo, doutrinariamente seu posicionamento ainda parece se mostrar mais conservador, conforme se extrai da edição mais recente de seu Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: “a tese firmada em repercussão geral, pelo STF, produzirá efeitos gerais – para além do processo em que foi proferida – ainda que firmada no âmbito do controle difuso. Tais efeitos são, todavia, mais restritos do que aqueles produzidos pelas súmulas vinculantes ou pelas decisões proferidas nas ações diretas, que vinculam não apenas o Judiciário, mas também a Administração Pública.” (BARROSO, Luís Roberto. *Controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023. Pg. 180).

“ponte constitucional que o Brasil conseguiu para trazer algo muito semelhante à teoria dos precedentes, ou seja, tornou abstrato o que é um caso concreto”, em mais uma passagem na qual se consagra a identidade de transcendência do efeito vinculante dos modelos concentrado e difuso, para o sistema de justiça.

Após o parcial provimento dos embargos opostos pela parte, para dispor sobre a incidência dos juros de mora e correção monetária, novos embargos foram opostos pelas partes, mas o debate sobre a abrangência do efeito vinculante nos recursos extraordinários com repercussão geral não foi mais renovado.

O julgamento da controvérsia constitucional tratada nos Temas 881 e 885 de repercussão geral, portanto, foi unânime. A Corte decidiu, sem divergências, que ocorre a cessação da eficácia da coisa julgada em matéria tributária de trato sucessivo, em razão da superveniência de suas decisões plenárias proferidas tanto em ações de controle abstrato de constitucionalidade, quanto em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral. O Supremo Tribunal Federal concluiu, portanto, que suas decisões proferidas em controle concentrado e em controle difuso recursal com repercussão geral representam alteração do estado de direito, repercutindo nos efeitos futuros da coisa julgada.

Constata-se dos votos lançados no plenário virtual e dos debates havidos no plenário presencial que houve deliberação quanto à identidade do efeito vinculante e sua transcendência nas decisões proferidas em ações de controle concentrado e recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral, mas apenas para o sistema de justiça. Não foi possível identificar que tenha havido deliberação da Corte sobre a total identidade de efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, isto é, para fora do Poder Judiciário<sup>183</sup>.

### **3.2. Temas de repercussão geral n.º 006 e 1234.**

Os Temas 006 e 1234 de repercussão geral tiveram suas teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal em setembro de 2024. O tema 006 teve o mérito julgado no ano de 2020,

---

<sup>183</sup> Paulo Mendes de Oliveira manifesta entendimento no sentido de que “Tanto a decisão do controle difuso proferida sob o regime de repercussão geral, quanto o julgado proferido no controle concentrado são considerados precedentes vinculantes aptos a fazer cessar a eficácia da coisa julgada.” (OLIVEIRA, Paulo Mendes. *Coisa julgada tributária e relações jurídicas de trato continuado: sete conclusões decorrentes do julgamento dos temas 881 e 885 pelo STF*. Segurança Jurídica, Desenvolvimento e Tributação – Homenagem ao Ministro Gurgel de Faria. Cyntia Melo Rosa, Lorena Dias Gargaglione, Manoel Tavares de Menezes Netto (orgs). Londrina, Thoth Editora, 2024. Pg. 440). A afirmação corresponde fidedignamente ao que foi decidido nos temas 881 e 885 de repercussão geral. No entanto, parece ser necessário ressaltar a afirmação feita na sequência, de que “Foi chancelada, portanto, a equiparação entre a força vinculante do precedente no controle concentrado e aquele proferido sob o regime de repercussão geral”, pois que essa equiparação, embora realmente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, se encontra adstrita ao âmbito do Poder Judiciário.

mas em razão da proposição de verbetes diferentes e complementares pelos Ministros, deliberou-se por concluir o julgamento apenas para a fixação da tese em assentada posterior, o que só veio a acontecer em setembro de 2024, juntamente com a fixação da tese para o tema 1234 de repercussão geral.

Ambos os temas tratavam da judicialização da saúde, sendo o tema 006, à época, o mais antigo pendente de julgamento desde a instituição do ementário de temas de repercussão geral, datando do ano de 2007 sua afetação pelo plenário virtual. O Supremo Tribunal Federal já havia fixado teses relacionadas à judicialização de saúde nos temas 500, 793 e 1161 de repercussão geral, e também o Superior Tribunal de Justiça já havia julgado o tema 106 de recursos repetitivos, sobre o mesmo assunto. Esse conjunto de decisões formou um microsistema de precedentes da saúde<sup>184</sup> com definição de alguns critérios objetivos para análise dos pedidos judiciais de fornecimento de medicamentos e prestações de saúde, especialmente quando não previstos nas políticas públicas do SUS.

O julgamento dos temas 006 e 1234, por sua vez, ocorreu de forma sistemática<sup>185</sup>, com fixação de teses que dialogam entre si e que são complementares, abrangendo e também se sobrepondo aos temas anteriormente julgados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça.

O tema 006 de repercussão geral tratava sobre a possibilidade de o Poder Público ser judicialmente compelido ao fornecimento de medicamentos de alto custo<sup>186</sup>, o que depois veio a ser melhor definido como medicamentos não inseridos nas políticas públicas do Sistema Único de Saúde. Já o tema 1234 de repercussão geral procurava decidir sobre qual o juízo competente para processar e julgar demandas de fornecimento de fármacos que, embora

---

<sup>184</sup> Tratei da combinação de critérios fixados nos temas de repercussão geral e repetitivo em artigo publicado no periódico Consultor Jurídico – CONJUR – em julho de 2020 (*Triade dos repetitivos de saúde: a judicialização após vereditos de STJ e STF*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-jul-24/viviane-pereira-triade-repetitivos-saude/>).

<sup>185</sup> Extraí-se do voto conjunto apresentado pelos Ministros Gilmar Mendes e Roberto Barroso, voto apresentado quando da sessão para fixação da tese para o tema 006 de repercussão geral: “Os Temas 6 e 1.234 da Repercussão Geral compartilham os mesmos problemas. (...) Assim, é fundamental que os dois Temas de Repercussão Geral sejam analisados de forma conjunta pelo Plenário da Corte, de modo a evitar soluções divergentes sobre a mesma questão: a judicialização de medicamentos não incorporados ao Sistema Único de Saúde.” (RE n.º 566.471, fls. 326 do acórdão). De outro lado, na ementa do acórdão do tema 1234 ficou assentado que “A análise conjunta do presente tema 1234 e do tema 6 é, assim, fundamental para evitar soluções divergentes sobre matérias correlatas.” (RE n.º 1.366.243, fls. 02 do acórdão).

<sup>186</sup> Descritor do tema 006/RG: Dever do Estado de fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo.

registrados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), não estavam incorporados à política pública de dispensação de medicamentos<sup>187</sup>.

Os temas eram, de certa forma, complementares, pois além de decidir sobre a obrigatoriedade – ou não – do Poder Público fornecer medicamentos não previstos em suas políticas públicas, era necessário definir qual o juízo competente para processamento dessas demandas, considerando que, em princípio, os entes federal, estadual e municipal eram potencialmente responsáveis solidários pela obrigação, de acordo com o entendimento firmado anteriormente pelo Supremo Tribunal Federal na fixação da tese para o tema 793 de repercussão geral.

Conforme mencionado, o tema 006 teve a repercussão geral reconhecida no ano de 2007 e, passados vários anos sem decisão a respeito da controvérsia observou-se o crescimento das demandas judiciais para fornecimento de medicamentos não incorporados ao SUS. Estando o fármaco pretendido fora da política pública de dispensação de medicamentos, as esferas administrativas federal, estadual e municipal rejeitavam assumir a responsabilidade pelo seu custeio, atribuindo o ônus uns aos outros, em cenário de conflito federativo subjacente às ações de saúde<sup>188</sup>, o que deu origem a inúmeros conflitos de competência instaurados por juízos federais e estaduais, em que se discutia sobre a necessidade, ou não, da União figurar no polo passivo de tais demandas.

O volume de conflitos de competência em tramitação levou o Superior Tribunal de Justiça a instaurar o Incidente de Assunção de Competência n.º 14 (IAC 14)<sup>189</sup>, que foi julgado quando ainda pendente de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal o tema 1234 de repercussão geral, que englobava a mesma controvérsia, e com maior abrangência. Após o julgamento do tema 1234 pelo Supremo Tribunal Federal o Superior Tribunal de Justiça

---

<sup>187</sup> Descritor do tema 1234/RG: Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal, nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, mas não padronizados no Sistema Único de Saúde – SUS.

<sup>188</sup> Discorri sobre o conflito federativo existente na essência das demandas judiciais de saúde durante a 24ª Conferência Nacional da Advocacia Brasileira, realizada em Belo Horizonte, Minas Gerais, entre os dias 27 a 29 de novembro de 2023. (*Medicamentos, SUS e distribuição de custeios entre União, Estados, DF e Municípios: necessidade de parâmetros de compensação*. Anais da XXIV Conferência Nacional da Advocacia Brasileira: Constituição, Democracia e Liberdade, Belo Horizonte, 27 a 29 de novembro de 2023 / organização: Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Federal – Brasília: OAB Nacional, 2024. Volume 1. Disponível em: <https://www.oab.org.br/publicacoes/pesquisa?termoPesquisa=anais&pagina=3#modal-publicacao>).

<sup>189</sup> Questão submetida a julgamento no IAC 14: “Tratando-se de medicamento não incluído nas políticas públicas, mas devidamente registrado na ANVISA, analisar se compete ao autor a faculdade de eleger contra quem pretende demandar, em face da responsabilidade solidária dos entes federados na prestação de saúde, e, em consequência, examinar se é indevida a inclusão da União no polo passivo da demanda, seja por ato de ofício, seja por intimação da parte para emendar a inicial, sem prévia consulta à Justiça Federal.” Ao fixar a tese para o IAC 14, o Superior Tribunal de Justiça decidiu por prestigiar a opção de formação do polo passivo conforme indicado pelo autor da ação.

cancelou as teses anteriormente fixadas no IAC 14, se alinhando, portanto, à orientação da Suprema Corte.

Retornando ao curso cronológico de julgamento dos temas de repercussão geral 006 e 1234 no Supremo Tribunal Federal, o tema 006 teve seu julgamento concluído em março de 2020, com negativa de provimento do recurso extraordinário interposto pelo Estado do Rio Grande do Norte. O julgamento foi marcado pela análise do direito constitucional à saúde integral e universal, e pela tentativa de racionalização da litigiosidade quanto à dispensação de medicamentos, com fixação de critérios objetivos, inspirados na jurisprudência já existente sobre o assunto. Não houve, entretanto, fixação de tese, pois havia, na ocasião, mais de uma proposição de verbete, sendo necessária tabulação de seus termos para expressar o entendimento majoritário da Corte.

Em agosto de 2020 houve a retomada do julgamento para fixação da tese, sessão de julgamento que foi interrompida em razão de pedido de vistas pelo Ministro Gilmar Mendes. A tese para o tema 006 foi finalmente fixada em setembro de 2024, juntamente com a tese para o tema 1234 de repercussão geral, e já com os reflexos da conciliação federativa conduzida pela Suprema Corte neste último tema.

Especificamente quanto ao tema 006 de repercussão geral, e para os fins da investigação realizada no presente estudo, observa-se que não houve deliberação da Corte a respeito da transcendência do efeito vinculante de sua decisão, pois a questão não era controvertida e não foi objeto de discussão. O julgamento foi centrado na controvérsia sobre a dispensação, por determinação judicial, de medicamentos não contemplados no SUS, partindo-se da premissa de que a repercussão geral se prestaria para previsão e organização dos critérios a serem observados pelos demais órgãos do Poder Judiciário. Desse modo, não houve deliberação específica quanto à abrangência e vinculatividade da tese firmada no tema 006, tendo o Supremo Tribunal partido da premissa de que as decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral são precedentes vinculantes para o sistema de justiça<sup>190</sup>.

Conforme já constatado no tópico deste estudo em que se analisou o conjunto normativo que rege o controle difuso de constitucionalidade brasileiro em nível de recurso

---

<sup>190</sup> A conclusão é extraída do seguinte trecho da ementa do acórdão: “7. A tese de julgamento consolida os critérios e parâmetros a serem observados tanto pelo autor da ação como pelo Poder Judiciário na propositura e análise dessas demandas.” Também é possível concluir que o julgamento se deu sob a premissa de que se estava formando precedente obrigatório para todo o sistema de justiça, em razão do seguinte tópico da tese fixada: “3. Sob pena de nulidade da decisão judicial, nos termos do artigo 489, § 1º, incisos V e VI, e artigo 927, inciso III, § 1º, ambos do Código de Processo Civil, o Poder Judiciário, ao apreciar pedido de concessão de medicamentos não incorporados, deverá obrigatoriamente: (...)”.

extraordinário, a Suprema Corte não precisaria, realmente, incursionar em maiores digressões quanto à abrangência do efeito vinculante das decisões em recursos extraordinários julgados no rito da repercussão geral, porque a destinação de seus efeitos, no caso do tema 006 de repercussão geral, estava adstrita ao Poder Judiciário.

É bem verdade que, apesar do cerne da questão envolver decisões judiciais, foi possível identificar nas deliberações de julgamento a preocupação de que a administração pública fosse envolvida na solução do problema. O Ministro Gilmar Mendes externou em seu voto a compreensão de que a redução da judicialização da saúde passa pela participação da administração pública, para que não haja simples negativa de medicamentos, de modo que as decisões administrativas precisariam ser motivadas. Também o Ministro Roberto Barroso manifestou o entendimento de que a solução da judicialização da saúde exige o envolvimento da esfera administrativa, inclusive para analisar a possível incorporação de medicamentos fortemente judicializados.

Ambos os Ministros, inclusive, apresentaram voto conjunto quando da última sessão de julgamento do tema 006 de repercussão geral, já em setembro de 2024, para conclusão da fixação de tese. Apesar de haverem manifestado o entendimento de que a redução de litigiosidade no campo do fornecimento de medicamentos depende de intervenções na esfera administrativa, a tese fixada para o tema 006 não trouxe comandos nesse sentido, mas apenas diretrizes voltadas ao sistema de justiça.

Mesmo o tema 006 de repercussão geral tendo sido resolvido com comandos direcionados apenas aos demais órgãos do Poder Judiciário, o que lhe garante efeito vinculante em todo o sistema de justiça, por força das normas de regência do Código de Processo Civil, o Supremo Tribunal Federal optou por transformar a tese em enunciado sintetizado de súmula vinculante<sup>191</sup>, ampliando o efeito vinculante do recurso extraordinário com repercussão geral para além do sistema de justiça e, também, permitindo a utilização de reclamação sem o necessário esgotamento das instâncias judiciais ordinárias (CPC, art. 988, §5º, II).

Ainda com relação ao tema 006 de repercussão geral, houve oposição de embargos de declaração por alguns *amici curiae*, pendentes de julgamento, mas nos quais não se deduziram argumentos relacionados com a abrangência do efeito vinculante da decisão, nem mesmo

---

<sup>191</sup> Ao final do voto conjunto os Ministros Gilmar Mendes e Roberto Barroso fizeram a seguinte proposição: “28. Propomos ainda, tal como no Tema 1.234, que essas teses sejam transformadas em enunciado sintetizado de súmula vinculante, na forma do art. 103-A da Constituição Federal, com a seguinte redação: ‘A concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do Sistema Único de Saúde, deve observar as teses firmadas no julgamento do Tema 6 da Repercussão Geral (RE 566.471)’”. Os demais Ministros acompanharam a proposição sem debates a respeito.

quanto ao fato da Suprema Corte haver editado uma súmula vinculante atrelada ao tema, de sorte que, quanto a esses aspectos, que importam ao presente estudo, a decisão proferida se encontrar estabilizada.

Já quanto ao tema 1234, houve o reconhecimento de repercussão geral da controvérsia em setembro de 2022, logo após o Superior Tribunal de Justiça haver instaurado o já mencionado Incidente de Assunção de Competência n.º 14 (IAC 14). Sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, foi determinada a criação de uma Comissão Especial<sup>192</sup> no âmbito do Supremo Tribunal Federal, para realizar tentativa de conciliação, com a finalidade de construir uma solução coletiva para o problema da judicialização da saúde.

No despacho de instauração da Comissão Especial o Ministro Relator evidenciou que o objetivo era utilizar o recurso extraordinário com repercussão geral como veículo para aperfeiçoamento da política pública de saúde, para além dos aspectos relacionados com a judicialização, e constatou a necessidade de que os entes públicos acordassem sobre temas sensíveis que permeiam esse tipo de demanda, como o custeio e a compensação financeira, aspectos que poderiam ser solucionados de forma concertada<sup>193</sup>.

Vê-se, de pronto, que o objetivo da conciliação instaurada no tema 1234 de repercussão geral era mais abrangente que o ambiente judicial, extrapolando o sistema de justiça e pretendendo fixar parâmetros de atuação direcionados à esfera administrativa. Essa observação é importante para se analisar o resultado do julgamento e a transcendência do seu efeito vinculante, mesmo considerando que a tese fixada representou, em grande medida, os termos pactuados pelos entes federados durante a conciliação.

---

<sup>192</sup> Integraram a comissão, a União, os Estados e Distrito Federal, os Municípios, por meio de representantes indicados e entidades colegiadas representativas dos entes federados (Fundo Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Saúde, CONITEC, ANVISA, Fórum de Governadores, Conselho Nacional de Secretários de Saúde, Colégio Nacional de Procuradores dos Estados e Distrito Federal, Frente Nacional dos Prefeitos, Confederação Nacional dos Municípios e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde). Foram também intimados a participar, na condição de observadores, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Tribunal de Contas da União, e representantes da Procuradoria-Geral da República, do Conselho da Justiça Federal, do Conselho de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil, do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União, da Associação dos Magistrados Brasileiros, da Associação dos Juízes Federais, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, do Conselho Federal de Medicina, do Conselho Federal de Farmácia, do Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde, do grupo operacional do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, da Associação Nacional dos Procuradores Municipais, da Defensoria Pública da União e do Grupo de Atuação Estratégica da Defensoria Pública nos Tribunais Superiores.

<sup>193</sup> Conforme disposto no despacho que instaurou a conciliação no tema 1234/RG, “seria um equívoco esta Corte analisar a matéria em tela sob o ângulo exclusivamente processual, desconsiderando a rede de relações e estruturas federativas que enfeixam a concretização do direito fundamental à saúde, no qual o Poder Judiciário, em regra, desempenha função apenas lateral, usualmente deflagrada por conta de aspectos pontualmente defeituosos de uma política pública abrangente.” E, mais adiante, “o enfrentamento adequado do tema impõe abordagem que contemple todo o processo de prestação de ações e serviços de saúde pelo Estado brasileiro, desde o custeio até a compensação financeira entre os Entes Federativos (passando pela judicialização), abrangendo os medicamentos padronizados e os não incorporados pelo Sistema Único de Saúde.” (Despacho proferido em 21/09/2023, DJe 22/09/2023).

A fase autocompositiva permitiu, também, que os envolvidos debatessem e revisitassem os demais temas de repercussão geral julgados pelo Supremo Tribunal Federal em matéria de judicialização de saúde, quais sejam, os temas 500, 793, 1161 e também o tema 006, que àquela altura já havia sido julgado no mérito e ficou aguardando a conclusão da conciliação no tema 1234 para, só então, ter sua tese fixada em conjunto com este, e mediante as balizas deliberativas construídas durante o processo autocompositivo.

A ampla conciliação instaurada no tema 1234 de repercussão geral, portanto, tinha como finalidade permitir o debate e a construção de soluções envolvendo um verdadeiro rearranjo federativo no tema da judicialização da saúde pública, conforme incentivado pelo próprio Ministro Relator em seu despacho de instituição da Comissão Especial. Seguiram-se oito (08) meses de trabalhos sob a mediação do Supremo Tribunal Federal, vinte e três (23) audiências realizadas entre setembro de 2023 e maio de 2024, e a celebração de um acordo federativo judicial, e dois acordos federativos extrajudiciais, que foram todos homologados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal e refletidos na tese de repercussão geral do tema 1234, e, em certa medida, também na tese de repercussão geral do tema 006.

Interessante notar que a experiência conciliatória do tema 1234 de repercussão geral foi inédita. Até então o Supremo Tribunal Federal já havia promovido conciliação na jurisdição constitucional, mas no curso de ações diretas de controle de constitucionalidade<sup>194</sup>. Já no caso do tema 1234, o ineditismo se deu porque a conciliação foi instaurada em recurso extraordinário com repercussão geral. Apesar do trilha processual diferente, a condução dos trabalhos da Comissão Especial foi muito semelhante às conciliações realizadas nas ações de controle concentrado de constitucionalidade – especialmente as realizadas na ADO 25, ADI 7191 e ADPF 984 – o que demonstra a aproximação conferida pela Suprema Corte ao tratamento processual das ações de controle concentrado e os recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral<sup>195</sup>.

---

<sup>194</sup> Trícia Navarro relaciona os casos de acordos realizados em ações de controle concentrado no artigo *Acordos nas ações de controle concentrado de constitucionalidade – o STF não negocia sobre constitucionalidade de leis*, publicado no periódico JOTA em 11/03/2025. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/acordos-nas-acoes-de-controle-concentrado-de-constitucionalidade>

<sup>195</sup> Tratei sobre a possibilidade de conciliação no âmbito da jurisdição constitucional, inclusive em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral em *Judicialização da saúde e conciliação federativa no STF*, publicado no JOTA em 26/08/2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/advogadas-publicas-em-debate/judicializacao-da-saude-e-conciliacao-federativa-no-stf>. Também abordei o tema em *Abrangência e efeitos da conciliação federativa da judicialização da saúde no STF*, em coautoria com Inês Maria dos Santos Coimbra de Almeida Prado, publicado no Consultor Jurídico em 27/09/2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-27/conflito-federativo-saude-e-repercussao-geral-abrangencia-e-os-efeitos-da-conciliacao-federativa-da-judicializacao-de-saude-no-stf/?print=1>

A controvérsia em discussão no tema 1234 de repercussão geral, portanto, não foi objeto de deliberação direta por parte da Suprema Corte, pois sua solução derivou dos debates realizados durante os trabalhos da Comissão Especial, que resultaram na elaboração de um acordo judicial e dois acordos extrajudiciais, estes últimos entabulados pelos entes federativos no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite, que congrega representantes das três esferas de governo no âmbito do Sistema Único de Saúde.

O Ministro Relator, em seu voto, acresceu alguns pontos de caráter decisório aos acordos federativos celebrados, como a previsão de rubricas rastreáveis para fins de controle e ressarcimento entre os entes, e determinações voltadas à ANVISA e à CEMED (Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos). Houve a homologação dos acordos pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, sem debates em torno do seu conteúdo, nem divergências ou maiores deliberações quanto aos aspectos decisórios acrescentados pelo Relator.

É possível extrair do julgamento do tema 1234 de repercussão geral que a tese fixada pela Corte possui, claramente, duas dimensões: uma voltada para o Poder Judiciário, e outra destinada à esfera administrativa. Tanto é assim que a ementa do acórdão é expressa em indicar a “questão em discussão” como sendo a “análise administrativa e judicial quanto aos medicamentos incorporados e não incorporados, no âmbito do SUS”. Era objetivo do tema 1234, como, aliás, já foi mencionado, definir critérios e balizamentos para lidar com os pedidos de dispensação de medicamento não previsto em política pública, tanto na esfera administrativa, quanto na esfera judicial.

Exemplo de que a tese direciona obrigações à esfera administrativa são os seus itens 3 e 3.3, que tratam do ressarcimento pecuniário entre os entes federativos, e que, conforme acordado na Comissão Especial, deve ocorrer administrativamente, por meio de repasses fundo a fundo. Além disso, os termos objeto de conciliação foram acrescidos de determinação judicial com fixação de prazo para que o Ministério da Saúde editasse resolução para disciplinar o correspondente procedimento.

Também o item 5, que tratou do desenvolvimento de plataforma nacional centralizadora das informações administrativas e judiciais relacionadas à dispensação de medicamentos, possui determinações direcionadas à atuação dos entes federativos em suas esferas administrativas. E quanto ao item 6, que se refere aos medicamentos incorporados, há a previsão de que os entes seguirão, em suas práticas administrativas, os fluxos constantes do Anexo I do acórdão.

É bem verdade que os entes negociaram e conciliaram, em grande medida, os termos de sua atuação administrativa que foram contemplados nos acordos e, posteriormente,

homologados pelo Supremo Tribunal Federal. Apesar disso, alguns aspectos decisórios foram acrescentados ao acordo e, quanto ao desenvolvimento da plataforma nacional, sua operacionalidade é futura, dependendo, ainda, de várias fases de desenvolvimento e implantação, tratando-se de um compromisso de longo prazo e com perfil mutável.

Quanto à dimensão judicial da tese fixada no tema 1234 de repercussão geral, isto é, os itens voltados aos demais órgãos do Poder Judiciário<sup>196</sup>, o item 4 menciona expressamente o artigo 489, §1º, V e VI, e o artigo 927, III, §1º, ambos do Código de Processo Civil, para na sequência enumerar os critérios que obrigatoriamente o magistrado deverá observar ao apreciar pedido de concessão de medicamentos não incorporados. O comando é absolutamente vinculante ao sistema de justiça, e considerando o detalhamento dos critérios que devem ser observados pelos magistrados, mereceu ressalva por parte do Ministro Luiz Fux, que apesar disso, acompanhou o voto proferido pelo Ministro Relator, juntamente com os demais Ministros da Corte.

Após o julgamento do tema 1234 houve oposição de embargos de declaração pela parte, Estado de Santa Catarina, em peça conjunta com os demais Estados da Federação, e pela parte União, assim como embargos de declaração opostos pelos *amici curiae*, sendo que estes não foram conhecidos pelo Supremo Tribunal Federal, em reiteração de entendimento anteriormente manifestado quando do julgamento de questão de ordem em embargos de declaração opostos por *amici curiae* nos temas 881 e 885 de repercussão geral.

Os embargos apresentados deduziram argumentos relacionados com a coexistência da nova tese e as teses de repercussão geral n.º 500 e 793, bem como argumentos relativos à modulação de efeitos da tese fixada, e omissão quanto aos medicamentos oncológicos no verbete da tese, e foram julgados parcialmente procedentes, apenas para esclarecimentos, para ajustes de redação e para redefinição da modulação de efeitos. O processo transitou em julgado em março de 2025 e atualmente prossegue em fase de acompanhamento do desenvolvimento conjunto e implantação da plataforma nacional que centralizará os dados e procedimentos administrativos e judiciais de dispensação de medicamentos. Por ocasião do julgamento dos embargos de declaração não houve debates em torno da abrangência do efeito vinculante da decisão proferida, ponto que interessa diretamente ao presente estudo.

---

<sup>196</sup> Considerando que boa parte da tese fixada para o tema 1234 de repercussão geral foi resultado de conciliação federativa, o Ministro Relator registrou em seu voto: “Evidentemente, a legitimidade para determinar medidas voltadas ao Poder Judiciário deve partir desse mesmo órgão, por força da Separação de Poderes (art. 2º da CF), sendo a Comissão Especial, criada nesta Corte Constitucional, integrante da lógica intrínseca da própria jurisdição constitucional como método consensual de solução de litígios. Entretanto, considero que as medidas ali destacadas e propostas são primordiais para o enfrentamento da excessiva judicialização, motivo pelo qual proponho o acolhimento das sugestões, no que se trata das determinações ao Judiciário, na forma de decisão judicial.” (Fls. 82 do acórdão do RE n.º 1.366.243).

O julgamento dos temas 006 e 1234 de repercussão geral foram sucedidos pela edição das súmulas vinculantes n.º 61 e n.º 60, respectivamente, cujos verbetes foram propostos nos próprios votos condutores, conforme permissivo do art. 354-E do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal<sup>197</sup>. Importante investigar as razões que levaram a Corte a revestir os temas de saúde por uma blindagem adicional, pois considerando o julgamento anterior proferido no bloco dos temas 881 e 885, o Tribunal poderia ter considerado desnecessária a edição das súmulas vinculantes para que as decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral gozassem da eficácia *erga omnes*.

A edição das súmulas vinculantes pode ter sido motivada por um requerimento formulado pela União antes da homologação dos acordos, no sentido de que fosse fixada pela Corte uma “hipótese excepcional à incidência do art. 988, §5º, II do CPC, viabilizando-se a abertura imediata da via da reclamação à Suprema Corte contra as decisões que descumprirem as diretrizes fixadas.”

No entanto, essa não parece ter sido a única razão para a edição das súmulas vinculantes. Embora o julgamento reflita em grande medida os compromissos assumidos pelas três esferas de governo na conciliação federativa, a tese fixada, em razão de sua abrangência, acaba por direcionar obrigações diretamente à esfera administrativa, de modo que parece ter havido motivações adicionais para o Supremo Tribunal Federal ter revestido as teses dos temas 006 e 1234 pela camada extra de efeito vinculante proporcionada pelas súmulas vinculantes, mesmo após o avanço deliberativo ocorrido nos temas 881 e 885 a respeito da abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral.

Com efeito, o desenvolvimento de uma plataforma nacional e a sujeição de todos os entes federativos à sua utilização, assim como a obrigatoriedade de ressarcimento de valores entre os entes na esfera administrativa, parecem revelar a necessidade de vinculação inequívoca da administração pública aos comandos externados pela Suprema Corte.

Além disso, relembre-se que os acordos federativos estipularam o compromisso dos entes adotarem fluxos administrativos na análise de pedidos de dispensação de medicamentos, condutas e práticas que, se descumpridas, dificilmente poderiam ser levadas à apreciação direta da Suprema Corte, caminho que pode ser facilitado no caso de haver súmula vinculante

---

<sup>197</sup> RISTF, art. 354-E. A proposta de edição, revisão ou cancelamento de Súmula Vinculante poderá versar sobre questão com repercussão geral reconhecida, caso em que poderá ser apresentada por qualquer Ministro logo após o julgamento de mérito do processo, para deliberação imediata do Tribunal Pleno na mesma sessão.

sobre o assunto, assim viabilizando a utilização da reclamação constitucional contra ato administrativo (CF, art. 103-A, §3º e Lei 11.417/2006, art. 7º).

Para além dos aspectos administrativos alcançados pela tese fixada no tema 1234 de repercussão geral, chama atenção sua projeção ao plano normativo constitucional, pois a fixação de um critério de alçada para distribuição da competência jurisdicional promove verdadeiro recorte interpretativo ao art. 109, I, da Constituição Federal, passando a ser competência da Justiça Federal os processos em que se pleiteia dispensação de medicamentos não incorporados apenas quando o valor anual do tratamento ultrapassar a quantia de 210 salários mínimos, critério que foi negociado e acordado entre os entes federativos durante a conciliação realizada perante o Supremo Tribunal Federal.

Todos esses elementos parecem ter motivado, efetivamente, a proposta de edição de súmula vinculante pelo relator do tema 1234 de repercussão geral, Ministro Gilmar Mendes, que às fls. 91 do acórdão assim fundamentou sua proposição:

“Desse modo, para que o acordo possa ser cumprido por todos os atores que o firmaram e para que haja efetivamente a busca pelo seu cumprimento em todas as esferas de poder, **inclusive na Administração Pública em âmbito nacional em todos os seus órgãos diretos ou indiretos**, proponho que as teses sejam transformadas em súmula vinculante, voltada a espraiar “efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”, inclusive os Conselhos profissionais de classe que terão a obrigatoriedade de exercer o controle ético da prescrição do profissional responsável por prescrever o medicamento em face do SUS, incluindo o pedido administrativo.” (Sem negrito no original).

Essa mesma motivação justificou a proposta de edição da súmula vinculante quando da fixação da tese para o tema 006, tendo o voto conjunto apresentado pelos Ministros Gilmar Mendes e Roberto Barros feito referência aos motivos que levaram à proposição da súmula vinculante ao tema 1234, de modo que entenderam que ambos os temas mereciam receber a força e eficácia adicional proporcionada pela súmula vinculante.

A proposta de edição das súmulas vinculantes não foi objeto de debates, nem objeções por parte dos demais Ministros, que apenas acompanharam os votos condutores dos acórdãos, sem maior deliberação a respeito.

## CONCLUSÃO.

O problema central da pesquisa é identificar a transcendência do efeito vinculante nas decisões proferidas em recursos extraordinários julgados no rito da repercussão geral. A hipótese considerada é a de que não é possível, no atual estágio do ordenamento normativo em vigor, igualar a abrangência do efeito vinculante dos recursos extraordinários com repercussão geral, à abrangência do efeito vinculante das ações de controle concentrado de constitucionalidade e das súmulas vinculantes.

Para verificação da hipótese considerada, foi realizado estudo sistemático do ordenamento normativo vigente sobre o tema, e também foi feita a análise de dois blocos de julgamentos realizados pelo Supremo Tribunal Federal em que parece ter sido enfrentada, em alguma medida, a questão da abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral.

Após analisados os mencionados pontos, chegou-se à conclusão de que o efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral alcança todo o sistema de justiça, ou seja, vincula os demais órgãos do Poder Judiciário, conforme previsão do Código de Processo Civil. Também se constatou que existe uma lacuna normativa quanto à abrangência do efeito vinculante de recursos extraordinários julgados com repercussão geral, pois a partir das normas atualmente em vigor não é possível atribuí-lhes a mesma transcendência *erga omnes*, para além do sistema de justiça, que é atribuída às decisões proferidas nas ações de controle concentrado de constitucionalidade e nas súmulas vinculantes.

Constatou-se, assim, que o recurso extraordinário com repercussão geral provoca modificação no estado de direito, mas os reflexos dessa modificação são observados, de modo vinculante, nos limites de atuação do Poder Judiciário, não operando para o plano normativo e nem vinculando a administração pública.

Considera-se que há um hiato por não haver previsão de transcendência *erga omnes*, porque a repercussão geral viabiliza um julgamento em abstrato pela Suprema Corte, o que, nos parece, deveria atrair o efeito vinculante mais abrangente, que alcançasse não apenas o Poder Judiciário, mas também a administração pública direta e indireta das esferas federativas.

Ademais, foi possível constatar que o Supremo Tribunal Federal, embora tenha analisado em mais de uma oportunidade a tese de mutação do art. 52, X da Constituição Federal – que poderia ser um caminho para se reconhecer a eficácia *erga omnes* das decisões

em controle difuso de constitucionalidade<sup>198</sup> quando de decisões proferidas pelo Plenário da Suprema Corte – não alcançou maioria qualificada para reconhecer essa tese, de sorte que até o presente momento não existe um precedente constitucional sobre o assunto.

Além disso, também se verificou que, mesmo que seja futuramente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal a mutação constitucional do art. 52, X da Constituição, o efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral ainda não poderia ser considerado como absolutamente abrangente, para além do sistema de justiça e vinculante à administração pública, pois o sistema constitucional oferece, para viabilizar tal abrangência, as súmulas vinculantes.

Em resumo, constatou-se que as decisões proferidas em ações diretas de controle de constitucionalidade e as súmulas vinculantes gozam de efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, oponíveis ao Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, federal, estadual e municipal, além do que, operam no plano normativo. Já as decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral, gozam de efeito vinculante e eficácia *ultra partes*, oponíveis ao Poder Judiciário, mas sem força vinculante em relação à administração pública.

A análise dos julgamentos objeto de estudo aponta para a manutenção desse cenário normativo, pois embora tenha havido a intenção de se avançar na construção dos efeitos mais abrangentes do recurso extraordinário com repercussão geral no julgamento dos temas 881 e 885, não se formou maioria qualificada para o reconhecimento da tese de mutação constitucional do art. 52, X da Constituição, o que seria necessário para se promover a interpretação ampliativa do espectro subjetivo do efeito vinculante em recursos extraordinários com repercussão geral.

Na sequência, a análise dos temas 006 e 1234 evidenciou que a Corte optou por editar súmulas vinculantes para ampliar a transcendência do efeito vinculante das teses então

---

<sup>198</sup> Às fls. 23 do acórdão do tema 885 de repercussão geral o Ministro Roberto Barroso manifestou o entendimento de que seria necessário enfrentar a mutação constitucional do art. 52, X da Constituição, para então promover a vinculação da administração pública aos recursos extraordinários julgados com repercussão geral, e que, caso não houvesse manifestação nesse sentido, haveria, ao menos, a vinculação ao Poder Judiciário: “23. Desse modo, entendo ser imprescindível que se reconheça a mutação do art. 52, X, da CF/1988, para as decisões proferidas em recurso extraordinário com repercussão geral. Apesar de a matéria de fundo, no presente caso, tratar da constitucionalidade de lei, e não de sua inconstitucionalidade, a nova interpretação do referido dispositivo constitucional é relevantíssima, sobretudo em matéria tributária. Isso porque, atualmente, a Administração Pública não se vincula automaticamente às decisões proferidas em repercussão geral e, em sendo ela que constitui os créditos tributários, é bastante comum que autuações sejam feitas mesmo após esta Corte ter se manifestado pela inconstitucionalidade do tributo em sede de repercussão geral. Além disso, caso o Tribunal não entenda dessa forma, a própria decisão proferida neste recurso vinculará o Judiciário.”

fixadas, sob a motivação de que era necessário vincular a administração pública de todas as esferas aos comandos da decisão.

Além disso, as decisões analisadas não desenvolveram termos conceituais e interpretativos a respeito de eficácia *erga omnes*, efeitos vinculantes e quanto à eficácia abrangente das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados no rito da repercussão geral, de modo que não houve real deliberação da Corte a respeito de tais pontos.

O cenário normativo sobre a abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral inequivocamente aponta para a transcendência *ultra partes*, com vinculação ao sistema de justiça, mas sem vinculação à administração pública. Já o cenário jurisprudencial revela a tentativa do Supremo Tribunal Federal em promover uma construção hermenêutica inovadora sobre o assunto, para que se reconheça a ampliação do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral, mas ainda sem ter-se alcançado o nível de deliberação e o *quórum* necessários para tanto.

Nos temas 881 e 885 de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal deliberou, em certa medida, sobre a mutação constitucional do art. 52, X, da Constituição, mas não se formou maioria qualificada para o seu reconhecimento. Apesar disso, quando do julgamento dos embargos de declaração, o Ministro relator manifestou expressamente que as decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral vinculam a administração pública, voto que foi acompanhado pelos demais Ministros, sem que tenha havido deliberação ou debates aprofundados no ponto.

É bem verdade que a questão da repercussão geral ter a aptidão de vincular, ou não, a administração pública, era, de certo modo, irrelevante para a solução dos temas 881 e 885, pois a controvérsia em discussão em tais processos estava adstrita ao sistema de justiça, de sorte que não era objeto litigioso o alcance de tais decisões para além dos demais órgãos do Poder Judiciário, não sendo o caso de se falar em formação de precedente, nesse ponto.

Meses depois, ao julgar os temas 006 e 1234 de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal, ao invés de revisitar o debate havido nos temas 881 e 885, optou por editar súmulas vinculantes para ampliar a abrangência do efeito vinculante das decisões, usando como motivação, exatamente, a necessidade de vincular a administração pública.

A opção pela edição das súmulas vinculantes nos subseqüentes temas de judicialização de saúde (temas 006 e 1234) parece ter sido acertada, pois realmente a Suprema Corte não havia assentado o entendimento da mutação do art. 52, X da Constituição no julgamento anterior (temas 881 e 885).

Ocorre que, posteriormente, o Supremo Tribunal Federal julgou o tema de repercussão geral n.º 998 (ARE n.º 595.620) em que formulou determinações direcionadas à administração pública, e não mais deliberou sobre a necessidade de edição de súmulas vinculantes<sup>199</sup>, simplesmente tendo determinado que fosse oficiado aos chefes dos Poderes Executivos para cumprimento das medidas judiciais comandadas.

No mencionado tema 998 de repercussão geral o Supremo Tribunal Federal fixou tese disciplinando a realização de revista íntima aos visitantes de estabelecimentos prisionais. A tese determinou que os Estados da federação devam adquirir ou locar, no prazo de vinte e quatro meses, equipamentos como *scanners* corporais, esteiras de raio X e portais detectores de metais, para todos os estabelecimentos penais<sup>200</sup>.

Nem a União, nem nenhum Estado-membro era parte no feito, e nenhum deles sequer atuou no processo na condição de *amicus curiae*, mas a decisão, proferida em recurso extraordinário com agravo, julgado no rito da repercussão geral, emitiu comandos específicos ao Ministério da Justiça e aos entes estaduais, para providências em suas esferas administrativas e de gestão, transcendendo o efeito vinculante da decisão para além do sistema de justiça.

O cenário jurisprudencial, portanto, revela incertezas quanto aos limites do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral. Verifica-se, portanto, no plano normativo, a eficácia *ultra partes* e vinculação para dentro do sistema de justiça, no plano jurisprudencial, decisões que ora manifestam sua eficácia *erga omnes*, ora optam por editar súmulas vinculantes para alcançar esse resultado e vincular a administração pública.

A ausência de alteração normativa sobre o assunto e a intermitência de decisões do Supremo Tribunal Federal, ora compreendendo o efeito vinculante do recurso extraordinário com repercussão geral como sendo mais abrangente, ora compreendendo que para alcançar maior abrangência lhe é necessária súmula vinculante, demonstra que a jurisdição

<sup>199</sup> Conforme consulta aos votos lançados no plenário virtual não se deliberou sobre a edição de súmula vinculante no caso. Após pedido de destaque o processo teve o julgamento concluído em plenário presencial, não sendo possível consultar o inteiro teor do acórdão para verificação dos debates, pois ainda pendente de publicação.

<sup>200</sup> Trecho da tese fixada para o tema 998 de repercussão geral: “3. Confere-se o prazo de 24 meses, a contar da data deste julgamento, para aquisição e instalação de equipamentos como scanners corporais, esteiras de raio X e portais detectores de metais em todos os estabelecimentos penais. 4. Fica determinado ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública e aos Estados que, por meio dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional e do Fundo Nacional de Segurança Pública, promovam a aquisição ou locação, e distribuição de scanners corporais para as unidades prisionais (...) 5. Devem os entes federados, no âmbito de suas atribuições, garantir que a aquisição ou locação de scanners corporais para as unidades prisionais esteja contemplada no respectivo planejamento administrativo e orçamento, com total prioridade na aplicação dos recursos. (...)”

constitucional, mais uma vez no curso da história, experimenta um momento de transição, de construção, mesmo, dos seus próprios instrumentos processuais.

Não é a primeira vez que a Suprema Corte, no âmbito de sua jurisprudência, idealiza e desenvolve os institutos próprios da jurisdição constitucional<sup>201</sup>, que só posteriormente vêm a ser normatizados, como se deu, por exemplo, com o efeito vinculante e eficácia *erga omnes* das decisões proferidas na ação de controle concentrado de constitucionalidade, de que se tratou no item 2.2 deste estudo, e também, como se deu com o art. 481, parágrafo único do Código de Processo Civil de 1973 (correspondente ao atual art. 949, parágrafo único)<sup>202</sup> e com a Lei n.º 9.868/1999<sup>203</sup>.

Tanto o Supremo Tribunal Federal, quanto o Poder Legislativo, portanto, parecem ter hora marcada com a questão da abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral, pois o cenário atual inspira insegurança jurídica e contribui para o desgaste de legitimidade das decisões da Suprema Corte.

Com efeito, a identificação – e supressão – da lacuna quanto à transcendência do efeito vinculante produzido nos recursos extraordinários julgados com repercussão geral é de grande relevância, pois é necessário que haja segurança jurídica quanto aos jurisdicionados que efetivamente se sujeitam à força vinculante de tais decisões.

Conforme verificado, o arcabouço normativo assegura, de modo inequívoco, que todo o sistema de justiça se vincule às decisões proferidas em recursos extraordinários julgados no

---

<sup>201</sup> Gilmar Ferreira Mendes, ao discorrer sobre a representação interventiva, registrou que “A ausência inicial de regras processuais permitiu que o Supremo Tribunal Federal desenvolvesse os mecanismos procedimentais que viriam a ser consolidados, posteriormente, pela legislação processual e pela praxis da Corte.” (MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade: Aspectos jurídicos e políticos*. 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 2024. Fls. 126). Zeno Veloso registrava, há mais de vinte anos, que “Cada vez mais, no Brasil, o Supremo Tribunal adquirirá a postura das Cortes Constitucionais, nos moldes europeus. Até em razão de ser o Excelso Pretório o supremo revisor das leis, as quais interpreta de acordo com as suas convicções, o que leva o eminente *Pinto Ferreira* a garantir que, no fundo, o nosso direito constitucional é o que o STF diz que ele realmente o é.” (VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*, 3ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 2003. Fls. 244).

<sup>202</sup> Conforme Lenio Streck, “A não submissão ao *full bench* surge como alteração legislativa já na década de 1990 do século passado, com o acréscimo do parágrafo único ao art. 481 do CPC/1973, desobrigando os órgãos fracionários dos tribunais a submeter ao plenário ou ao órgão especial a arguição de inconstitucionalidade quando houvesse pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal. Com efeito, antes mesmo disso, o Supremo Tribunal já havia assentado jurisprudência no sentido de que a existência de precedente firmado pelo Plenário do STF autoriza o julgamento imediato de causas que versem o mesmo tema.” (STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2023. Fls. 167). O entendimento da Corte pode ser verificado no julgamento do RE n.º 190.727, Rel. Min. Celso de Mello, Red. p/ Acórdão Min. Ilmar Galvão, 1ª Turma, DJ 13/12/1996.

<sup>203</sup> Teori Zavascki registra que “O processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade estão disciplinados pela Lei 9.868/1999, cujas linhas essenciais já se encontravam traçadas pela jurisprudência e pelo Regimento Interno do STF.” (ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. 2ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012. Fls. 53).

rito da repercussão geral, mas a mesma força vinculante não alcança a administração pública, que somente está vinculada às decisões proferidas nas ações de controle concentrado de constitucionalidade e súmulas vinculantes.

Atualmente já são mais de mil e quatrocentos temas reconhecidos com repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, veiculando os mais variados assuntos e controvérsias constitucionais, se revelando, inclusive, como processo estruturante, muitas vezes direcionando comandos que devem ser observados na esfera administrativa. Sem que o efeito vinculante de tais decisões alcance a administração pública, a sua força coercitiva se fragiliza, o que pode refletir de modo negativo na efetividade das decisões proferidas pela Suprema Corte.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal mantém o entendimento por não admitir o ajuizamento de reclamação contra ato administrativo quando o paradigma constitucional tenha sido constituído em recursos extraordinários julgados com repercussão geral<sup>204</sup>. Embora a reclamação não seja indispensável para caracterizar o efeito vinculante<sup>205</sup>, ela certamente é um instrumento valioso para o bom funcionamento do sistema constitucional de precedentes, e o disposto no art. 988, §5º do Código de Processo Civil sobre a necessidade de esgotar instâncias judiciais ordinárias só reforça a compreensão de que o caráter vinculante dos recursos extraordinários com repercussão geral está adstrito ao sistema de justiça.

De modo diverso, observa-se que a Lei n.º 11.417/2006, que regulamenta o art. 103-A da Constituição, previu expressamente a possibilidade de ajuizamento da reclamação contra

---

<sup>204</sup> A jurisprudência do STF é firme no sentido de que “é cabível reclamação contra ato administrativo contrário à decisão proferida em controle concentrado de constitucionalidade.” (RCL 67.524/AgR-ED, Rel. Min. Edson Fachin, Red. p/ Ac. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJE 10/04/2025). No mesmo sentido: RCL 71.838/AgR, Rel. Min. Cristiano Zanin, 1ª Turma, DJE 28/02/2025. Algumas decisões recentes têm manifestado entendimento ainda mais restrito por parte da Suprema Corte, em somente admitir reclamação contra ato administrativo quando o precedente constitucional paradigma tenha se formado em súmula vinculante (RCL 75.033/AgR, Rel. Min. Flávio Dino, 1ª Turma, DJE 15/04/2025, RCL 74.959/AgR, Rel. Min. Carmen Lúcia, 1ª Turma, DJE 21/03/2025, RCL 54.557/AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJE 20/05/2024). De modo geral, para os fins que interessam ao presente estudo, o Supremo Tribunal Federal tradicionalmente não admite a reclamação contra ato administrativo quando o paradigma apontado como descumprido seja recurso extraordinário com repercussão geral, invocando-se para negativa de seu processamento o art. 988, §5º do CPC e a necessidade de judicialização e esgotamento das instâncias judiciais ordinárias (RCL 64.111/AgR, Rel. Min. Cristiano Zanin, 1ª Turma, DJE 01/04/2024; RCL 69.642/AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, 2ª Turma, DJE 13/11/2024; RCL 64.110/AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 1ª Turma, DJE 04/03/2024; RCL 66.276/AgR, Rel. Min. Edson Fachin, 2ª Turma, DJE 03/09/2024).

<sup>205</sup> Nesse sentido as observações de Victor Marcel Pinheiro: “A existência de precedentes vinculantes não pressupõe, automaticamente, a previsão de mecanismos jurídicos específicos para sua tutela. Da mesma forma, o efeito vinculante subsiste integralmente enquanto instituto jurídico, ainda que não seja cominada nenhuma sanção-punição pelo seu descumprimento. Isso não significa que não seja oportuno instituir mecanismos de tutela das decisões vinculantes para que elas sejam efetivamente respeitadas. Um sistema de precedentes sem a previsão desses instrumentos – embora seja teoricamente concebível – corre o risco de se tornar de pouca utilidade prática” (PINHEIRO, Vitor Marcel. *Decisões Vinculantes do STF: a cultura de precedentes*. São Paulo. Almedina. Coleção IDP. 2021. Fls. 223).

ato administrativo após o esgotamento das vias administrativas, dessa forma compatibilizando a abrangência do efeito vinculante das súmulas vinculantes – *erga omnes* e oponíveis à administração pública – com os seus mecanismos de tutela.

Aliás, interessante notar que a disciplina da súmula vinculante tratou de tutelar o seu efeito vinculante de modo qualificado, pois além de prever a reclamação em face de atos administrativos que a inobservam, previu hipótese de responsabilização pessoal do gestor que insiste em descumprir a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal<sup>206</sup>, mecanismos que não estão disponíveis para a tutela do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados com repercussão geral. Nota-se, dessa forma, a relevância de bem delimitar a abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas pela Suprema Corte, inclusive para que gestores públicos possam compreender as possíveis consequências de responsabilização pessoal em razão da sua eventual inobservância.

Evidentemente que o descumprimento de tese fixada em recurso extraordinário com repercussão geral por parte da administração pública pode provocar o ajuizamento de demandas que, estas sim, serão resolvidas à luz dos temas decididos pelo Supremo Tribunal Federal, considerando a inequívoca vinculação dos demais órgãos do Poder Judiciário às teses fixadas em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral. O caminho tortuoso da judicialização, entretanto, não parece ser o mais eficiente, nem desejável.

Apesar de não haver vinculação expressa da administração pública, é possível a construção de mecanismos de cooperação com a jurisdição constitucional, para viabilizar que as decisões administrativas acompanhem as diretrizes firmadas em recursos extraordinários julgados com repercussão geral, adotando-se, por exemplo, orientações normativas ou pareceres normativos nesse sentido<sup>207</sup>, assim evitando a judicialização de questões cujos resultados judiciais já se podem antever.

Guiadas por esse espírito há soluções legislativas federais<sup>208</sup> que orientam a atuação administrativa de modo a condicioná-la às diretrizes fixadas pela Suprema Corte nos recursos

---

<sup>206</sup> A Lei n.º 11.417/2006 introduziu o art. 64-B à lei de processo administrativo federal (Lei n.º 9.784/99), com a seguinte redação: “Acolhida pelo Supremo Tribunal Federal a reclamação fundada em violação de enunciado da súmula vinculante, dar-se-á ciência à autoridade prolatora e ao órgão competente para o julgamento do recurso, que deverão adequar as futuras decisões administrativas em casos semelhantes, sob pena de responsabilização pessoal nas esferas cível, administrativa e penal.”

<sup>207</sup> Abordei o assunto em *Atividade consultiva como viabilizadora da consensualidade judicial – o papel da consultoria jurídica como instrumento para a redução da litigiosidade e para a solução consensual dos processos judiciais*. Fazenda Pública: atuação em juízo, consensualidade e prerrogativas. Organizadores: Daniel Octávio Silva Marinho [et al.]. Londrina, Thoth Editora, 2022.

<sup>208</sup> Faz-se referência, como exemplo, a lei n.º 10.522/2002 e o Regimento Interno do CARF (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais), que assim dispõem, respectivamente: “Art. 19. Fica a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional dispensada de contestar, de oferecer contrarrazões e de interpor recursos, e fica autorizada

extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral. Embora sejam soluções louváveis, a edição de leis nesse sentido somente evidencia o fato de que as decisões em recursos extraordinários com repercussão geral não vinculam a administração pública.

A técnica de julgamento do recurso extraordinário na sistemática da repercussão geral se consolidou como forte instrumento de realização da jurisdição constitucional. O vasto ementário de teses e a semanal afetação de novos temas pelo Plenário Virtual revelam seu relevante papel no desempenho da função de Corte Constitucional pelo Supremo Tribunal Federal. A abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários com repercussão geral não pode ser definida conforme cada caso apreciado pela Corte, pois o casuísmo na definição da transcendência dessas decisões compromete o devido processo legal e a previsibilidade do sistema constitucional<sup>209</sup>.

O presente estudo realiza uma fotografia do cenário atual, que parece evidenciar um momento evolutivo dos instrumentos processuais utilizados na jurisdição constitucional, com a comunicação de procedimentos e efeitos entre as ações de controle concentrado e os recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão geral, somando-se, ainda, as súmulas vinculantes.

Os julgamentos realizados pela Suprema Corte no módulo abstrato assumem, cada vez mais, feição semelhante no que se refere aos seus procedimentos e efeitos, de sorte que a lacuna normativa quanto à abrangência do efeito vinculante das decisões proferidas em recursos extraordinários julgados na sistemática da repercussão merece ser solucionada, a fim de que também nessa via processual a força decisória da Corte Constitucional se propague

---

a desistir de recursos já interpostos, desde que inexistam outros fundamentos relevantes, na hipótese em que a ação ou a decisão judicial ou administrativa versar sobre: (...) VI - tema decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, ou pelo Superior Tribunal de Justiça, pelo Tribunal Superior do Trabalho, pelo Tribunal Superior Eleitoral ou pela Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência, no âmbito de suas competências, quando: a) for definido em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo; (...). “Art. 99. As decisões de mérito transitadas em julgado, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, ou pelo Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional, na sistemática da repercussão geral ou dos recursos repetitivos, deverão ser reproduzidas pelos conselheiros no julgamento dos recursos no âmbito do CARF.”

<sup>209</sup> Em recente ensaio publicado no periódico JOTA, Damares Medina propõe uma formulação teórica original para que o precedente constitucional seja considerado em sua tridimensionalidade, que seriam ‘o que se decide’, ‘por que se decide’ e ‘como se decide’, este último, se referindo ao aspecto procedimental de julgamento pela Corte. A autora aponta a “ausência de uniformidade procedimental entre casos semelhantes” e que esse déficit “compromete a racionalidade institucional do STF e fragiliza sua autoridade normativa perante o sistema de justiça”, afirmando, ainda, que “a ausência de uniformidade procedimental mina a força vinculante da jurisprudência constitucional, pois compromete sua legitimidade, sua previsibilidade e sua capacidade de orientar o comportamento dos demais atores institucionais.” (MEDINA, Damares. *Tridimensionalidade do precedente constitucional: da nomofilia clássica à procedimental*. JOTA, 29/03/2025. Disponível em: <https://www.jota.info/colunas/observatorio-constitucional/tridimensionalidade-do-precedente-constitucional-da-nomofilia-classica-a-procedimental>).

com eficácia *erga omnes*, operando no plano normativo e vinculando, de forma inequívoca, a administração pública.

## REFERÊNCIAS.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim. *Estado unitário e descentralização política no Império brasileiro: a experiência da Assembleia Geral Legislativa quanto à análise de adequação dos atos provinciais*. Tese (doutorado). Universidade de Brasília. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. 2023. <http://educapes.capes.gov.br/handle/capes/946097>

BARROS, Sérgio Resende de. *Controle de Constitucionalidade: proposta de simplificação*. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, n.º 54. DEZ/2020.

BARROSO, Luís Roberto. *Controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9ª ed., São Paulo, SaraivaJur, 2023.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. As súmulas vinculantes ainda respiram (por aparelhos). Consultor Jurídico – CONJUR. 01/10/2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-01/as-sumulas-vinculantes-ainda-respiram-por-aparelhos/>

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. *História do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: percursos do pensamento constitucional no século XIX (1824-1891)*. São Paulo, Almedina, 2015.

DIDIER JR. Fredie e CUNHA. Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 3. *Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais*. 22ª ed. São Paulo. Editora JusPodivm. 2025.

DIDIER JR, Fredie. *O recurso extraordinário e a transformação do controle difuso de constitucionalidade no direito brasileiro*. Revista do CEPEJ, n. 8, 2007.

GRIMM, Dieter. *Jurisdição constitucional e democracia: ensaios escolhidos*. Coordenação: Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo. Editora Contracorrente. 2023.

LEAL, Roger Stiefelmann. *A incorporação das súmulas vinculantes à jurisdição constitucional brasileira: alcance e efetividade em face do regime legal da repercussão geral e da proposta de revisão jurisprudencial sobre a interpretação do art. 52, X, da Constituição*. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 261, p. 179/201, set/dez. 2012.

LEAL, Roger Stiefelmann. *A convergência dos sistemas de controle de constitucionalidade: aspectos processuais e institucionais*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 57, Out. 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário*. 3ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012.

MARQUES, Andreo Aleksandro Nobre. *Evolução do instituto do controle de constitucionalidade no Brasil. Da Constituição Imperial à Emenda Constitucional n.º 45/2004*. Revista de Informação Legislativa, n. 170, abr/jun. 2006, pg. 17 a 23. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/170/ril\\_v43\\_n170\\_p17.pdf/@@download/file/ril\\_v43\\_n170\\_p17.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/170/ril_v43_n170_p17.pdf/@@download/file/ril_v43_n170_p17.pdf)

MEDINA, Damares. *Tridimensionalidade do precedente constitucional: da nomofilia clássica à procedimental*. JOTA, 29/03/2025. Disponível em: <https://www.jota.info/colunas/observatorio-constitucional/tridimensionalidade-do-precedente-constitucional-da-nomofilia-classica-a-procedimental>.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Comentários à Lei n.º 9.882, de 3-12-1999*. São Paulo. Saraiva. 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade: Aspectos jurídicos e políticos*. 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira. *O controle incidental de normas no direito brasileiro*. Caderno Virtual, [S. l.], v. 2, n. 08, 2009, p. 30. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/54>. Acesso em 01/11/2024

MENDES, Gilmar Ferreira. *O papel do Senado Federal no Controle de Constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional*. Revista de Direito Público, n.º 4 – Abr-Maio-Jun/2004.

MITIDIERO, Daniel. *Processo Constitucional: do Controle ao Processo, dos Modelos ao Sistema*, São Paulo, Thomson Reuters, 2022.

NAVARRO, Trícia. *Acordos nas ações de controle concentrado de constitucionalidade – o STF não negocia sobre constitucionalidade de leis*. 11/03/2025. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/acordos-nas-acoes-de-controle-concentrado-de-constitucionalidade>

OLIVEIRA, Paulo Mendes. *Coisa julgada tributária e relações jurídicas de trato continuado: sete conclusões decorrentes do julgamento dos temas 881 e 885 pelo STF*. Segurança Jurídica, Desenvolvimento e Tributação – Homenagem ao Ministro Gurgel de Faria. Cyntia Melo Rosa, Lorena Dias Gargaglione, Manoel Tavares de Menezes Netto (orgs). Londrina, Thoth Editora, 2024.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. *Recurso Extraordinário e seus circuitos processuais*. 15/10/2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-cpc-nos-tribunais/recurso-extraordinario-e-seus-circuitos-processuais-15102022>.

PEREIRA, Paula Pessoa. *Supermaioria como regra de decisão na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017.

PEREIRA, Viviane Ruffeil Teixeira. *Atividade consultiva como viabilizadora da consensualidade judicial – o papel da consultoria jurídica como instrumento para a redução da litigiosidade e para a solução consensual dos processos judiciais*. Fazenda Pública: atuação em juízo, consensualidade e prerrogativas. Organizadores: Daniel Octávio Silva Marinho [et al.]. Londrina, Thoth Editora, 2022.

PEREIRA, Viviane Ruffeil Teixeira. *Judicialização da saúde e conciliação federativa no STF*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/advogadas-publicas-em-debate/judicializacao-da-saude-e-conciliacao-federativa-no-stf>. Publicado em 26/08/2024.

PEREIRA, Viviane Ruffeil Teixeira. *Medicamentos, SUS e distribuição de custeios entre União, Estados, DF e Municípios: necessidade de parâmetros de compensação*. Anais da XXIV Conferência Nacional da Advocacia Brasileira: Constituição, Democracia e Liberdade, Belo Horizonte, 27 a 29 de novembro de 2023 / organização: Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Federal – Brasília: OAB Nacional, 2024. Volume 1. Disponível em: <https://www.oab.org.br/publicacoes/pesquisa?termoPesquisa=anais&pagina=3#modal-publicacao>

PEREIRA, Viviane Ruffeil Teixeira. *Tríade dos repetitivos de saúde: a judicialização após vereditos de STJ e STF*. Consultor Jurídico, 24/07/2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-jul-24/viviane-pereira-triade-repetitivos-saude/>

PINHEIRO, Vitor Marcel. *Decisões Vinculantes do STF: a cultura de precedentes*. São Paulo. Almedina. Coleção IDP. 2021.

PRADO, Inês Maria dos Santos Coimbra de Almeida e PEREIRA, Viviane Ruffeil Teixeira. *Abrangência e efeitos da conciliação federativa da judicialização da saúde no STF*. Consultor Jurídico, 27/09/2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-27/conflito-federativo-saude-e-repercussao-geral-abrangencia-e-os-efeitos-da-conciliacao-federativa-da-judicializacao-de-saude-no-stf/?print=1>.

RAMOS, Elival da Silva. *A evolução do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade e a Constituição de 1988*. RESPGE - SP São Paulo v. 1 n. 1 jan./dez. 2010 p. 125 a 151.

SEGADO, Francisco Fernández. *La obsolescencia de la bipolaridad tradicional (modelo americano – modelo europeo-kelseniano) de los sistemas de justicia constitucional*. Revista de Derecho Público n.º2, Out-Nov-Dez/2003. DOI: 10.11117/22361766.02.01.03.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2023.

TAVARES, André Ramos, LENZA, Pedro e ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. *Reforma do Judiciário analisada e comentada*, São Paulo, Editora Método, 2005.

VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*, 3ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. Revista Direito GV, São Paulo, p. 441-464, JUL-DEZ 2008.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Coisa Julgada em Matéria Constitucional: eficácia das sentenças nas relações jurídicas de trato continuado*. Doutrina: edição comemorativa 15 anos, Superior Tribunal de Justiça, 2005.: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/Dout15anos/issue/archive>.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. 2ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2006.