



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

LUCAS CAVALCANTE GONDIM

**O PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA NA REPERCUSSÃO GERAL DO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO: UMA ANÁLISE DO TEMA 990 DO STF**

**JOÃO PESSOA
2021**

LUCAS CAVALCANTE GONDIM

**O PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA NA REPERCUSSÃO GERAL DO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO: UMA ANÁLISE DO TEMA 990 DO STF**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Glauco Salomão Leite

JOÃO PESSOA
2021

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

G637p Gondim, Lucas Cavalcante.

O princípio da congruência na repercussão geral do recurso extraordinário: uma análise do Tema 990 do STF.
/ Lucas Cavalcante Gondim. - João Pessoa, 2021.
63 f.

Orientação: Glauco Salomão Leite.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Princípio da congruência. 2. repercussão geral. I. Leite, Glauco Salomão. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

LUCAS CAVALCANTE GONDIM

**O PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA NA REPERCUSSÃO GERAL DO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO: UMA ANÁLISE DO TEMA 990 DO STF**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Glauco Salomão Leite

DATA DA APROVAÇÃO: 08 DE JULHO DE 2021

BANCA EXAMINADORA:

**Prof.^a Dr. GLAUCO SALOMÃO LEITE
(ORIENTADOR)**

**Prof. Dr. MARCELO WEICK POGLIESE
(AVALIADOR)**

**Prof. Dr. LUCIANO MARIZ MAIA
(AVALIADOR)**

AGRADECIMENTOS

A Deus, a Seu Único Filho, e à Mãe dos Homens, protetores em anos de trovoadas.

A Paulo e Alessandra, pela educação e caráter que me germinaram. A Rivaldo e Evanete, companhia e amparo, diário e inesgotável. A Nestor e Dalva, fontes permanentes de carinho e alegria. A Maria Luísa, joia dos meus dias.

A todos os meus tios, tias e primos, família que nunca se furta.

Aos guerreiros que, comigo, graduaram-se em meio a uma pandemia. Em nome de todos, e ciente do risco de cometer injustiças, agradeço a Letícia Viana, Letícia Pires, Eduardo Cavalcanti, Juliana Neiva, Rafaela Galvão, Rafaela Vasconcelos, Danilo, Guilherme Carneiro, Lucas Natanael, Sara, Pâmela, Daniel, Luiz, Vitória e Tessa. *In memoriam*, a Giulia Ohana.

Aos amigos, família ampliada, que me fizeram os melhores anos, em especial a Iugo Alves, Matheus Ribeiro, Beatriz Moura, Matheus Galiza, Mateus Clemente, Pedro Guerra, Pedro Falcone, Romberg, Kelson, Iury, Heitor, Bolivar, Carlos, Larissa Dutra, Lorena Dutra, Luís Arthur Leal, Maria Heloísa, Walter Filho, Robson, Suellen, Natália, Izabelly, Raquel, Giovana Carvalho, Maria Luiza Negreiros, Letícia Buriti, Aline, Deborah, Carolina, Daniel Bandeira, Alice Piva, Luana Fontes, Luana Teixeira, Davi Franca, Lucas de Belmont, Hadassa, Márcio Timotheo, Renan Pessoa, Guilherme Benício e Daniel Macedo.

À comunidade e ao corpo docente do Centro de Ciências Jurídicas da UFPB, pelas memórias que resistirão até meus últimos dias, em especial aos Professores Ana Adelaide Lira, Pedro Parini, Francisco Garcia, Walter Agra, Marcelo Weick, Alessandra Franca e José Guilherme Ferraz.

*In the courtroom of honor
The judge pounded his gavel
To show that all's equal
And that the courts are on the level
And that the strings in the books
Ain't pulled 'n persuaded
And that even the nobles get properly handled
Once that the cops have chased after and caught 'em
And that the ladder of law has no top and no bottom
Stared at the person who killed for no reason
Who just happened to be feelin' that way
Without warnin'
And he spoke through his cloak
Most deep distinguished
And handed out strongly
For penalty and repentance
William Zanzinger with a six-month sentence*

*Oh, but you who philosophize disgrace
And criticize all fears
Bury the rag deep in your face
For now's the time for your tears*

*(Bob Dylan, *The Lonesome Death of Hattie
Carroll*, 1963).*

RESUMO

A objetivação do recurso extraordinário é um fenômeno multifacetado, decorrente da introdução do instituto da repercussão geral pela Emenda Constitucional nº 45. Categorias tradicionais da teoria geral do processo cederam espaço às peculiaridades de uma jurisdição constitucional mais voltada à fixação de teses prospectivas do que à mera solução de casos concretos. Nesse contexto, o princípio da congruência, que limita a atividade decisória ao requerido pelas partes, não restou incólume. No controle concentrado, nota-se uma tendência crescente de relativização do ‘princípio do pedido’. No controle incidental, pela via do recurso extraordinário, o Supremo Tribunal Federal aplica o princípio da congruência com temperamentos, adotando uma posição minimalista mitigada: a adstrição relaciona-se com a decisão do Plenário que reconhece a repercussão geral, e não com o pedido dos recorrentes. Contudo, o julgamento do Tema 990 da repercussão geral, em 2019, representou um “ponto fora da curva”: houve uma ampliação unilateral do objeto recursal por meio de uma decisão monocrática. Em abandono à posição historicamente construída acerca do princípio da congruência no recurso extraordinário, a Corte rejeitou, por maioria, questão preliminar de expansão indevida do objeto, suscitada pela Procuradoria-Geral da República. Conclui-se que, no julgamento do Tema 990, o Supremo Tribunal Federal subverteu a razão de ser da repercussão geral, criada justamente para evitar casuísmos e permitir o predomínio de uma jurisdição constitucional uniformizadora.

Palavras-chave: princípio da congruência; repercussão geral; recurso extraordinário.

ABSTRACT

The general repercussion, brought up in Brazil by the Constitutional Amendment no. 45, unchained the prevalence of objective features at the extraordinary appeal. That so-called “objectivation” put conventional principles of civil procedural legislation in perspective, since Brazilian Federal Supreme Court downplays dispute resolution in order to emphasize the creation of binding and generalized precedents. Among those, there is the *non ultra petita* principle, also known as principle of party disposition, whereby the judge should decide only what the petitioners claimed, in a performance of judicial self-restraint. In the abstract judicial review, the congruity principle had already been downplayed at the utmost. Otherwise, in the concrete judicial review – consisted mainly of the extraordinary appeals – the Federal Supreme Court still enforce, with restraints, the *non ultra petita* principle: the Court is now limited by the contents of its own admissibility appraisal, when the limits of the judgement are defined, and no longer by the litigants claims. However, in the judgement of the theme-case no. 990, the Federal Supreme Court put those criteria away. Despite the opposing motion raised by the General Attorney, the grounds of the case were unilaterally enlarged, undermining general repercussion goals to avoid casuistic approaches in judgments that are to become binding precedents.

Keywords: *non ultra petita* principle; general repercussion; extraordinary appeal.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação direta de inconstitucionalidade
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Bacen	Banco Central do Brasil
CF	Constituição Federal
Coaf	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CPC	Código de Processo Civil
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
EC	Emenda constitucional
LC	Lei complementar
MPF	Ministério Público Federal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PGR	Procuradoria-Geral da República
RE	Recurso extraordinário
RESPE	Recurso especial
RISTF	Regimento interno do Supremo Tribunal Federal
RPV	Requisição de pequeno valor
SCOTUS	Supreme Court of the United States
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
UIF	Unidade de Inteligência Financeira

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	9
2. O PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA (“DO PEDIDO”) E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO	11
2.1 O PRINCÍPIO DO PEDIDO NO CONTROLE CONCENTRADO-ABSTRATO: A INCONSTITUCIONALIDADE CONSEQUENCIAL.....	13
3. A REPERCUSSÃO GERAL E A NOVA FEIÇÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO	20
3.1 ANTECEDENTES E CONSEQUENCIALISMO DA REPERCUSSÃO GERAL BRASILEIRA	21
3.1.1 <i>O writ of certiorari brasileiro?</i>	22
3.1.2 <i>Impactos da repercussão geral na atividade do STF</i>	24
3.2 PROCESSUALÍSTICA DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO NO CPC/2015 E NO RISTF.....	26
4. O PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA DIANTE DA OBJETIVAÇÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO	31
4.1 POSIÇÕES TEÓRICAS SOBRE A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: UMA PROPOSTA DE CLASSIFICAÇÃO	33
4.1.1 <i>A posição “minimalista extremada”</i>	34
4.1.2 <i>A posição “minimalista mitigada”</i>	34
4.1.3 <i>A posição “maximalista”</i>	35
4.2 O PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA APLICADO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	37
4.2.1 <i>A prevalência da posição “minimalista mitigada” na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal</i>	42
5. A CONGRUÊNCIA NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS: UMA ANÁLISE DO TEMA 990 DA REPERCUSSÃO GERAL	43
5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA 990 DO STF	43
5.2 “MAXIMALISMO” VERSUS “MINIMALISMO” EM PLENÁRIO	45
5.3 TERATOLOGIAS DO JULGAMENTO DO TEMA 990 DO STF	49

6. CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS ..	56

1. INTRODUÇÃO

A repercussão geral foi introduzida como pressuposto de admissibilidade do recurso extraordinário pela EC nº 45/2004, permitindo ao STF uma “filtragem” da quantidade crescente de feitos remetidos à Corte. Desde então, o direito processual constitucional tem se ocupado de definir e discutir o fenômeno da “objetivação” do controle difuso de constitucionalidade, tradicionalmente posto como via subjetiva de acesso à jurisdição suprema.

Se antes a solução dos recursos guiava-se pela mera aplicação do direito constitucional ao caso concreto, a nova realidade da repercussão geral deu à decisão neste recurso um viés prospectivo, de fixação de teses uniformizadoras para contendas que se multiplicam país afora. Essa realidade foi consolidada com o advento do CPC/2015, que consagrou o papel do STF na cúpula de um sistema de precedentes, e desenvolveu uma sistemática específica para os recursos extraordinários repetitivos.

A assunção de características marcadamente objetivas fez com que o julgamento dos extraordinários entrasse em conflito com categorias tradicionais do processo, como a inércia do julgador, o contraditório e o prequestionamento. Entre os postulados que entram em conflito com a nova tendência, está o princípio da congruência ou da demanda, compreendido como aquele em que o julgador se limita a decidir aquilo requerido pelas partes e positivado nos artigos 191 e 492 do Código de Processo Civil de 2015.

Invariavelmente, alargar o espaço de maleabilidade do julgador na fixação de teses obrigatórias abre espaço para ativismos dos mais variados tipos. No final de 2019, chamou atenção da opinião pública nacional o julgamento, pelo STF, do Tema 990 de sua repercussão geral. Durante pelo menos uma semana e sob ostensiva cobertura midiática, o debate entre os Ministros cingiu-se à possibilidade ou não de ampliação do objeto inicial da controvérsia, de modo a abranger o então Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), o que restou aceito pelo colegiado.

Reconhecida a amplitude da temática, o presente estudo centra-se na possibilidade de expansão, pela Corte Constitucional, do objeto dos recursos a ela submetidos, para além dos limites pretendidos pelos recorrentes. O trabalho buscará responder a dois problemas. Primeiro, o Supremo Tribunal Federal aplica o princípio da congruência ao recurso extraordinário com repercussão geral? Segundo, houve respeito ao princípio da congruência quando do julgamento do Tema 990 pelo STF?

Para a solução, tem-se duas hipóteses preliminares. A primeira, de que o princípio da congruência foi mitigado pelo fenômeno da objetivação do recurso extraordinário. A segunda,

de que o julgamento do Tema 990 apenas confirmou e reforçou essa tendência de relativização dos postulados tradicionais do processo subjetivo em prol de um papel mais criativo da Corte Constitucional.

A presente investigação tem como objetivo geral perscrutar a possibilidade jurídica de o Supremo Tribunal Federal fixar, em grau recursal, teses de repercussão geral que transbordem os limites objetivos e subjetivos do caso concreto submetido à Corte. Como objetivos específicos, busca-se definir o conteúdo do princípio da congruência e descrever a nova roupagem, dada pela repercussão geral, ao recurso extraordinário. Em seguida, pretende-se investigar como a jurisprudência do STF aborda o princípio da congruência no recurso extraordinário e como o fez no julgamento do Tema 990 da Repercussão Geral.

O método de abordagem empregado é o dedutivo, procedendo-se pela experimentação das hipóteses elaboradas no início da investigação, sedimentando, ao cabo, as premissas teóricas que fundamentam o trabalho. Os métodos de procedimento utilizados serão o histórico-evolutivo, a partir da análise do desenvolvimento do controle incidental de constitucionalidade no Brasil; o monográfico ou de estudo de caso, a partir da análise do comportamento do Supremo Tribunal Federal em situações de ampliação objetiva das teses em recurso extraordinário.

A coleta de dados, por seu turno, realizar-se-á sob a forma de documentação indireta, envolvendo pesquisa bibliográfica da doutrina de referência, e pesquisa documental, consistente na seleção de julgados pertinentes do Supremo Tribunal Federal acerca do princípio da congruência no recurso extraordinário, com foco naqueles debatidos pelos Ministros em plenário quando do julgamento do Tema 990.

No primeiro capítulo, busca-se definir o princípio da congruência e mostrar como a Suprema Corte o aplica no controle concentrado de constitucionalidade, em que já existe disposição legal específica sobre o tema e uma construção doutrinária mais robusta. No segundo capítulo, apresenta-se o instituto da repercussão geral, seus antecedentes históricos e sua processualística, de acordo com o CPC/2015 e o Regimento Interno do STF.

O terceiro capítulo põe enfoque específico sobre a aplicação do princípio da congruência no recurso extraordinário, propondo-se uma classificação dos entendimentos possíveis acerca do tema. Além disso, faz-se uma análise pormenorizada de outras decisões em repercussão geral utilizadas como precedentes pela Corte no Tema 990, e em cujo julgamento abriu-se o debate acerca da possibilidade de expansão do objeto recursal.

No último capítulo, analisa-se especificamente o Tema 990 da repercussão geral, o contexto em que se deu o julgamento bem como o posicionamento de cada um dos Ministros.

2. O PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA (“DO PEDIDO”) E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO

O princípio da congruência, da adstrição, ou ainda princípio da demanda é o comando processual que vincula a atividade decisória do julgador ao bem da vida (pedido mediato) pretendido pelo promovente. O Código de Processo Civil (2015), define o instituto em dois de seus dispositivos: no art. 141 (“O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte”) e no art. 492 (“É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado”).

No processo civil, o desrespeito ao comando em questão origina as sentenças *extra* ou *ultra petita*, para as quais o ordenamento comina a nulidade. Tanto que o art. 1.013, § 3º, II coloca a decisão “incongruente” dentre as hipóteses em que se admite a aplicação da teoria da causa madura, isto é, o julgamento imediato da causa pelo Tribunal quando anulada a sentença recorrida por apelação.

A aparente simplicidade da adstrição/congruência¹ esconde a teia de outros princípios que lhe amparam, num encadeamento lógico de institutos processuais que dão higidez e homogeneidade a um sistema calcado no devido processo legal. É possível elencar, sem pretensão exaustiva, pelo menos 4 (quatro) outros comandos processuais que estão imbricados à regra em comento, sob o enfoque proposto por este trabalho, qual seja, o do recurso extraordinário.

Primeiro, a regra da congruência é inspirada diretamente pelo princípio dispositivo (*ne procedat iudex ex officio*), sob seu enfoque processual². Segundo, constitui uma concreção do princípio do contraditório. Com a adstrição, evita-se que o réu seja surpreendido com decisões fundadas em causa de pedir inovadora, distante dos bens da vida especificados pelo autor em sua exordial (NEVES, 2018, p. 844; DIDIER JR., 2019, p. 661). Após a citação, o autor só pode

¹ A nomenclatura não é unânime entre os processualistas. NEVES (2018, p. 843) fala em “princípio da congruência”, ao passo que DIDIER JR. (2019, p. 661) utiliza “regra da congruência”. Escapa, contudo, aos objetivos deste trabalho perquirir acerca da natureza de “regra” ou de “princípio” da adstrição. Desse modo, usar-se-á doravante ora o termo “princípio”, ora o termo “regra”, sabendo-se que ambas as denominações se referem a um mesmo instituto em comento.

² Faz-se essa ressalva porque Barbosa Moreira entende que é “preferível que a denominação princípio dispositivo seja reservada tão-somente aos reflexos que a relação de direito material disponível possa produzir no processo. E tais reflexos referem-se apenas à própria relação jurídico-substancial”. (MOREIRA *apud* DIDIER JR., 2019, p.155).

aditar ou alterar seu pedido ou causa de pedir, sem o consentimento do réu, até a citação deste (CPC, art. 329, I). Se o fizer entre a citação e o saneamento do processo - momento este em que o litígio se estabiliza definitivamente - a alteração dependerá de manifestação do réu no prazo mínimo de 15 (quinze) dias, a quem se faculta, inclusive, o requerimento de prova suplementar (CPC, art. 329, II).

Terceiro, o imperativo da adstrição guarda coerência, ainda, com a sistemática do efeito devolutivo nos recursos, inclusive no recurso extraordinário constitucional. Daniel Neves (2018, p. 1564) define o *efeito devolutivo* como “a transferência ao órgão *ad quem* do conhecimento de matérias que já tenham sido objeto de decisão no juízo *a quo*”. Tal efeito está presente em todas as espécies recursais, variando, somente, quanto à extensão e à profundidade.

No que toca aos recursos chamados “excepcionais” (extraordinário e especial), o art. 1.034, parágrafo único, do CPC coloca que “admitido o recurso extraordinário ou o recurso especial por um fundamento, devolve-se ao tribunal superior o conhecimento dos demais fundamentos para a solução do capítulo impugnado”. Pela disposição legal, em que pese a ampla profundidade dos recursos extraordinário e especial, limita-se tal expansão cognitiva ao capítulo impugnado, condicionando-os aos limites de cognição horizontal do efeito devolutivo. Assim, numa exegese literal do art. 1.034 do CPC, as decisões proferidas pelo STF na via do recurso extraordinário dependeriam – assim como nas demais espécies recursais – da impugnação específica que devolva à Corte as matérias de insurgência dos recorrentes.

Quarto, a deferência ao princípio da congruência associa-se ao requisito do prequestionamento para a admissibilidade dos recursos especial e extraordinário. Não pode o recorrente suscitar questão constitucional ou infraconstitucional, perante o STF e o STJ, sem que as instâncias judiciais anteriores tenham se manifestado sobre a matéria (NEVES, 2018).

Com efeito, o princípio em comento está longe de ser absoluto, de modo que a própria lei processual lhe entabula exceções (como exemplos, os arts. 323 e 497 do Código de Processo Civil). No que pertine ao objeto do presente trabalho, cabe discorrer acerca das exceções tradicionalmente apontadas pela doutrina e pela jurisprudência ao princípio da congruência no âmbito do controle de constitucionalidade.

2.1 O PRINCÍPIO DO PEDIDO NO CONTROLE CONCENTRADO-ABSTRATO: A INCONSTITUCIONALIDADE CONSEQUENCIAL

Nas ações diretas do controle de constitucionalidade, a causa de pedir e o pedido são regidos por um binômio que dá tratamento processual distinto a esses elementos da ação. Ensina o Prof. Bernardo Gonçalves Fernandes (2020, p. 1881) que o processamento de uma ADI é regido por dois “grandes princípios”: a causa de pedir aberta e o princípio do pedido.

Pela causa de pedir aberta, o Supremo não se vincula aos fundamentos jurídicos trazidos pelo autor em sua petição inicial, podendo declarar a inconstitucionalidade ou a constitucionalidade de um dispositivo impugnado por outras razões (FERNANDES, 2020). Para Gilmar Ferreira Mendes, “embora a Lei 9.868/99, no art. 3º, I, exija a indicação dos “fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações”, essa indicação não vincula o Supremo Tribunal Federal” (BRASIL, 2017, p. 29).

O denominado “princípio do pedido”, por sua vez, corresponde ao princípio da congruência. No controle concentrado-abstrato de constitucionalidade - diversamente do que ocorre no controle difuso-concreto - a regra é a impossibilidade de declaração de inconstitucionalidade *ex officio*, transpondo para o processo objetivo o princípio da adstrição, nascida para o processo civil subjetivo (NOVELINO, 2019, p. 251).

No entanto, a doutrina é uníssona ao apontar uma exceção ao comando³: o fenômeno da inconstitucionalidade consequencial, também chamada de por arrastamento, por derivação, por reverberação normativa ou por atração, por meio do qual a declaração de inconstitucionalidade é estendida a outros comandos normativos dependentes ou interdependentes em relação à norma impugnada pelo legitimado ativo em sua exordial (ABBOUD, 2018, p. 421; NEVES, 2018, p. 845; NOVELINO, 2019, p. 251; MENDES; BRANCO, 2019, p. 2348; FERNANDES, 2020, p. 1894; STRECK, 2018).

O Min. Ayres Britto e Lenio Luiz Streck justificam a declaração da inconstitucionalidade por arrastamento em razões de ordem hermenêutica. No acórdão da ADPF nº 130, de relatoria do constitucionalista sergipano, denomina-se o fenômeno de “interpretação necessariamente conglobante ou por arrastamento teleológico”, o que exclui do aplicador do Direito a possibilidade de reconhecer a inconstitucionalidade “apenas de

³ “A dependência ou interdependência normativa entre os dispositivos de uma lei pode justificar a extensão da declaração de inconstitucionalidade a dispositivos constitucionais mesmo nos casos em que estes não estejam incluídos no pedido inicial da ação. É o que a doutrina denomina de declaração de inconstitucionalidade consequente ou por arrastamento”. (MENDES; BRANCO, 2019, p. 2348).

determinados dispositivos da lei sindicada, mas permanecendo incólume uma parte sobejante que já não tem significado autônomo” (BRASIL, 2009).

Para Streck (2018, p. 328-329), a inconstitucionalidade por arrastamento é a aplicação implícita, pelo Supremo, do “círculo hermenêutico - da parte para o todo, do todo para a parte”. Não é possível interpretar casuística e fragmentariamente o ordenamento jurídico, já que “a inconstitucionalidade não está à disposição nem do impetrante, nem do órgão julgador”. Desse modo, com o arrastamento, fecha-se o círculo hermenêutico, assegurando-se a integridade constitucional do ordenamento jurídico⁴.

A inconstitucionalidade consequencial pode ser de dois tipos: por arrastamento horizontal ou por arrastamento vertical. No arrastamento horizontal, a declaração de inconstitucionalidade alcança outros dispositivos do mesmo diploma normativo impugnado na inicial. No vertical, a incompatibilidade de determinada lei com a Constituição nulifica igualmente os atos infralegais que a regulamentem (NOVELINO, 2019). Tal conclusão, contudo, não é historicamente pacífica. Isto porque a construção da “inconstitucionalidade consequencial” na jurisprudência do Supremo levou sempre em consideração a dependência vertical, normativa, entre o preceito atacado e aquele não impugnado, cogitando, inicialmente, um “arrastamento horizontal”.

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet Branco (2019, p. 2348) realçam a “dependência normativa” como razão de existir da inconstitucionalidade por arrastamento. Arrasta-se a norma hierarquicamente inferior, cujo fundamento de validade depende da norma impugnada especificamente na exordial⁵. Da jurisprudência do Supremo, denota-se que é mesmo a “dependência normativa” o conceito-chave a possibilitar a expansão “territorial” das ações diretas. Assim, num comportamento típico de autocontenção, o Pretório Excelso apenas declarava incidentalmente a inconstitucionalidade de outros dispositivos de hierarquia igual ou superior que não tivessem sido atacados na inicial⁶.

⁴ “A admissão da técnica de inconstitucionalidade por “arrastamento” proporciona o reconhecimento da necessidade da coerência e integridade no plano do sistema jurídico, em especial, no exame da compatibilidade constitucional dos atos normativos. Admitindo-se o sistema jurídico como uma totalidade, temos que reconhecer que interpretação diversa à “expansão territorial” da declaração de inconstitucionalidade acaba por promover interpretações fragmentadas e fragmentárias” (STRECK, 2018, p. 329).

⁵ “Declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em razão da relação de dependência entre sua validade e a legitimidade constitucional da lei objeto da ação. Precedentes: ADI 437-QO, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.02.93 e ADI 173-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.04.90. 5. Ação direta cujo pedido formulado se julga procedente”. (BRASIL, 2006, p. 75-91).

⁶ “Objetivando impedir majorações de vencimentos em cadeia, a Constituição Federal, art. 37, XIII, veda a vinculação ou equiparação de vencimentos para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

Em diversos julgados⁷, a Corte inadmitiu ADIs por ausência de impugnação de todo o conjunto normativo. Nesses casos, o legitimado ativo careceria de interesse de agir (sob o aspecto da utilidade) para movimentar o aparato de jurisdição constitucional (STRECK, 2018, p. 328). A propósito, acórdão de 2012 que rejeita uma impugnação “tópica ou fragmentária” de um conjunto de normas consideradas inconstitucionais:

[...] Tratando-se de normas legais e de diplomas legislativos que se interconexionam ou que mantêm, entre si, vínculo de dependência jurídica, cabe ao autor da ação direta, ao postular a declaração de inconstitucionalidade, abranger, no alcance desse judicium, todas as regras unidas pelo vínculo de conexão, sob pena de, em não o fazendo, tornar inviável a própria instauração do controle concentrado de constitucionalidade. Em situação de mútua dependência normativa, em que as regras estatais interagem umas com as outras, condicionando-se, reciprocamente, em sua aplicabilidade e eficácia, revela-se incabível a impugnação tópica ou fragmentária de apenas algumas dessas normas, considerada a circunstância de o complexo normativo que elas integram qualificar-se como unidade estrutural incidível, a inviabilizar questionamentos seletivos e isolados de determinadas prescrições normativas. [...] (BRASIL, 2014).

Reveladora, no mesmo sentido, a ADI nº 2895/MG (DJ 09/12/2005), que impugnava dispositivos da lei estadual mineira nº 13.454/2000. Naquela oportunidade, a ação foi parcialmente inadmitida, visto que não atacava preceitos da Constituição Estadual também repetidos na lei estadual. Assim, “a viabilidade da ação direta reclama a impugnação conjunta dos preceitos que tratam da matéria, sob pena de inocuidade da própria declaração de inconstitucionalidade” (BRASIL, 2005). Se por um lado é possível declarar, *ex officio* e por arrastamento, a inconstitucionalidade de um decreto regulamentador da lei impugnada, o Supremo não admitiu, neste caso, a operação inversa: nulificar incidentalmente dispositivo de hierarquia normativa superior, ausente na inicial da ação direta.

O ônus da manutenção da integridade lógica do ordenamento jurídico à luz da Constituição era, portanto, do legitimado ativo, e não do Supremo Tribunal Federal, sob pena de inadmissibilidade da ação direta. Excerto que demonstra tal premissa é a ementa da ADI nº

II. - Inconstitucionalidade de parte da segunda parte do art. 74 da Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, ambas do Estado de Alagoas. III. - Não obstante de constitucionalidade duvidosa a primeira parte do mencionado artigo 74, ocorre, no caso, a impossibilidade de sua apreciação, em obséquio ao "princípio do pedido" e por não ocorrer, na hipótese, o fenômeno da inconstitucionalidade por "arrastamento" ou "atração", já que o citado dispositivo legal não é dependente da norma declarada inconstitucional. ADI 2.653/MT. Ministro Carlos Velloso (BRASIL, 2005).

⁷ Streck (2018, p. 328) menciona as seguintes ADIs: 2174 (DJ 07/03/2003); 1187 (DJ 30/05/1997); 2133 (DJ 09/03/2000); 2451 (DJ 01/08/2001); 2972 (DJ 29/10/2003); 2992 (DJ 17/12/2004); 4042 (DJ 11/03/2009).

2.972/RO (DJ 29/10/2003), segundo a qual: “normas que encerram um só sistema normativo devem ser impugnadas conjuntamente, sob pena de se permitir a permanência, no Ordenamento Jurídico, de diploma ou texto legais de dicção indefinida, assistemática”.

A possibilidade de um arrastamento *horizontal*, como visto, não se coadunava com a construção histórica do instituto. Ocorre que, ao longo da década de 2010, a hipótese foi ganhando força, originariamente no controle de constitucionalidade estadual, reverberando ao cabo no Supremo Tribunal Federal. Um dos primeiros julgados a mencionar textualmente, no Brasil, a aplicação de um “arrastamento horizontal” foi uma ADI Estadual (nº 6960), julgada pelo Tribunal Paulista. No âmbito do Pretório Excelso, Ipojucan Coelho Ayala (2015) destaca o pioneirismo da ADI nº 4425/DF, que declarou, por arrastamento, a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei nº 11.960/09, em sede de uma ação direta de inconstitucionalidade, julgada procedente, que impugnava especificamente a Emenda Constitucional nº 62/2009⁸.

O Partido Democrático Trabalhista, por meio da ADI nº 4.451/DF, pediu a declaração de inconstitucionalidade do art. 45, incisos II e III da Lei nº 9.504/97, que veda às emissoras de rádio e televisão, em ano eleitoral, de empregar montagens ou trucagens que ridicularizem candidatos, ou ainda veicular opiniões políticas favoráveis ou desfavoráveis a organizações políticas. Em 2018, o STF declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos supramencionados, bem como, por arrastamento, dos parágrafos 4º e 5º do mesmo art. 45, que definiam “montagem” e “trucagem” para fins de aplicação dos incisos inconstitucionais. Nítido exemplo, igualmente, de um arrastamento horizontal.

Contudo, a primeira menção textual a um “arrastamento horizontal” no Supremo data de 2019, no julgamento da ADI nº 5.499/PB:

[...] 1. A ação direta de inconstitucionalidade não se presta ao controle abstrato de leis municipais, como assentado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A inconstitucionalidade por arrastamento alcança normas interdependentes, seja de forma horizontal, normas de mesmo patamar, ou vertical, lei e respectivo ato regulamentar, sem, contudo, ultrapassar as balizas do controle abstrato de constitucionalidade disposto na al. “a” do inc. I do art. 102 da Constituição da República, pela qual a competência do Supremo Tribunal Federal se limita ao exame de leis ou atos normativos federais e

⁸ “Ante ao acima afirmado pelo Ministro, ao declarar a inconstitucionalidade da norma que conferia a razão precípua de existência do art. 5º da Lei nº 11.960/09, que modificou o art. 1º-F da Lei n.º 9.494/97, esta não mais poderia permanecer no esqueleto normativo, sendo assim ao declarar a inconstitucionalidade da EC nº 62/09, que instituiu o novo regime especial de pagamento de precatórios (§ 12 do art. 100 da CR/88). A decisão correta seria no sentido de que todas as normas que ligação mantivesse com aquela, também inconstitucionais seriam. Ressalte-se que, no caso ora analisado, faz-se notoriamente presente o arrastamento, eis que aqui se vislumbra a identidade material entre a norma declarada inconstitucional e a norma arrastada.” (AYALA, 2015, p. 23).

estaduais. Não conhecimento da ação quanto à impugnação de lei municipal. [...] (BRASIL, 2019).

Ante o exposto, como já apontava Ayala (2015), é nítida a expansão, pelo Supremo Tribunal Federal, do âmbito de aplicação da inconstitucionalidade por atração, admitindo-a pela via “horizontal”, numa preocupação latente com a celeridade na prestação da jurisdição constitucional.

Outra concreção que expõe essa tendência ativista é o julgamento do caso do “amianto” (ADIs nº 3.937/SP e nº 3.470/SP), em 2017. O Tribunal declarou constitucionais as leis estaduais de São Paulo e do Rio de Janeiro objeto de impugnação, que proibiam a utilização do amianto. Incidentalmente, contudo, a Corte reconheceu, com efeitos erga omnes, a inconstitucionalidade da Lei Federal nº 9.055/95, que proibiu a extração, a produção, a industrialização, a utilização e a comercialização de todos os tipos de amianto, com exceção do amianto tipo crisotila. Fixou-se, assim, a tese de que é inconstitucional a utilização, no Brasil, de qualquer variante do amianto ou asbesto.

Duas controvérsias circundam o caso: primeiro, como visto, as ações diretas do controle concentrado são regidas pelo “princípio do pedido”, excepcionado unicamente pela inconstitucionalidade por arrastamento, quando nítida a interdependência entre os dispositivos. Segundo, a declaração incidental de inconstitucionalidade tem eficácia *inter partes*, dependendo da edição de uma Resolução pelo Senado Federal para que passe a ter efeitos *erga omnes* e vinculantes (CF, art. 52, X).

Não é objeto do presente trabalho discorrer acerca da ocorrência ou não de mutação constitucional do inciso X do art. 52 da Lei Fundamental. Cabe, contudo, analisar o *decisum* sob a óptica da aderência ao “princípio do pedido” no controle de constitucionalidade.

Para Bernardo Gonçalves Fernandes (2020, p. 1894), a Corte acabou por fazer nascer, nesse julgado específico, uma segunda exceção ao princípio da congruência nos processos objetivos. Para assegurar a coerência e a uniformidade do ordenamento jurídico e não precisar adentrar à controvérsia acerca da mutação constitucional do art. 52, X, da CF, o Supremo teria passado a encampar a seguinte tese:

“No caso do Amianto, seria possível defender a compatibilidade e riqueza do controle judicial misto (difuso e concentrado) com a seguinte proposição: em processos abstratos (objetivos), a declaração incidental de inconstitucionalidade de norma que não foi objeto do pedido terá efeitos erga omnes e vinculantes, sem que isso altere a prática do STF nas declarações incidentais de inconstitucionalidade no âmbito do controle concreto em processos subjetivos. Essa proposta encontra, inclusive, semelhança com a prática da inconstitucionalidade por arrastamento. Na inconstitucionalidade

por arrastamento também se declara a inconstitucionalidade de norma que não fora objeto do pedido, mas mesmo assim, por coerência, uniformidade e celeridade, as normas dependentes e decorrentes da que fora declarada inconstitucional o são também, por arrastamento”. (FERNANDES, 2019, p. 5).

Tratou-se, portanto, de verdadeira declaração de inconstitucionalidade de ofício, em que o Supremo transpôs para o controle concentrado uma técnica típica do controle difuso, a declaração incidental de inconstitucionalidade, sem que seja necessária, contudo, a edição de Resolução pelo Senado Federal. E, no processo objetivo, tal transposição acabaria por significar uma segunda exceção ao princípio do pedido nas ações diretas (FERNANDES, 2020, p. 1862)⁹.

Persiste forte criticismo doutrinário às tendências de relativização do princípio da congruência no controle concentrado-abstracto de constitucionalidade. Isto porque mitigar o “princípio do pedido” significa, como exposto, ampliar a possibilidade de uma atuação oficiosa da Corte na declaração de inconstitucionalidade dos atos normativos. Para Georges Abboud (2018), embora a aplicação do princípio da congruência deva ser vista com temperamentos no processo constitucional - tendo em vista o fenômeno da inconstitucionalidade por arrastamento - a necessária deferência ao princípio da adstrição fundamenta dois de seus posicionamentos doutrinários em controvérsias constitucionais de relevo.

Primeiro, o autor entende inexistir caráter dúplice entre a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e a ação declaratória de constitucionalidade (ADC), advogando, portanto, a incompatibilidade material do art. 24 da Lei nº 9.868/99¹⁰ com a Constituição Federal. Citando o professor português Rui Medeiros, Abboud ressalta o risco de se generalizar a declaração de inconstitucionalidade *ex officio*, dada a inexistência de um controle externo de suas decisões, e, portanto, a dificuldade de modificá-las¹¹. Ademais, o autor invoca o princípio

⁹ “Portanto, no caso das ADIs 3406 ou 3470 também teríamos uma exceção derivada aqui de uma declaração incidental de inconstitucionalidade em processo objetivo. Embora diferente da inconstitucionalidade por arrastamento, também seria uma exceção”. (FERNANDES, 2020, p. 1862).

¹⁰ “Art. 24. Proclamada a constitucionalidade, julgar-se-á improcedente a ação direta ou procedente eventual ação declaratória; e, proclamada a inconstitucionalidade, julgar-se-á procedente a ação direta ou improcedente eventual ação declaratória” (BRASIL, 1999).

¹¹ “A ação é caracterizada pelo seu pedido e autorizar um tribunal a modificar o pedido é o mesmo que autorizá-lo a modificar a ação. Permitir-se essa teratologia é admitir que o tribunal, de forma transversa, inicie processo *ex officio*, porquanto pode alterar o pedido, ou seja, estabelecer nova ação. É vedado ao STF modificar o pedido no controle abstracto de constitucionalidade, sem dizer do risco que é para a ordenança atribuir-se efeitos *erga omnes* e vinculante para as decisões declaratórias de constitucionalidade. O risco existe porque, se o STF decidir erroneamente sobre a constitucionalidade de determinado dispositivo legal, praticamente não haverá maneira de controlar suas decisões. Esse alerta é demonstrado por Rui Medeiros: as decisões do STF que declaram a constitucionalidade de determinado dispositivo legal dificilmente poderão ser corrigidas por outro órgão do Estado. Por consequência, surgiria o risco de dar azo do “poder incontrolável de decidir infalivelmente da

da congruência para advogar a impossibilidade de aplicação, no Brasil, da chamada teoria da transcendência dos motivos determinantes: “caso se atribua efeito vinculante aos motivos determinantes da sentença constitucional, possibilitar-se-á ao STF, por outras vias, uma atuação oficiosa no controle de constitucionalidade” (ABBOUD, 2018, p. 421).

Em síntese, da abordagem adotada neste primeiro capítulo chegou-se às seguintes conclusões: (i) o princípio da congruência encontra aplicação no controle concentrado de constitucionalidade, recebendo a denominação “princípio do pedido”; (ii) o princípio do pedido possui uma exceção doutrinária e jurisprudencialmente consolidada: a inconstitucionalidade por arrastamento, consequencial ou por atração; (iii) inicialmente, calcado num critério de necessária dependência normativa, o STF admitia o arrastamento em sua modalidade vertical. Atualmente, contudo, tanto a Corte quanto a doutrina admitem o arrastamento nas modalidades vertical e horizontal; (iv) nas ADIs nº 3.937/SP e nº 3.470/RJ, o Supremo admitiu a declaração incidental de inconstitucionalidade em sede de ação direta, o que, na prática, implica uma nova exceção ao princípio do pedido. Impende sobre essa hipótese forte controvérsia doutrinária, restando ao intérprete aguardar novos posicionamentos da Corte, a fim de saber se de fato foi consolidada uma nova via de declaração de inconstitucionalidade *ex officio*, ou se tratou-se de mero caso isolado.

Nos capítulos seguintes, as controvérsias aqui já pontuadas para o controle de constitucionalidade pela via direta serão abordadas sob o prisma da repercussão geral no recurso extraordinário.

constitucionalidade da lei, tornando-o num árbitro irresponsável da vida do Estado e em dono, em vez de servo da Constituição”. (ABBOUD, 2018, p. 394, grifos nossos).

3. A REPERCUSSÃO GERAL E A NOVA FEIÇÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

O recurso extraordinário constitui a mais democrática das vias de acesso à jurisdição constitucional. A sua inserção na Lei Maior e a competência do Supremo Tribunal Federal para seu julgamento (art. 102, III) exemplificam o papel híbrido atribuído pelo constituinte aos Tribunais Superiores (STF, STJ e TST) no Brasil, que exercem jurisdição ora por meio de processos de índole subjetiva, ora por meio de ações puramente *de direito* (objetivas)¹².

Ensina Georges Abboud (2018) que, nos termos do art. 1.034¹³ do CPC/2015, o Supremo atua, na sistemática recursal brasileira, como um tribunal de cassação. No modelo de tribunais de cassação, - como ocorre em Portugal, França, Espanha e Alemanha - cabe à Corte Superior anular (“cassar”) a decisão desconforme aos ditames constitucionais, devolvendo o feito para órgão jurisdicional, a fim de que este revise (rejulgue) a decisão de acordo com o paradigma fixado pelo tribunal *ad quem*. É nesse sentido que não se admite o extraordinário para o mero revolvimento de matéria fática (Súmula STF nº 279). Lênio Streck (2018, p. 217), por outro lado, aponta que o STF exerce um duplo papel no extraordinário. Ao prover o recurso, decide-se a questão constitucional e a questão de mérito do processo subjetivo. Assim, no Brasil, apenas a reclamação constitucional seguiria “os moldes cassatórios”.

A introdução do instituto da repercussão geral, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, “embaralhou as cartas” desse sistema. Como será detalhado adiante, embora o recurso extraordinário continue sendo uma ferramenta intersubjetiva de acesso à jurisdição constitucional, este assumiu uma nítida feição objetiva, em que interessa mais à Corte fixar uma

¹² Considerando os modelos estabelecidos pela doutrina tradicional de “Corte Suprema” e de “Corte Superior”, costuma-se apontar o Supremo Tribunal Federal como representante de um modelo híbrido dentre estas funções. Se por um lado acumula a Corte brasileira atribuições de última instância recursal - em que deveria desempenhar um papel majoritariamente instrumental - é, por outro, Tribunal Constitucional, proativo, voltado à fixação de teses que viabilizem uma interpretação do direito para a tutela do “*jus constitutionis*” (MITIDIERO, 2014). A dicotomia, contudo, sofre criticismo de parte da doutrina. Nesse sentido: “discordamos das super funções que têm sido conferidas ao STF e ao STJ por setores da doutrina, transformando o recrudescimento da vinculação das decisões dos tribunais superiores em uma alternativa para a resolução das mazelas do nosso sistema judicial. Também não coadunamos com a ideia de que o STF e o STJ são tribunais para julgamento de teses e que o caso concreto é mero pretexto. Até mesmo porque, sem caso concreto, não há decisão judicial. Mesmo no processo de controle abstrato de constitucionalidade, há o caso concreto; inexistente lide - conflito de interesses - todavia, o caso concreto lá está”. (ABBOUD, 2018, p. 882).

¹³ “Admitido o recurso extraordinário ou o recurso especial, o Supremo Tribunal Federal ou o Superior Tribunal de Justiça julgará o processo, aplicando o direito”.

tese, obrigatória, *pro futuro*, de que propriamente solucionar a contenda entre recorrente e recorrido.

Como aplicar o princípio da congruência, se a atividade jurisdicional se volta agora mais ao “futuro” das consequências da decisão do que ao “passado” do requerido pelas partes? A resposta a essa indagação será tratada no capítulo seguinte. Antes disso, é preciso discorrer acerca da criação da repercussão geral, seus impactos sobre o Supremo Tribunal Federal e sobre a processualística atual do recurso extraordinário.

3.1 ANTECEDENTES E CONSEQUENCIALISMO DA REPERCUSSÃO GERAL BRASILEIRA

Desde a criação do recurso extraordinário no Brasil pela Constituição de 1946, exige-se do recorrente a delimitação de uma questão de direito constitucional, para que esta se constitua como o objeto central do extraordinário. Assim, por seu próprio nome, não se admite o manejo desse instrumento para prorrogar as instâncias apelatórias. Data de 1963 a edição da Súmula nº 282 pelo Supremo: “é inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada”.

Em 1975, por meio da Emenda Regimental nº 03, o STF instituiu a “arguição de relevância da questão federal” como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário. O então art. 327, § § 3º e 4º do Regimento Interno estatuiu um procedimento sigiloso e discricionário para o exame da arguição. Criado durante a ditadura civil-militar, o instituto pretendeu empoderar a Suprema Corte com um mecanismo de filtragem do que deveria ser decidido, controlando o volume (e o objeto) dos processos julgados. Em que pese a arguição de relevância não ter sido recepcionada pela CF/88 (MARINONI; MITIDIERO, 2020), rapidamente a necessidade instrumental de controlar o volume de processos recebidos anualmente pelo Supremo clamou pela instituição de um mecanismo análogo, adaptado, contudo, aos ditames de uma Constituição democrática¹⁴.

¹⁴ Cabe transcrever excerto de Marinoni e Mitidiero (2020, p. 17) que elucida outra distinção fundamental entre a arguição de relevância da CF/1967-9 e a repercussão geral da CF/88: “Nada obstante tenham a mesma função de “filtragem recursal”, a arguição de relevância de outrora e a repercussão geral não se confundem. A começar pelo desiderato: enquanto a arguição de relevância funcionava como um instituto que visava a possibilitar o conhecimento deste ou daquele recurso extraordinário a priori incabível, funcionando como um instituto com característica central inclusiva, a repercussão geral visa a excluir do conhecimento do Supremo Tribunal Federal controvérsias que assim não se caracterizem.”

Em meio a esse contexto, a Emenda Constitucional nº 45/2004 (conhecida “Reforma do Judiciário”), instituiu a repercussão geral da questão constitucional como requisito intrínseco de admissibilidade do recurso extraordinário, inserindo um § 3º ao art. 102 da CF¹⁵. O conceito de repercussão geral é dado pelo Regimento Interno do STF (art. 322, parágrafo único) e pelo art. 1.035, § 1º do CPC¹⁶: “a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo”. Em verdade, repercussão geral é um conceito jurídico indeterminado (ABBOUD, 2018), cabendo à doutrina e à jurisprudência o papel de fixar critérios para sua verificação - em que pese, na prática, imperar o casuísmo em seu reconhecimento.

Para Walber Agra (2018), as mudanças empreendidas pelo EC nº 45/2004 pretenderam diminuir o número crescente de recursos extraordinários, impedindo que matérias que não demonstrem um mínimo grau de generalidade ocupem a atividade jurisdicional da Corte. Ato contínuo, o instituto da repercussão geral reforçou o papel do Supremo Tribunal Federal como guardião da CF.

Desse modo, apesar de nascer de um propósito quantitativo - controlar, quantitativa e qualitativamente, o número de recursos extraordinários recebidos pelo Supremo – a repercussão geral findou por alterar a feição essencial do recurso extraordinário, *objetivando-o*. A objetivação pode ser definida como o processo pelo qual o recurso extraordinário “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” (MENDES; BRANCO, 2019, p. 1739).

Esse fenômeno será objeto especial de averiguação, com mais detalhes, no próximo capítulo. Neste, será descrito o ferramental que a repercussão geral deu ao extraordinário, possibilitando a objetivação.

3.1.1 O *writ of certiorari* brasileiro?

É o grau de discricionariedade do Tribunal Constitucional para o reconhecimento da repercussão geral um dos principais fatores de diferenciação entre esta e o *writ of certiorari*,

¹⁵“No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros”.

¹⁶ Em verdade, foi a Lei nº 11.418/2006, que inseriu os arts. 543-A e 543-B ao CPC/1973 a primeira norma a regulamentar a aplicação do instituto e buscar os contornos de uma definição de “repercussão geral”. O artigo transcrito é a mera repetição da redação do art. 543-A, § 1º, do CPC/1973.

principal forma de acesso à jurisdição constitucional nos Estados Unidos, comumente apontado pela doutrina como inspiração para a repercussão geral brasileira (NOBRE JÚNIOR, 2017). Como semelhança entre os institutos, pode-se apontar a função de “filtragem” dos processos e a exigência de um quórum mínimo de juízes para que seja reconhecida a relevância e admitido o recurso (MELLO, 2009).

A distinção, contudo, é mais profunda, devendo-se investigar a razão de ser de cada um dos institutos.

O *writ of certiorari* inspira-se numa arraigada concepção de autocontenção judicial norte-americana dada a “objeção contramajoritária da jurisdição constitucional” (MELLO, 2009). Elucidativo é o primeiro trecho da *Rule 10* das *Rules of the Supreme Court*: “*Review on a writ of certiorari is not a matter of right, but of judicial discretion.*”¹⁷ (SCOTUS, 2019, p. 9). Em seguida, a norma enumera situações que indiciam a relevância da questão suscitada no *writ*, ressaltando, contudo, serem apenas indicativas, não vinculando o *justice* no juízo de deliberação acerca da admissibilidade do incidente revisional (SCOTUS, 2019).

Ao cabo, a regra traz outro excerto que merece relevo, elucidativo que é da índole restritiva da jurisdição constitucional estadunidense, e que guarda semelhanças com a Súmula nº 282 do STF e a notável Súmula nº 07 do STJ: “*A petition for a writ of certiorari is rarely granted when the asserted error consists of erroneous factual findings of the misapplication of a properly stated rule of law*”¹⁸ (SCOTUS, 2019, p. 10). Apesar de trazer critérios que podem auxiliar o *justice* em seu juízo de admissibilidade do *certiorari*, as *Rules* ressaltam o caráter marcadamente discricionário do instituto¹⁹. Exerce a Suprema Corte um juízo quase que político, tendo como princípio o *judicial self restraint*, e não a democratização do acesso à jurisdição²⁰.

¹⁷ “A revisão por meio do *writ of certiorari* não é uma questão de direito, mas de discricção judicial” (tradução livre).

¹⁸ “Um pedido no *writ of certiorari* dificilmente será atendido quando se funde na apreciação equivocada de fatos ou na aplicação incorreta da lei estadual” (tradução livre).

¹⁹ Essa discricionariedade, contudo, jamais é absoluta. Ensina Georges Abboud: “Harold j. Berman e Samir N. Saliba ressaltam a discricionariedade da corte no momento de efetuar a certificação. Todavia, é interessante notar que essa aparente discricionariedade é “limitada” por uma determinação histórica que exige que a Suprema Corte apenas certifique casos em que a questão apresentada transcende os interesses particulares envolvidos no conflito que lhe deu causa, demonstrando que sua análise representa algo de evidente interesse federativo e geral. Por certo, esses elementos indicam que, embora a corte possa “escolher” os casos que analisará, há um pressuposto de fundo que precisa ser preenchido – e, ainda, poderíamos dizer, motivado e fundamentado. (ABBOUD, 2018, p. 887).

²⁰ Qual dessas duas maneiras de enxergar a jurisdição constitucional é, em fato, a mais “democrática”? A resposta dessa pergunta é uma das centrais e mais árduas tarefas do constitucionalismo atual.

A repercussão geral brasileira, por outro lado, criou-se menos por principiologia e mais por instrumentalidade, isto é, por política judiciária: minorar a avalanche de recursos extraordinários. A objetivação do RE jamais foi pretendida pelo legislador constituinte originário, que expressamente atribuiu um duplo papel ao STF, para democratizar e maximizar o acesso à jurisdição constitucional em conflitos intersubjetivos (ABBOUD, 2018). É, em verdade, consequência teórica de uma opção de política judiciária tomada pelo constituinte reformador²¹.

3.1.2 Impactos da repercussão geral na atividade do STF

Ainda que não seja o escopo central deste trabalho, importa trazer estatísticas acerca do papel da repercussão geral como instrumento de política judiciária para desafogar o Supremo Tribunal Federal, fim real a que se propôs.

Edilson Pereira Nobre Júnior (2017, p. 119-120) entende que a “multiplicidade desarticulada de institutos” é causa do congestionamento processual da jurisdição constitucional brasileira, e que a prática da repercussão geral tem levado à multiplicação dos casos em que esta é reconhecida, contrariando, pois, o propósito para qual foi instituída.

A preocupação com a eficiência da prestação jurisdicional se evidencia pelo fato de o próprio sítio eletrônico do Supremo disponibilizar uma ampla base de consulta das estatísticas processuais da Corte, existindo um banco de dados específico para sua competência recursal. Abaixo, demonstrativo dos recursos recebidos pela Corte por ano, entre 2010 e abril de 2021.

²¹ Nesse sentido, as críticas de Georges Abboud (2018) ao binômio Cortes Superiores vs. Cortes Supremas de Daniel Mitidiero (2014).

Tabela 1 – Processos recebidos pelo Supremo Tribunal Federal no exercício de sua competência recursal (2010-2021).

Recebimento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	3.476	3.683	2.347	2.791	2.722	3.092	3.691	4.434	4.053	5.055	2.981	3.341
2	4.354	4.699	3.737	3.947	4.768	6.437	6.846	6.164	5.373	5.346	3.588	4.329
3	7.493	4.474	5.020	5.564	6.100	9.759	8.174	8.143	7.027	6.390	5.127	6.503
4	5.966	3.687	5.009	5.664	5.685	6.446	7.270	6.445	9.622	6.645	1.650	4.010
5	6.150	7.074	8.974	5.764	6.154	7.110	6.538	9.315	7.928	7.801	4.093	
6	4.578	5.211	6.415	6.253	6.970	4.840	7.941	6.647	7.171	6.507	7.434	
7	4.084	5.119	5.229	3.964	4.449	6.137	4.927	5.559	5.164	4.476	2.880	
8	6.155	4.723	6.619	5.854	6.006	7.246	5.605	7.264	7.702	6.650	4.461	
9	5.524	4.410	5.959	5.912	6.811	8.157	8.049	8.322	7.108	7.227	4.841	
10	5.944	4.012	5.873	7.268	8.185	7.316	7.365	9.571	8.013	6.002	4.390	
11	6.536	3.506	4.983	5.397	7.413	8.484	6.695	7.718	5.091	4.646	3.561	
12	4.411	3.263	4.046	3.910	4.700	6.286	4.065	4.004	3.284	3.807	3.043	
Soma	64.671	53.861	64.211	62.288	69.963	81.310	77.166	83.586	77.536	70.552	48.049	18.183

Fonte: <<http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=competenciarecursal.>>
Acesso em: 26 jun. 2021.

Não se depreende dos dados da Tabela 1 qualquer tendência, ainda que lenta, de redução da média anual de recursos recebidos pelo STF. Ressalvada a excepcionalidade do ano pandêmico de 2020 - note-se o número de abril de 2020 quando comparado aos anos anteriores e a 2021 - o contraste entre os números de 2015-2020 em relação a 2010-2015 apontam para uma alta, mantendo-se consistentemente acima dos setenta mil anuais a cifra de processos distribuídos.

Em artigo publicado no sítio eletrônico especializado JOTA, em 2018, o Ministro Luís Roberto Barroso e o juiz federal auxiliar Frederico Montedonio Rego fizeram um balanço detalhado do impacto estatístico no Supremo Federal dos “dez anos de repercussão geral”. Compulsando os dados parcialmente expostos acima, concluiu-se que, em que pese o aumento da produtividade da Corte na última década, a média anual de recursos recebidos no Tribunal se aproxima paulatinamente do patamar existente antes da criação do instituto da repercussão geral (BARROSO; REGO, 2018).

O fato de o juízo de admissibilidade dos recursos excepcionais ser feito pelo tribunal *a quo* faz com que 68,77% dos processos recebidos pelo Supremo em sua competência recursal sejam Agravos em Recurso Extraordinário (ARE). Os recursos extraordinários (REs)

propriamente ditos, admitidos pelo tribunal de piso e remetidos à Corte, representam 30,80% do acervo atual do STF²².

Finalizando as digressões estatísticas, a *taxa de provimento* dos recursos dirigidos à Corte foi de 27,01% em 2020, seguindo uma tendência de alta verificada desde 2017: neste, 16,46%; 19,17% em 2018; 21,07% em 2019. Em 24 de abril, a *taxa de provimento* para o ano de 2021 está em 18,54% (STF, 2021). Grosso modo, pode-se afirmar que $\frac{1}{5}$ (um quinto) das decisões judiciais impugnadas pela via extraordinária são reformadas pelo STF.

Esses percentuais são consideráveis. O recurso extraordinário está, pois, longe de ser uma ferramenta meramente protelatória, mas um crucial instrumento de concretização da jurisdição constitucional. Eles revelam, ainda, o quão longo é o caminho para uma uniformização jurisprudencial que reduza a patamares ínfimos a quantidade de decisões teratológicas, contrárias à Constituição e à jurisprudência do Supremo, proferidas pelos Tribunais brasileiros.

3.2 PROCESSUALÍSTICA DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO NO CPC/2015 E NO RISTF

Como diferencial em relação aos demais recursos, o recorrente extraordinário tem o dever de demonstrar em sua petição a existência da questão constitucional controvertida - já enfrentada no curso do processo, isto é, prequestionada - e a repercussão geral dessa mesma questão. Cabe-lhe o ônus de fundamentar especificamente a transcendência jurídica, política, econômica e/ou social do objeto recursal. Nesse ponto, a jurisprudência do Supremo é marcadamente formalista e defensiva, exigindo, sob pena de inadmissibilidade, a abertura de tópico preliminar específico na peça recursal para demonstrar a repercussão geral, ainda que a Corte já tenha reconhecido, em processo distinto, a transcendência geral da matéria (AgR/RE: 639939/DF). Aqui vale, por analogia, a regra da *causa petendi* aberta, visto que o STF pode reconhecer a transcendência por outros motivos que não os trazidos pelo recorrente (MARINONI; MITIDIERO, 2020).

A análise da transcendência é casuística, de modo que a doutrina pátria, ainda que sem consenso, dedica-se à fixação de parâmetros objetivos para sua definição. Lênio Streck (2018) adverte que, ainda que o art. 1.035, § 1º do CPC traga também os critérios da relevância social,

²²Movimentação atualizada em 24 abr. 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=competenciarecursal>. Acesso em: 26 jun. 2021.

econômica e política, a transcendência deve ser sobretudo jurídica, de modo que a aplicação dessa categoria não pode transformar o Supremo em um fórum de decisões políticas²³. Bernardo Gonçalves Fernandes (2020) destaca que a repetição, efetiva ou potencial, da questão em múltiplos processos, ainda que seja um forte indicativo de transcendência, com esta não se identifica. A transcendência pode ser, portanto, quantitativa ou qualitativa (FERNANDES, 2020).

O CPC/2015 resolveu enumerar hipóteses em que a repercussão geral se presume absoluta, sequer se sujeitando a um juízo de delibação pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Nesse ponto, límpida a distinção entre os modelos brasileiro e norte-americano: na *Rule 10* da *Supreme Court*, as situações ali listadas são meramente exemplificativas da relevância da questão suscitada, não vinculando o juízo discricionário da Corte no *writ of certiorari*. Em sentido diametralmente oposto, o legislador brasileiro trouxe três presunções *jure et de jure* de repercussão geral: (i) recurso da decisão que contrarie súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal; (ii) recurso da decisão tenha reconhecido a inconstitucionalidade de tratado ou de lei federal, nos termos do art. 97 da Constituição Federal (art. 1.015, § 3º, incisos I e III, do CPC/2015)²⁴; (iii) o recurso que ataca a decisão de Tribunal em incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 987, § 1º, CPC/2015).

Acerca da primeira hipótese, crucial a observação de Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha (2016, p. 328), para quem o fato da decisão recorrida conformar-se ao entendimento atual do Supremo “não afasta, necessariamente, a existência da repercussão geral, o que evita o temido “engessamento” da jurisprudência” e contribui para a constante revisitação dos temas cuja solução pode variar ao sabor das contingências”.

Para além do art. 1.035, § 3º do CPC, a jurisprudência do Supremo também presume a repercussão geral do recurso extraordinário que ataca decisão de Tribunal de Justiça em

²³ “Nesse sentido, não podemos esquecer que o tribunal (mormente o STF) é fórum do princípio (Dworkin) e que, portanto, decisões judiciais (mesmo as que enfrentam a questão sobre o reconhecimento, ou não, da repercussão geral) devem ser geradas por princípios, e não por políticas. Quer dizer, por argumentos jurídicos, voltados à defesa de direitos, e não por argumentos econômicos, políticos, sociais ou morais (teleológicos). Essa ressalva parece necessária para explicitar que a compreensão do que seja econômica, política ou socialmente relevante somente terá validade quando puder ser traduzida em relevantes argumentos jurídicos”. (STRECK, 2018, p. 234-235).

²⁴ A Lei nº 13.256/2016, editada ainda durante a *vacatio legis* do CPC/2015, revogou o inciso “II” desse dispositivo, que presumia a repercussão geral na hipótese de decisão proferida em julgamento de casos repetitivos. Nos termos do art. 928 do CPC/2015, considera-se “julgamento de casos repetitivos” a decisão proferida em incidente de resolução de demandas repetitivas e em recurso especial e recurso extraordinário repetitivos.

controle de constitucionalidade estadual (ADI estadual), se e somente se a norma da Constituição Estadual que lhe serviu de parâmetro for de reprodução obrigatória pelos Estados-membros. Caso se trate de norma estadual de mera repetição, sem que haja a imposição de simetria, não caberá recurso para o STF da decisão do Tribunal de Justiça (NOVELINO, 2019).

Salta aos olhos a mencionada objetivação do recurso extraordinário no teor do art. 998, parágrafo único, do CPC/2015, segundo o qual a desistência do recurso não prejudica a análise da repercussão geral já reconhecida. Aliás, a jurisprudência do Supremo estatui que nem mesmo a perda do objeto recursal prejudica a análise do extraordinário de repercussão geral admitida²⁵. No *leading case*, discutia-se a constitucionalidade das candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro a partir do indeferimento do registro de postulante fluminense, apesar de que, no momento do julgamento, o processo eleitoral já estava concluído. Trata-se do Tema nº 974 de repercussão geral, de relatoria do Min. Roberto Barroso e ainda pendente de julgamento.

Nos precisos termos constitucionais, a competência para decidir acerca da existência ou não da repercussão geral é exclusiva do Plenário do Supremo Tribunal Federal, que somente poderá recusá-la pela manifestação de oito de seus membros. Adotou-se, pois, um quórum “invertido”: a repercussão geral alegada no recurso é presumidamente existente, salvo se rejeitada por $\frac{2}{3}$ do colegiado do Pretório Excelso. Em qualquer caso, essa decisão é irrecorrível.

De modo a não sobrecarregar ainda mais a pauta de votações do Plenário, o juízo de deliberação acerca da presença ou não da repercussão geral é feito por meio do Plenário Virtual (art. 323 do RISTF²⁶), em que os Ministros manifestam-se, simplificadamente, acerca de três indagações: (i) se há questão constitucional a ser dirimida no recurso (art. 324, § 1º, RISTF²⁷), o que requer o pronunciamento favorável da maioria absoluta da Corte (seis votos); (ii) se essa questão constitucional tem repercussão geral²⁸, o que exige o voto favorável de quatro

²⁵ Direito Eleitoral. Agravo em Recurso Extraordinário. Candidatura avulsa. Questão de ordem. Perda do objeto do caso concreto. Viabilidade da repercussão geral. 1. A discussão acerca da admissibilidade ou não de candidaturas avulsas em eleições majoritárias, por sua inequívoca relevância política, reveste-se de repercussão geral. Invocação plausível do Pacto de São José da Costa Rica e do padrão democrático predominante no mundo. 2. Eventual prejuízo parcial do caso concreto subjacente ao recurso extraordinário não é impeditivo do reconhecimento de repercussão geral. 3. Repercussão geral reconhecida. (BRASIL, 2018)

²⁶ “Quando não for caso de inadmissibilidade do recurso por outra razão, o(a) Relator(a) ou o Presidente submeterá, por meio eletrônico, aos demais ministros, cópia de sua manifestação sobre a existência, ou não, de repercussão geral.”

²⁷ “Somente será analisada a repercussão geral da questão se a maioria absoluta dos ministros reconhecerem a existência de matéria constitucional”.

²⁸ O sítio eletrônico do STF disponibiliza “placares” com a contagem em tempo real dos votos proferidos em cada uma dessas indagações. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/repercussao geral/>. Acesso em: 1 maio 2021.

membros, como visto; (iii) se, a despeito de haver questão constitucional com repercussão geral, for o caso de mera reafirmação da jurisprudência anterior da Corte sobre o assunto (art. 323-A, RISTF²⁹). Neste último caso, o mérito do recurso é julgado ato contínuo pelo Plenário Virtual, permitindo que a jurisprudência histórica do Supremo se transmute em precedente vinculante, “*sob a sistemática da repercussão geral*”³⁰ (AGRA, 2018).

Acerca desse último ponto, uma observação: a praxe no Pretório Excelso utiliza a terminologia “sob a sistemática da repercussão geral” para referir-se, em verdade, à sistemática de julgamento dos recursos extraordinários repetitivos, regulamentada pelo art. 1.036 e seguintes do CPC. Como já apontado, embora a repetição seja um indício de transcendência, com esta não se confunde: há recursos extraordinários repetitivos e recursos extraordinários sem repetição, exigindo-se, para ambos, a demonstração da repercussão geral (DIDIER JR.; CUNHA, 2016). A diferença é que as decisões proferidas pelo STF em recursos extraordinários repetitivos são precedentes obrigatórios, vinculantes, nos termos do art. 927, III, do CPC. Em que pese a nítida objetivação do instituto pelo novo CPC, não é toda matéria com repercussão geral que é alçada ao rol dos precedentes obrigatórios.

Observe-se que, na decisão do Plenário Virtual, guiada por uma manifestação do Relator, não apenas se reconhece a repercussão geral, mas se delimita o objeto dos “temas” de repercussão geral, a partir dos quais serão fixadas as teses. Este dado é fundamental para a compreensão da posição do Supremo acerca do princípio da congruência, detalhada nos capítulos posteriores. Note-se, ainda, que essa decisão do colegiado não se confunde com a “decisão de afetação”: nesta, prevista pelo art. 1.037 do CPC e aplicável apenas à sistemática dos recursos extraordinários repetitivos, o Relator, antes de submeter o processo ao Plenário Virtual:

- I - identificará com precisão a questão a ser submetida a julgamento;
- II - determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional;
- III - poderá requisitar aos presidentes ou aos vice-presidentes dos tribunais de justiça ou dos tribunais regionais federais a remessa de um recurso representativo da controvérsia.

²⁹ “O julgamento de mérito de questões com repercussão geral, nos casos de reafirmação de jurisprudência dominante da Corte, também poderá ser realizado por meio eletrônico”.

³⁰ “Desse modo, considerando a necessidade de se atribuir racionalidade ao sistema de precedentes qualificados, assegurar o relevante papel deste Supremo Tribunal como Corte Constitucional e de prevenir tanto o recebimento de novos recursos extraordinários como a prolação desnecessária de múltiplas decisões sobre idêntica controvérsia, entendo necessária a reafirmação da jurisprudência dominante desta Corte mediante submissão à sistemática da repercussão geral.” (BRASIL, 2021).

Em que pese a terminologia “*proferirá*”, trazida pelo CPC, a suspensão nacional de processos é, na prática, discricionária, estando determinada, atualmente, em apenas vinte e três “temas” de repercussão geral, conforme relação disponibilizada no sítio eletrônico do Supremo. Com base no poder geral de cautela, a suspensão da tramitação de feitos também pode ocorrer no recurso extraordinário que não está submetido à sistemática dos repetitivos, nos termos do art. 1.035, § 5º, do CPC.

Por fim, uma última inovação do CPC/2015 que acentua a objetivação do recurso extraordinário é o art. 1.029, § 3º, que, à exceção da tempestividade, permite que o STF e o STJ desconsiderem vícios formais do recurso que não sejam reputados graves. Didier Jr. e Cunha (2016) sugerem que com base nesse dispositivo pode-se afastar a exigência do prequestionamento nos recursos extraordinários.

4. O PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA DIANTE DA OBJETIVAÇÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Para Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet Branco, a repercussão geral é condição inexorável para um adequado funcionamento do modelo de Cortes Superiores na atualidade (MENDES; BRANCO, 2019, p. 1740). Com efeito, foi preciso que se encontrassem ferramentas de racionalização do trabalho dos Tribunais de superposição diante da multiplicidade de causas repetidas.

Ulisses Schwarz Viana (2011) leciona o papel da repercussão geral à luz da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann. Propõe que o instituto, para além de um ‘filtro’ racionalizador da jurisdição constitucional, serve para ampliar a abertura cognitiva do sistema social do direito para outros sistemas parciais da sociedade, captando “estímulos ou perturbações intersistêmicas referidas a um mesmo evento” (VIANA, 2011, p. 214). Desse modo, a repercussão geral possibilita que o direito fuja de sua “ilusão de controle” (*illusion of control*), colocando o fenômeno jurídico “no contexto evolutivo geral da sociedade, promovendo sua própria evolução interna por meio da seleção cognitiva das irritações recebidas do ambiente (*Umwelt*)” (VIANA, 2011, p. 215).

Há, contudo, limites para essas operações, como destacado pelo autor ao tratar da da “fórmula do risco”. Grosso modo, decisões como as proferidas pelo STF em repercussão geral guardam um risco inerente ao próprio processo decisório, que pode projetar-se para o futuro (VIANA, 2011, p. 176). O fato de existirem outros afetados pela decisão (que não apenas o recorrente e o recorrido) exige do intérprete uma observação de segunda ordem, o que traz, intrinsecamente, o problema do decisionismo. Para controlá-lo, Viana (2011, p. 178) – interpretando lição doutrinária de Luhmann – ensina que “a possibilidade de produção de decisões arbitrárias fica reduzida pela utilização de prognósticos, guiados pela interpretação possível do texto normativo, na forma do se —> então”³¹.

³¹ “as decisões do direito não podem ser produzidas, como insistentemente se faz, com base em cada caso presente (hoje), sem tomar-se a relevância da expectativa em jogo com vistas à estabilização contrafática das projeções de futuro. Ponto em que o operador no sistema jurídico deve em maior grau avaliar o “risco próprio do direito”. [...] Ou seja, a sociedade moderna impõe, com suas incertezas e contingências, o aumento das presunções e das consequências possíveis (negativas ou positivas) que passam a servir de critério para as decisões judiciais [...] é de ser reafirmado que as considerações em torno do risco gerado na decisão jurídica devem ser tomadas em sentido sistêmico, ou seja, não se pode aceitar que a abertura cognitiva do direito possa ‘ingenuamente’ ser vista como abertura ampla aos ‘valores’ sociais, pois, antes de tudo, não se pode perder de vista a necessidade de fechamento operacional do sistema normativo.” (VIANA, 2011, p. 178-179).

Não há como, portanto, compreender fenômeno da objetivação desassociado da edificação de um sistema de precedentes— ou melhor, do papel do Supremo Tribunal Federal nesse sistema. Tem-se uma relação “gangorra” entre os papéis subjetivo e objetivo da jurisdição constitucional. Dada a quantidade de feitos que acedem aos Tribunais de superposição diariamente, é natural que a atenção da Corte se volte mais ao *futuro* (uniformizar questões de direito em território nacional) que ao *passado*, solucionando um a um os litígios distribuídos³².

Nesse sentido, Didier Jr. e Cunha (2016) relacionam diversos julgados em que, pouco a pouco, a teoria geral dos recursos cede espaço a institutos típicos do controle concentrado: a dispensa pontual do requisito do prequestionamento (Agravo Interno nº 375.011. Rel. Min. Ellen Gracie); a atribuição de eficácia *erga omnes* às teses fixadas (RE nº 197.917/SP); a admissão de *amicus curiae* em recurso extraordinário (RE nº 416.827/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes); e, ainda, a modulação de efeitos em recurso extraordinário (RE nº 522897/RN, Rel. Min. Gilmar Mendes). Algumas dessas inovações foram incorporadas ao CPC/2015, a exemplo dos arts. 525, §13; art. 535, §6º e art. 1.029, § 3º (DIDIER JR.; CUNHA, 2016).

Essa consequente relativização de categorias tradicionais do processo não se isenta de forte criticismo por parcela da doutrina.

Lênio Streck (2018), aponta que, se a repercussão geral pretendeu desafogar o sistema, numa ótica quantitativa, quedou por sacrificar o que, para o autor, “é mais caro para o direito: a individualização de um direito concreto”³³. Ressalta que a sistemática deve repelir eficazmente a discricionariedade judicial, o decisionismo, a “ideologia do caso concreto”. A repercussão geral visa, assim, a uma “reconstrução histórico-institucional do direito, na medida em que possibilita uma generalização minimamente necessária dos casos, evitando a continuidade do processo de fragmentação das decisões judiciais” (STRECK, 2018, p. 233). Para o hermeneuta gaúcho, trata-se de um instituto intrinsecamente “anti-ativista”, “anti-direito

³² Em outras palavras, trata-se da contraposição entre as funções “públicas” e “privadas” dos Tribunais de vértice (TRENTO, 2016). Por estas últimas, cabe às Cortes de Superposição velar pelo acerto das decisões na análise dos casos concretos a ela submetidos. Pelas primeiras, assume o julgador o encargo de construir, a partir dos casos concretos, paradigmas jurídicos universalizáveis, e, paralelamente, permitir a evolução do direito, *criando-o*. Taruffo (*apud* TRENTO, 2016) sustenta que, no exercício da função “pública”, o que importa para a Corte não é tanto a adequação da interpretação encampada para o caso concreto, mas o seu potencial transcendente e universalizável. Para Simone Trento (2016), contudo, ainda predominaria no STF e o STJ o exercício das funções privadas (isto é, de “Cortes Superiores”, nos moldes de Mitidiero).

³³ “Numa palavra: a repercussão geral foi uma resposta darwiniana dada pelo *estabilshment* dogmático-político contra as próprias idiossincrasias permitidas por ele mesmo, ao longo da história. Foi uma construção com claros objetivos de desafogar o sistema, por intermédio de efetividades quantitativas. Foi uma opção que sacrificou, inexoravelmente, a qualidade, especialmente aquilo que é mais caro para o direito: a individualização de um direito concreto, enfim, “o caso concreto”. (STRECK, 2018, p. 235).

livre”, não obstante o rótulo “objetivação do recurso extraordinário” sugira um desgarramento do julgador em relação ao caso concreto.

Para Georges Abboud (2018), a objetivação é um lastro para a realização de ativismos judiciais. Para o autor, o modelo constitucional brasileiro não pode admitir que o caso concreto seja visto como mero pressuposto para desencadear a atividade criativa dos Tribunais. Pondera que, embora seja necessária uma uniformização do entendimento sobre questões relevantes nos Tribunais de superposição, “essa função é consecutória do julgamento dos casos concretos, e não o seu inverso” (p. 891). Acrescenta que é inconstitucional reduzir a atuação do STF e do STJ a uma função objetiva, e que tal realidade não poderia ser alterada nem mediante Emenda Constitucional. Por fim, argumenta que admitir um uso estratégico da jurisdição, relativizando-se postulados do ordenamento jurídico para atingir a decisão pretendida, é respaldar um conceito de juiz político-discrecional, incompatível com a função contramajoritária da atividade jurisdicional (p. 895).

4.1 POSIÇÕES TEÓRICAS SOBRE A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: UMA PROPOSTA DE CLASSIFICAÇÃO

Já se pontuou que a deferência ao princípio da congruência traz consigo um compêndio de outros princípios constitucionais e do processo: os limites do efeito devolutivo, o contraditório, a ampla defesa, a separação de Poderes e o princípio dispositivo. Ademais, o art. 1.034, parágrafo único, do CPC coloca que “Admitido o recurso extraordinário ou o recurso especial por um fundamento, devolve-se ao tribunal superior o conhecimento dos demais fundamentos para a solução do capítulo impugnado”.

Pela disposição legal, o recurso extraordinário e o recurso especial possuem ampla profundidade – contudo, a própria norma limita tal expansão cognitiva ao capítulo impugnado, condicionando-os aos limites de cognição horizontal do efeito devolutivo. Assim, pela redação do CPC, as decisões proferidas pelo STF pela via incidental dependem, assim como nas demais espécies recursais, de impugnação específica que devolva à Corte determinada matéria de insurgência dos recorrentes.

O problema sobre o qual se debruça este trabalho é responder se o Supremo Tribunal Federal aplica o princípio da congruência ao recurso extraordinário. Compulsando a escassa doutrina que trata, de modo específico, sobre esse ponto, propõe-se uma classificação de três possíveis entendimentos sobre o assunto – aqui denominados “minimalismo extremado”, “minimalismo mitigado” e “maximalismo”. Tal sistematização possibilitará uma compreensão

mais didática do posicionamento dos Ministros do STF em diversos julgados anteriores, que serão tratados ainda neste capítulo, bem como no Tema 990, objeto do capítulo seguinte.

Para tal, toma-se de empréstimo a terminologia adotada por Cass Sunstein (2001), em obra dedicada a uma análise do comportamento decisional da Suprema Corte dos Estados Unidos. Marcelo Novelino (2019, p. 181), ao compulsar os ensinamentos de Sunstein (2001), ensina que o termo “*minimalismo* identifica decisões desprovidas de formulação de regras gerais e teorias abstratas, voltadas apenas ao estritamente necessário para a resolução de litígios particulares”. Em sentido oposto, o *maximalismo* denota uma postura tendente à fixação de regras gerais, *pro futuro*, “teoricamente ambiciosas para os resultados” (SUNSTEIN, 2001 *apud* NOVELINO, 2019, p. 181).

Aliás, a nomenclatura foi empregada pelos próprios membros da Corte no julgamento do Tema 990: os Ministros Luís Roberto Barroso e Rosa Weber adjetivaram de “minimalista” o seu posicionamento, e, em suas visões, o da própria Corte, quanto à extensão das teses fixadas em repercussão geral (BRASIL, 2019, p. 242, 245 e 540).

4.1.1 A posição “minimalista extremada”

No modelo teórico aqui proposto, essa seria a linha argumentativa que não admite que a objetivação do recurso extraordinário vulnere os demais institutos tradicionais da teoria geral dos recursos, como devolutividade, prequestionamento e congruência. É dizer, a repercussão geral até pode servir como “filtro” para a atuação recursal da Corte e desempenhar seu papel no sistema de precedentes. O que não se autoriza é uma atuação da Corte incoerente com os demais postulados do sistema jurídico, sem previsão constitucional nesse sentido. Não se fala, aqui, em uma “abstrativização do controle difuso”. Os processos subjetivos devem permanecer subjetivos. É, em síntese, a posição sustentada pelo Min. Marco Aurélio em seus votos há muitos anos, conforme detalhado no tópico seguinte.

4.1.2 A posição “minimalista mitigada”

Como discorrido no item 3.2, o julgamento dos recursos extraordinários no STF é subdividido em dois momentos: o juízo de admissibilidade, em que se reconhece a repercussão geral, no Plenário Virtual, e o julgamento do mérito, no Plenário Físico, em que se fixa a tese. Segundo a posição “minimalista”, é possível e até desejável a fixação de teses mais amplas em relação ao litígio subjetivo levado à Corte. Reiteram-se os argumentos já expostos quanto à

racionalização da jurisdição constitucional no escopo de um sistema de precedentes obrigatórios. Ademais, é comum que a causa-piloto³⁴ não represente a totalidade da controvérsia, tanto que se admite a intervenção de *amici curiae* para agregar elementos informativos em auxílio ao Estado-juiz (FONTE; CASTRO, 2016).

Contudo, essa salutar ampliação dos temas de repercussão geral deve ter um momento processual limite, para que não se vulnerem o contraditório, a ampla defesa, a vedação à decisão-surpresa e o princípio dispositivo. E esse momento é o do juízo de admissibilidade no Plenário Virtual. O parâmetro para a adstrição deve ser, assim, não a peça recursal, mas a decisão do próprio Plenário ao reconhecer a repercussão geral. Nesse sentido, José Miguel Garcia Medina, ao comentar o julgamento do Tema 261 do STF³⁵:

O recurso deve ser conhecido para ficar esclarecido que é indevida a retribuição pecuniária pelo uso de bens públicos por concessionárias prestadoras de serviços públicos. É por essa razão que tem pleno cabimento a tese da delimitação estreita do tema nos exatos termos pretendidos pelo Recorrente, tendo em vista que a referida adstrição foi feita na decisão que reconheceu a existência de repercussão geral, o que deslegitima uma apreciação mais vasta que compreenda a análise da possibilidade, ou não, de se cobrar qualquer tipo de receita pela utilização de áreas públicas. A ampliação do objeto da controvérsia dos autos no resultado do julgamento é algo indesejável, mormente porquanto este processo está sob o regime da repercussão geral, o que poderia ofender o devido processo legal, e, em particular, a garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa (MEDINA, 2017, p. 353).

O melhor exemplar dessa posição “minimalista” é o voto do Min. Luiz Fux nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 651.703/PR, comentados no item “3.4” deste capítulo. O Ministro reforça a tese com os ensinamentos doutrinários de Luís Guilherme Marinoni (2017) e Luciano Felício Fuck (2010).

4.1.3 A posição “maximalista”

As questões em que se reconhece a repercussão geral transcendem, por sua natureza, os interesses subjetivos da causa. A tese a ser fixada pela Corte volta-se para o futuro, já que inexoravelmente atingirá o patrimônio jurídico de terceiros que não são partes no litígio

³⁴ Para Leonardo Carneiro da Cunha (*A Fazenda Pública em Juízo*, 2020) há dois sistemas de resolução de causas repetitivas: “No sistema da causa piloto, o órgão jurisdicional seleciona um caso para julgar, fixando a tese a ser seguida nos demais. Já na causa-modelo, instaura-se um incidente apenas para fixar a tese a ser seguida, não havendo a escolha de uma causa a ser julgada” (p. 233). No Brasil, “os recursos especial e extraordinário repetitivos são processados e julgados como *causa-piloto*” (p. 234).

³⁵ Comentado, igualmente, no item 3.4 deste trabalho.

original. Assim, para essa segunda linha teórica, o caso concreto submetido à Corte pela via recursal é mero pressuposto para que se desencadeie a jurisdição constitucional sobre temas de relevante interesse jurídico, econômico, político ou social. O Tribunal, a fim de dar concreção a seu papel institucional, passa a atuar como *ombudsman*, preocupando-se mais com os efeitos futuros de suas decisões (e o resguardo da isonomia) do que com a adstrição aos limites do caso concreto.

Gilmar Ferreira Mendes enfatiza a equiparação entre os sistemas abstrato e concreto de controle de constitucionalidade, o que permitiria o pronunciamento da Suprema Corte acerca da constitucionalidade de normas dispensáveis à solução da controvérsia posta (MENDES; BRANCO, 2019, p. 2038). No julgamento do tema 990, detalhado no capítulo seguinte, ressoa no voto do Ministro a lição doutrinária de Shapiro e Sweet (2002, p. 345), para quem o chamado “controle concreto” de constitucionalidade “*remains, nonetheless, meaningfully abstract in an overt and formal way*”. Essa postura mais criativa do Supremo Tribunal Federal também é advogada por Daniel Mitidiero (2014), ao expor em sua obra a dicotomia entre os modelos ideais de “*Corte Suprema*” e de “*Corte Superior*”. Se, por um lado acumula, a Corte brasileira atribuições de última instância recursal, é, por outro, Tribunal Constitucional, proativo, voltado à fixação de teses que viabilizem uma interpretação do direito para a tutela do *jus constitutionis*.

Lara Bresciani (2015, p. 186-187) argumenta que não é mais possível a convivência entre a repercussão geral e institutos tradicionais da teoria geral dos recursos, como o prequestionamento e a fundamentação vinculada. Para a autora, uma vez reconhecida a repercussão geral, o STF deve julgar a causa do modo mais amplo possível, “considerando todos os seus aspectos e implicações, ainda que não constantes do acórdão recorrido ou das razões recursais”. Advoga, assim, pelo reconhecimento de uma causa de pedir aberta no recurso extraordinário.

Em suma, na classificação proposta por este trabalho, uma posição “maximalista” leva ao extremo a mitigação ao princípio da congruência nos recursos extraordinários. Um adequado exercício da jurisdição constitucional não poderia se limitar ao requerido pelas partes ou à matéria devolvida, dada a dimensão generalizante que as questões com repercussão geral reconhecida assumem, afetando interesses.

4.2 O PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA APLICADO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Consideradas as posições doutrinárias acerca do tema, tratadas no item anterior, passa-se a uma averiguação do comportamento do Supremo Tribunal Federal na questão, compulsando-se casos em que houve debate em Plenário acerca dos limites objetivos do julgamento. Serão analisados todos os temas de repercussão geral mencionados pelos Ministros do STF para fundamentar suas posições na questão preliminar de expansão indevida do objeto no julgamento do Tema 990, objeto central deste trabalho e, de modo específico, do capítulo seguinte. Os casos serão expostos, a seguir, em ordem cronológica.

a) Tema 25

Em 2008, ao apreciar o Tema 25 da repercussão geral, o STF concluiu pela inconstitucionalidade de vinculação do adicional de insalubridade ao salário-mínimo (BRASIL, 2008). Originalmente, o recurso extraordinário vergastava norma do regime estatutário dos policiais militares do Estado de São Paulo, não abrangendo, portanto, os empregados ou mesmo os servidores públicos em geral. Ocorre que, na manifestação da Relatora, Min. Cármen Lúcia, ainda no Plenário Virtual, pugnou-se pela ampliação do tema para abranger não apenas os servidores públicos militares, mas também os civis e os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, o que foi admitido pelo colegiado naquele momento processual e levou, no mérito, à fixação da tese mais abrangente.

b) Tema 66

Em agosto de 2008, a tese fixada pela Suprema Corte no julgamento do RE nº 579.951-4/RN foi a de que a vedação ao nepotismo, à época entabulada apenas por Resolução do CNJ, independia da edição de lei específica, decorrendo diretamente do princípio constitucional da moralidade. A Corte decidiu que este entendimento seria aplicável a toda a Administração Pública, e não apenas à hipótese dos autos, referente ao Município de Água Nova/RN (STF, 2008). Contudo, essa ampliação “territorial” da tese já estava prevista na manifestação do Relator quando do juízo de admissibilidade da repercussão geral, que consignava que “a hipótese descrita nos autos diz respeito a princípio constitucional dirigido a toda a Administração Pública, seja ela federal, estadual, ou municipal” (STF, 2008).

c) *Tema 76*

No julgamento do RE nº 564.354-9/SE, em setembro de 2010, o STF fixou a tese de que não ofende o ato jurídico perfeito a aplicação imediata do art. 14 da Emenda Constitucional 20/1998 e do art. 5º da Emenda Constitucional 41/2003 aos benefícios estabelecidos antes da vigência dessas normas, limitados a teto do regime geral de previdência, passando a observar o novo teto constitucional. Ocorre que recurso extraordinário foi interposto contra acórdão de Turma Recursal de Juizado Especial que, na origem, deferiu a operação em questão a beneficiário em relação à EC nº 20/1998, não tratando, portanto, da EC nº 41/2003, que contém disposição semelhante.

O INSS trouxe em suas razões recursais a violação ao referido art. 5º da EC nº 41/2003. Nesse ponto, a Relatora, Min. Cármen Lúcia, votou inicialmente pelo não-conhecimento do extraordinário, dada a ausência de prequestionamento em relação a esse dispositivo. Contudo, nos debates em Plenário, o Min. Gilmar Mendes argumentou que a solução para os dois casos seria única e, não abarcar a EC nº 41/2003 naquele momento obrigaria o Tribunal a rediscutir a mesma tese em momento posterior, no que foi acompanhado pelos Ministros Cezar Peluso e Marco Aurélio. Ao final, a tese fixada abarcou tanto a EC nº 20/1998 quanto a EC nº 41/2003 (STF, 2010a, p.29). Em verdade, a controvérsia em comento esteve afeita mais ao prequestionamento que ao princípio da congruência, visto que o próprio recorrente trouxe, em suas razões, a violação à EC nº 41/2003, não debatida nas instâncias anteriores. Na prática, o Tribunal dispensou o prequestionamento para fixar a tese mais ampla, evitando o rejuízo a mesma matéria no futuro.

d) *Tema 05*

À similitude do ocorrido no Tema 66, houve a expansão “territorial” da tese em relação ao que pretendia o recorrente, a declaração incidental da inconstitucionalidade de lei estadual do Rio Grande do Norte que dispunha sobre a incorporação aos vencimentos de servidores da compensação da diferença de 11,98% resultante da conversão da moeda cruzeiro-real em URV. No julgamento, em setembro de 2013, que contou com a intervenção, como *amicus curiae*, de diversos associativos e de outros Estados da Federação, o STF reconheceu a inconstitucionalidade da lei local e fixou tese aplicável à Federação como um todo.

Mais uma vez, tal expansão já estava consignada na manifestação do Relator quando do juízo de admissibilidade, em 2007, que declarava que “a questão constitucional debatida tem

repercussão geral, vez que não se limita ao interesse das partes, alcançando todos os servidores dos Estados-membros da Federação” (STF, 2013, p. 2). Houve, portanto, tempo suficiente para que fosse exercido um contraditório participativo acerca da questão, para cujo deslinde concorreram as manifestações de diversas outras associações representativas de Servidores, bem como de outras Fazendas Públicas.

e) Tema 261

Em 2013, o Supremo acolheu Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 581.947/RO (Tema 261), para esclarecer a delimitação da tese apenas quanto à impossibilidade de cobrança de *taxa* pelo uso de espaços do Município por concessionárias de serviço público, furtando-se a Corte de pronunciar-se acerca da constitucionalidade ou não da imposição de retribuições pecuniárias em geral pelo uso de bens públicos. No acórdão, entendeu-se indevida a ampliação do objeto da tese em contraste à adstrição feita quando do juízo de admissibilidade da repercussão geral (STF, 2010b).

f) Tema 96

O Recurso Extraordinário nº 579.431/RS, representativo do Tema 96 da repercussão geral, cingia-se a discutir a incidência ou não de juros moratórios entre a data de realização dos cálculos e a expedição do ofício requisitório, isto no processamento das requisições de pequeno valor (RPV), em face da Fazenda Pública, sistemática do art. 100 da CF. No juízo de admissibilidade da repercussão geral, ainda em 2008, o tema foi ampliado para abranger, igualmente, os precatórios. 20 (vinte) Estados da Federação ingressaram como *amicus curiae*, além do Distrito Federal, do Conselho Federal da OAB e de sindicatos de servidores públicos (STF, 2017).

Quando do julgamento do mérito, em abril de 2017, o Relator, Min. Marco Aurélio, ponderou que, apesar de o Plenário ter reconhecido a repercussão geral da matéria também no que toca aos precatórios, ele limitar-se-ia a julgar em relação à RPV, visto que essa foi efetivamente a matéria apreciada na origem³⁶. Restou vencido nesse ponto, tendo a tese fixada pelo Plenário incluído os precatórios.

³⁶ “Conquanto o Plenário físico haja, no julgamento da questão de ordem, reconhecido a existência de repercussão geral de forma abrangente, a incluir os precatórios, o caso versa requisição de pequeno valor. Limite-me a julgar a matéria apreciada na origem”. (STF, 2017, p. 14).

g) *Tema 581*

Data de 28 de fevereiro de 2019 o julgado mais vasto do STF acerca da aplicação do princípio da congruência no recurso extraordinário. Tratou-se de Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 651.703/PR, de Relatoria do Min. Luiz Fux, que, originalmente, cingia-se a apreciar a constitucionalidade da incidência de imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) sobre os planos de saúde (Tema 581). Ocorre que, no julgamento do mérito pelo Pleno, em 29 de setembro de 2016, havia sido fixada a seguinte tese: “As operadoras de planos de saúde e de seguro-saúde realizam prestação de serviço sujeita ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza ISSQN, previsto no art. 156, III, da CRFB/88 (STF, 2016). Os Embargos de Declaração foram acolhidos justamente para restringir a tese anteriormente fixada, excluindo de seu teor a menção aos “seguros-saúde”, que não compunham a controvérsia subjetiva original, nem mesmo a decisão de reconhecimento da repercussão geral no Plenário Virtual.

Para o Relator, Min. Luiz Fux, “embora a repercussão geral se configure como instituto da jurisdição constitucional, isso não significa que ela não se submete ao regramento processual”. Considerando o sistema de precedentes vinculantes consagrado no CPC/2015, a solução dos recursos extraordinários deve ser guiada pelas balizas do *processualismo constitucional democrático*, de modo que a decisão deva advir de um debate em que participem todos os interessados no caso - nesse ponto, ganha destaque a figura do *amicus curiae*.

Assim, para o Min. Fux, é possível e até desejável um extravasamento fático da tese em relação à *causa-piloto*, dado que, muitas vezes, esta não é a melhor representante da totalidade da controvérsia³⁷. Contudo, tal operação deve ocorrer na primeira fase do processamento do extraordinário do Supremo, isto é, quando o Pleno se pronuncia acerca da existência da repercussão geral, delimitando a controvérsia. *In verbis*:

Então, se, por um lado, a objetivação do controle difuso de constitucionalidade confere ao recurso extraordinário a capacidade de produzir um julgamento cujos efeitos irão se irradiar por toda sociedade, por outro, não é possível perder de vista que ainda se trata de um processo subjetivo, com origem no conflito entre duas ou mais partes. [...] Com isso, quero dizer que a convergência entre os modelos de controle de constitucionalidade difuso e

³⁷ O julgado colaciona, nesse ponto, ensinamento doutrinário de Felipe de Melo Fonte e Natália Goulart Castro (2013): “É nesse aspecto que a participação dos *amici curiae* ganha relevo. Se as discussões dentro de uma determinada lide ultrapassam os limites da causa para alcançar outros muitos processos, que aguardam sobrestados, por que não ampliar o grau de envolvimento da sociedade afetada? Qual a razão para obstar o concreto exercício processual dos interessados na medida em que o *leading case* escolhido não necessariamente representa o recurso mais bem aparelhado ao deslinde da controvérsia?”.

concentrado pode até conduzir à possibilidade de extravasamento do quadro fático da lide representativa da controvérsia pela Suprema Corte, a fim de dar uma amplitude maior ao julgamento da questão constitucional no recurso extraordinário. Entretanto, essa amplitude deve ser delimitada no momento do reconhecimento da repercussão geral, que é justamente quando se dá o início do julgamento que formará o precedente. (STF, 2016, p. 24-25).

h) Tema 500

O RE nº 657.718/MG, representativo do Tema 500, cingia-se à constitucionalidade da determinação judicial do fornecimento de medicamentos não registrados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Para o que interessa ao presente trabalho, a controvérsia residiu na última das quatro teses fixadas no julgamento de 22 de maio de 2019: “IV. As ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na Anvisa deverão necessariamente ser propostas em face da União” (STF, 2019a). É que a questão da legitimidade passiva em ações dessa natureza não foi prequestionada na origem, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, nem foi incluída no momento da admissibilidade da repercussão geral. A União ingressou no feito como assistente; os 26 (vinte e seis) Estados e o Distrito Federal intervieram como *amicus curiae* (STF, 2019a).

A tese que prevaleceu foi a do Min. Luís Roberto Barroso, redator para o acórdão, restando vencida a posição do Relator, Min. Marco Aurélio. Ao final do julgamento, quando já formada a maioria no que tange às questões meritórias, iniciou-se debate acerca da possibilidade jurídica da inclusão da tese nº 04. A Min. Cármen Lúcia apontou que isto deveria ser dirimido em outro processo, quando se debatesse acerca da solidariedade entre os entes federativos no fornecimento de medicamentos. O Min. Marco Aurélio enfatizou que a questão da legitimidade passiva não foi devolvida para a apreciação pelo STF, declarando, ainda, que “há uma tendência de se resolver todos os problemas do Brasil!” (STF, 2019a, p. 212). O Min. Alexandre de Moraes entendeu que não se trataria de um acréscimo ao objeto da lide, mas uma “decorrência lógica” (STF, 2019a, p. 214). Após o debate, houve uma coleta individual dos votos, e restaram acolhidas, na íntegra e por maioria, as quatro teses propostas pelo Min. Roberto Barroso, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Dias Toffoli.

4.2.1 A prevalência da posição “minimalista mitigada” na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

No julgamento dos Temas 66 e 05, houve mera ampliação “territorial” quando da fixação das teses: estas foram para a Administração em geral, e não apenas para os entes federados recorridos. Não há que falar em violação ao princípio da congruência. A ampliação ocorreu nos efeitos do julgado enquanto componente do sistema de precedentes. É dizer, o princípio da congruência limita a matéria que será decidida, mas não a replicação futura da tese a outras situações jurídicas. Insistindo: o princípio da congruência não conflita, *per se*, com a uniformização derivada do sistema de precedentes.

Nos Temas 76, 96, 261 e 581, houve nítida aplicação da aqui chamada posição “minimalista mitigada”. Nos dois últimos, foram acolhidos embargos de declaração justamente para evitar a ampliação indevida do objeto da tese em relação à decisão de admissibilidade da repercussão geral. Por fim, no Tema 500, fixou-se tese não contemplada na decisão de admissibilidade, num exercício que se aproxima à denominada posição “maximalista”. Ressalte-se, contudo, que, neste julgado, a quarta tese fixada é decorrência lógica da matéria que teve a repercussão geral reconhecida, como evidenciou o Min. Alexandre de Moraes. Além disso, o prejuízo ao contraditório foi mínimo, visto que atuaram como intervenientes no feito a União, o Distrito Federal e os 26 Estados da Federação.

É possível concluir, por uma análise retrospectiva de julgados do STF, que a Corte relativizou o princípio da congruência, com temperamentos, constituindo-se em mais um prisma do fenômeno da objetivação do extraordinário. Por outro lado, existe um parâmetro para a adstrição, que não é o pleito do recorrente, mas a decisão que, no Plenário Virtual, admite a repercussão geral da matéria, em homenagem à competência exclusiva do colegiado para reconhecê-la. Consubstancia-se, assim, a posição “minimalista mitigada” como a majoritária na questão.

5. A CONGRUÊNCIA NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS: UMA ANÁLISE DO TEMA 990 DA REPERCUSSÃO GERAL

5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA 990 DO STF

A *causa piloto* que desencadeou o julgamento do Tema 990 da repercussão geral foi o Recurso Extraordinário nº 1.055.941, interposto pelo Ministério Público Federal e oriundo da Justiça Federal em São Paulo, distribuído para relatoria do Min. Dias Toffoli.

Na origem, tratou-se de ação penal por crime de sonegação fiscal (art. 1º, I, da Lei nº 8.137/90). Na ocasião, a prova da materialidade delitiva estava contida em processo administrativo tributário da Receita Federal, que, por seu turno, obteve dados bancários sigilosos do contribuinte por meio de requisição direta, sem autorização judicial, e de acordo com a prerrogativa investigatória outorgada às autoridades fiscais pelo art. 6º da Lei Complementar nº 105/2001 (BRASIL, 2020, p. 3).

Em sede de apelação criminal, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região aplicou precedentes do Superior Tribunal de Justiça acerca do tema (SÃO PAULO, 2001)³⁸, e anulou a sentença condenatória, por reconhecer a *“ilegalidade da utilização, para fins penais, da prova obtida mediante quebra de sigilo bancário pela autoridade fazendária, sem autorização judicial”*, isto por força da garantia do art. 5º, XII, da Constituição Federal. No extraordinário, o MPF sustentou que o acórdão recorrido afrontou diversos precedentes da Corte Suprema, e, notadamente, o decidido no Tema 225 da repercussão geral, ocasião em que o STF reconheceu a constitucionalidade do referido art. 6º da Lei Complementar nº 105/2001, que autoriza a “quebra” (ou melhor, *transferência*) do sigilo bancário pela Receita Federal, sem a necessidade de autorização judicial (BRASIL, 2020, p. 3).

Como já exposto neste trabalho, a primeira etapa do julgamento do recurso extraordinário se processa no Plenário Virtual, em que os Ministros devem se pronunciar acerca da existência de questão constitucional, da existência de repercussão geral nessa mesma questão e, por fim, ainda podem optar pela mera aplicação da jurisprudência anterior firmada pela Corte ao recurso, decidindo, desde já, o seu mérito.

Contudo, na manifestação erigida antes de submeter o recurso ao Plenário Virtual, o Min. Dias Toffoli entendeu que a controvérsia transcendia o precedente firmado no Tema 225.

³⁸ “Não cabe à Receita Federal, órgão interessado no processo administrativo tributário e sem competência constitucional específica, fornecer dados obtidos mediante requisição direta às instituições bancárias, sem prévia autorização do juízo criminal, para fins penais.” (BRASIL, 2016).

Em verdade, este julgado cingiu-se a discutir a constitucionalidade da quebra do sigilo bancário pela autoridade fiscal, para fins de concretização do princípio constitucional da capacidade contributiva. No extraordinário em comento, a controvérsia situa-se na etapa seguinte: é possível, após a conclusão do processo administrativo instruído com informações bancárias sigilosas, remeter tais elementos de informação ao órgão de persecução penal?

Ainda no Plenário Virtual, o Min. Edson Fachin divergiu do Relator, e considerou que a questão controvertida estaria sim abarcada pelo decidido no Tema 225 (BRASIL, 2020). Contudo, prevaleceu, por maioria, o reconhecimento da questão constitucional com repercussão geral, de modo que, em 12 de abril de 2018, o RE nº 1.055.941/SP tornou-se o Tema 990, assim delimitado:

Possibilidade de compartilhamento com o Ministério Público, para fins penais, dos dados bancários e fiscais do contribuinte, obtidos *pela Receita Federal* no legítimo exercício de seu dever de fiscalizar, sem autorização prévia do Poder Judiciário (grifo nosso).

Até então, a controvérsia não havia atraído a atenção da opinião pública nacional. Ocorre que, em 15 de julho de 2019, o Senador da República Flávio Nantes Bolsonaro protocolou Petição Avulsa, requerendo o seu ingresso no feito e a suspensão de procedimento investigatório criminal (PIC) que tramitava em seu desfavor junto ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Em síntese, o PIC em que o peticionante era investigado foi instruído com a remessa de um relatório de movimentações financeiras pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), atualmente denominado Unidade de Inteligência Financeira (UIF). Sustentava o peticionante que o *Parquet* estadual fez uso das informações encaminhadas pelo Coaf para “burlar” a necessidade de autorização judicial para a quebra de seu sigilo bancário.

No mesmo dia 15 de julho de 2019, em decisão que despertou forte reação dos veículos de imprensa³⁹, o Relator, com fundamento no art. 1.035, § 5º, do CPC, determinou a suspensão de todos os processos judiciais no território nacional que versassem sobre a matéria do Tema 990 da repercussão geral, e, ainda:

com base no poder geral de cautela, a suspensão do processamento de todos os inquéritos e procedimentos de investigação criminal (PICs), atinentes aos Ministérios Públicos Federal e estaduais, em trâmite no território nacional, que foram instaurados à míngua de supervisão do Poder Judiciário e de sua prévia autorização sobre os dados compartilhados pelos órgãos de fiscalização

³⁹ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/16/toffoli-atende-flavio-bolsonaro-e-suspende-apuracoes-com-dados-do-coaf-e-do-fisco-sem-aval-judicial.ghtml>. Acesso em 26 jun. 2021.

e controle (Fisco, Coaf e Bacen), que vão além da identificação dos titulares das operações bancárias e dos montantes globais [...] (BRASIL, 2020).

A Procuradoria-Geral da República (PGR) ofereceu parecer, no qual, em questão preliminar, reage à decisão de 15 de julho, sustentando que o sobrestamento em questão havia expandido indevidamente o objeto do Recurso Extraordinário, ao incluir “a possibilidade ou não de outros órgãos de fiscalização e controle, como o Coaf, o Bacen, a CVM e outros, compartilharem dados acobertados por sigilo” (BRASIL, 2020). A PGR alegou que: (i) não há previsão legal ou regimental para a ampliação unilateral do objeto do extraordinário, do modo como feito na decisão monocrática de sobrestamento; (ii) as questões jurídicas subjacentes são profundamente distintas, visto que sustentadas em arcabouços normativos diferentes: enquanto o Fisco quebra o sigilo bancário por previsão da LC nº 105/2001, o Banco Central, o CVM e o Coaf têm seus procedimentos e atividades amparados pelo sistema brasileiro anti-lavagem, que possui finalidades e fundamentos constitucionais distintos daqueles que legitimam a administração tributária.

O julgamento do recurso em comento, no Plenário do STF, prolongou-se entre 20 de novembro e 04 de dezembro de 2019. Dividiu-se em dois momentos: entre as sessões de 20 e 28 de novembro, julgou-se a preliminar da PGR de ampliação indevida do objeto da demanda, ponto em que estará centrada a análise feita no presente trabalho. Posteriormente, discutiu-se o mérito da fixação da tese. O julgamento atraiu a atenção dos principais veículos de comunicação do país, que cobriram ostensivamente as sessões.

5.2 “MAXIMALISMO” VERSUS “MINIMALISMO” EM PLENÁRIO

A partir de agora, a análise cingir-se-á ao julgamento da preliminar de expansão indevida do objeto da demanda, suscitada pela Procuradoria-Geral de República. Não será abordado o conteúdo dos votos nhoque diz respeito à fixação da tese meritória, visto que impertinente ao objeto do presente trabalho.

Precisamente, o referido extravasamento do conteúdo inicial do recurso deu-se em decisão monocrática e cautelar do Relator, que, em 15 de julho de 2019, sobrestou processos judiciais e investigativos sobre sobre dados compartilhados pelos órgãos de fiscalização e controle (Fisco, Coaf e Bacen). No início da sessão de 20 de novembro de 2019, o Procurador-Geral da República, em sustentação oral, levantou questão de ordem pugnando pela exclusão da UIF do objeto do julgamento.

A sessão iniciou-se com o voto do Min. Dias Toffoli. Em síntese, argumentou-se que a Receita Federal está inserida na cadeia de transmissão de dados da UIF, de modo que o completo deslinde da controvérsia dependeria de uma análise que abrangesse todos esses órgãos de controle, superando-se “qualquer barreira processual que impeça esse amplo debate” (STF, 2019b, p. 19). Em seguida, o Relator traz à baila diversos precedentes da Corte para justificar a possibilidade de fixação de tese sobre ponto que não tenha sido objeto de exame no acórdão recorrido, quais sejam: o Tema 76 (RE nº 564.354/SE); o Tema 500 (RE nº 657.718/MG); o Tema 96 (RE nº 579.431/RS); o RE nº 565.714/SP e o Tema 5 (RE nº 561.836/RN). Por fim, ressaltou a importância de que o uso das ferramentas de combate à corrupção se dê com respeito à lei e à Constituição (STF, 2019b, p. 24).

O Ministro Alexandre de Moraes acompanhou o Relator nesse ponto. Entendeu pela relevância constitucional de um debate mais amplo, que englobasse tanto a Receita Federal como a UIF, para garantir a segurança jurídica e evitar a germinação de nulidades (STF, 2019b, p. 152).

Contudo, a divergência surgiu nos apartes que intercalaram o voto do Min. Alexandre. A Min. Rosa Weber externou, desde logo, sua preocupação com o contraditório, “porque, na verdade, quando nós enfrentamos uma tese que não foi, em momento algum, discutida num processo em sede extraordinária, nós estamos suprimindo essa possibilidade anterior” (STF, 2019b, p. 136). Logo em seguida, o Min. Marco Aurélio apontou a ausência de prequestionamento da matéria, no que toca à UIF: “o recurso extraordinário pressupõe debate e decisão prévios dos fatos mencionados nas razões recursais, o prequestionamento. Agora, não nos incumbe dar parecer ao novo órgão que substituiu o Coaf” (STF, 2019b, p. 136).

O terceiro a votar foi o Min. Edson Fachin. Quanto à preliminar, limitou-se a registrar que a delimitação do tema de repercussão geral, no Plenário Virtual, cingiu-se à Receita Federal, e que a inclusão da UIF na controvérsia decorreu do acolhimento, na decisão de sobrestamento, do pedido incidental formulado pelo Senador da República F.N.B. (STF, 2019b, p. 216-218). Ponderou, contudo, a segurança jurídica de o Tribunal pronunciar-se sobre a matéria, avançando, assim, para a discussão das teses meritórias (STF, 2019b, p. 526).

O Min. Luís Roberto Barroso posicionou-se, inicialmente, pela impossibilidade de expansão do objeto, à luz do princípio dispositivo, considerando, ainda, que a UIF e a Receita Federal operam sobre arcações jurídicas bastante distintos (STF, 2019b, p. 245). Porém, no decorrer do debate, tendo em vista que a decisão cautelar abrangeu outros órgãos e que a fixação da tese acerca da UIF seria importante para o enfrentamento à lavagem de dinheiro no Brasil, acompanhou a tese proposta pelo Min. Alexandre de Moraes, sem acolher a questão de

ordem/preliminar suscitada pela PGR (STF, 2019b, p. 261). Ao final das sessões de julgamento, o Min. Roberto Barroso, em aparte, esclareceu sua posição, destacando a seguinte ressalva:

Acedi em ampliar o objeto, mas queria deixar claro que não gostaria que isso fosse usado como precedente para outras situações. Os americanos gostam de dizer que *hard cases make bad law*. Os casos difíceis nem sempre produzem a melhor tese jurídica, porque você tem que lidar com complexidades. Aderi, apoio, mas não gostaria que isso fosse invocado como precedente do Plenário para ampliação de objeto em outras situações. (STF, 2019b, p. 541).

A Min. Rosa Weber posicionou-se pelo acolhimento da preliminar suscitada pela PGR, “forte na premissa da necessidade de observância do devido processo constitucional” (STF, 2019b, p. 277). Assentou que a repercussão geral é um requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, subordinado à reserva de plenário, num momento em que cabe ao colegiado fixar os seus limites observando o contraditório e a ampla defesa (STF, 2019b, p. 278).

O Min. Luiz Fux não chegou a se manifestar expressamente sobre a questão preliminar, cingindo-se a acompanhar o voto do Min. Alexandre de Moraes quanto às teses propostas (STF, 2019b, p. 310).

A Min. Cármen Lúcia entendeu que houve ampliação indevida da demanda, embasando-se nas seguintes premissas: (i) o Senador sequer era parte ou *amicus curiae*, de modo que sua intervenção no processo foi inadequada e infundada; (ii) a atuação dos órgãos de controle em geral, como o Coaf e o Bacen, não foi objeto de prequestionamento ou de contraditório em nenhuma das fases do processo; (iii) a prática do Supremo Tribunal Federal em matéria de repercussão geral desaconselha esse proceder (STF, 2019b, p. 323-324).

O Min. Ricardo Lewandowski declarou que, embora tenha entendido, num primeiro momento, pela impossibilidade de ampliação do objeto do julgamento, ponderou ser oportuno que o Supremo Tribunal Federal “coloque um pouco de ordem” no compartilhamento de informações pela UIF/Coaf (STF, 2019b, p. 543).

O Min. Gilmar Mendes defendeu, em seu voto, sua histórica posição doutrinária e jurisprudencial, já detalhada neste trabalho, pelo desprendimento do objeto discutido no controle difuso em relação aos limites do conflito intersubjetivo. Ao cabo, ressaltou que a legislação brasileira de inteligência financeira é lacônica e pouco elucidativa, o que reforça a necessidade de um esclarecimento da matéria pelo Supremo. Por sua densidade, merece reprodução o seguinte trecho do voto (STF, 2019b, Inteiro Teor, p. 360):

Reputo que seria não apenas possível, mas sobretudo oportuno discutir neste julgamento a constitucionalidade do compartilhamento de dados para fins penais a partir da Unidade de Inteligência Financeira (UIF).

Há muito tenho insistido na ideia de que a convivência do modelo incidental difuso tradicional com um sistema de múltiplas ações diretas (ADI, ADC, ADO, ADPF) e representação interventiva operou significativa mudança no controle de constitucionalidade brasileiro.

Pode-se apontar, dentre as diversas transformações detectadas, inequívoca tendência para ampliar a feição objetiva do processo de controle incidental entre nós, sobretudo no que diz respeito aos efeitos da decisão de inconstitucionalidade no controle difuso.

A própria ideia de que os modelos abstrato e concreto de controle de constitucionalidade são absolutamente segregados revela-se concepção ilusória na jurisdição constitucional.,

O Min. Marco Aurélio acompanhou o voto da Min. Rosa Weber. Enfatizou que o julgamento do caso se tornou “momentoso”, e chamou atenção para que não se transformasse um processo subjetivo em processo objetivo. Assentou, por fim, que o recurso extraordinário pressupõe “o debate e a decisão prévios da questão veiculada nas razões respectivas”, o que não ocorreu em relação à UIF/Coaf (STF, 2019b, p. 406).

Por fim, o Min. Celso de Mello votou pelo acolhimento da preliminar suscitada pela PGR. Para o então decano, a ampliação objetiva do *thema decidendum* afronta o postulado do devido processo constitucional. Trazendo à baila a jurisprudência da Corte, notadamente os Embargos de Declaração no RE nº 581.947/RO, aqui já comentados, arrematou que a adstrição deve ocorrer entre o julgamento do extraordinário e a decisão que reconheceu a repercussão geral. Cabe transcrever, ainda:

Com efeito, a competência do Plenário desta Suprema Corte para reconhecer, ou não, a existência de repercussão geral de determinada matéria emana da própria Constituição da República (CF, art. 102, § 3º), sendo certo, ainda, que o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal estabelece procedimento específico para esse efeito (RISTF, arts. 322 e ss.), de modo que a expansão unilateral do objeto da demanda, em inobservância às normas regentes da sistemática da repercussão geral, afronta os postulados constitucionais do devido processo, do contraditório e da reserva de Plenário”. (STF, 2019b, p. 437).

Em 28 de novembro, o Presidente proclamou o resultado no que atine à questão preliminar suscitada pela PGR, fazendo constar em Ata que “o Tribunal, por maioria, rejeitou a preliminar da Procuradoria-Geral da República quanto ao alcance do tema em julgamento, vencidos os Ministros Rosa Weber, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello” (STF, 2019b, p. 527), um placar, portanto, de 7 a 4.

Ao cabo, no mérito, o julgamento foi concluído com a fixação das teses propostas pelo Min. Alexandre de Moraes, abaixo transcritas:

1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional.
2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB, referente ao item anterior, deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios. (STF, 2019b, p. 1).

Para fins de formulação, no presente trabalho, toma-se emprestada a terminologia empregada pelo Ministros Roberto Barroso e Rosa Weber, ao afirmarem que o histórico jurisprudencial da Corte é pela fixação de teses mais “minimalistas” em recursos extraordinários (STF, 2019b, p. 245 e 540), bem como a doutrina de Cass Sunstein (2001).

Considerando o teor dos votos aqui já expostos, sistematiza-se o seguinte: (i) expressou uma posição “minimalista extremada” e acolheu a preliminar, o Min. Marco Aurélio; (ii) expressaram uma posição “minimalista mitigada” e acolheram a preliminar de expansão indevida do objeto: Ministros Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello, (STF, 2019b, Inteiro Teor, p. 540-550); (iii) expressaram uma posição minimalista, mas rejeitaram a preliminar: Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin e Ricardo Lewandowski; (iv) não expressou posição clara acerca da controvérsia processual e rejeitou a preliminar: Ministro Luiz Fux; (v) expressaram uma posição “maximalista” e rejeitaram a preliminar: Ministros Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes e Dias Toffoli.

5.3 TERATOLOGIAS DO JULGAMENTO DO TEMA 990 DO STF

Como já elucidado neste trabalho, existe uma miscelânea entendimentos doutrinários contra e a favor de um exercício mais proativo ou inovador da jurisdição constitucional. Contudo, num primeiro momento, podem ser apontadas pelo menos 3 (três) teratologias no julgamento do Tema 990 cuja constatação independe de ser encampada uma posição ou outra.

Primeiro, a ampliação da controvérsia foi feita em decisão monocrática, fundada no art. 1.035, § 5º do CPC. Este dispositivo autoriza, simplesmente, a suspensão dos feitos. Não poderia ser diferente, visto que a constatação da existência de repercussão geral - pressuposto de admissibilidade do extraordinário - é de competência exclusiva do Plenário, outorgada pela Constituição. Logo, adotando-se ou não uma posição “minimalista”, a expansão do objeto jamais poderia ser feita monocraticamente.

Segundo, o art. 136 do Regimento Interno do STF vela que as questões preliminares devam ser julgadas antes do mérito. Contudo, no caso em comento, verifica-se que os primeiros votos adentraram, desde já, no debate acerca das teses de mérito. Foi preciso que a Min. Rosa Weber, em aparte ao voto do Min. Alexandre de Moraes, chamasse atenção para a questão suscitada pela PGR (STF, 2019b, p. 136). Contudo, o Presidente determinou que o julgamento seguiria com a leitura dos votos na íntegra (STF, 2019b, p. 136).

Como consequência, o alongamento das discussões meritórias fez com que alguns Ministros, que, inicialmente, aderiam a uma posição minimalista, se abstivessem de acolher a preliminar, dada a dimensão temporal e material que as discussões de mérito já haviam tomado. Nesse sentido, os votos dos Ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Luís Roberto Barroso, já detalhados.

Terceiro, o julgamento ampliativo sequer foi coerente em relação ao extravasamento desencadeado pela decisão de 15 de julho. É que nesta, a suspensão de processos judiciais e administrativos em território nacional abrangeu todos aqueles instruídos com informações repassadas pelo “Fisco” (mais amplo que “Receita Federal”), UIF, Bacen e CVM (STF, 2019b, Inteiro Teor, p. 245); contudo, as teses fixadas restringiram-se à Receita Federal do Brasil e à UIF. O Min. Celso de Mello, vencido na preliminar, chegou a propor que a tese abrangesse, de modo mais amplo, os órgãos de controle em geral, o que não prosperou (STF, 2019b, p. 547-548).

Um dado posterior ao julgamento reforça esta última incongruência apontada. Em 18 de dezembro de 2020, o Plenário Virtual reconheceu a repercussão geral de recurso extraordinário que veio a se tornar representativo do Tema 1121 (STF, 2021):

Constitucionalidade do compartilhamento com o Ministério Público Eleitoral, para fins de apuração de irregularidades em doações eleitorais, dos dados fiscais de pessoas físicas e jurídicas obtidos com base em convênio firmado entre a Receita Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, sem autorização prévia do Poder Judiciário.

O Plenário Virtual não aplicou a jurisprudência consolidada da Corte no recurso em questão. Logo, o pretense recrudescimento da segurança jurídica da atuação dos órgãos de controle e de persecução penal - que embasou os argumentos “maximalistas” no Tema 990 - mostra suas limitações. A contemplação da UIF no julgamento, em detrimento da fixação de teses para outros órgãos de controle, mostrou-se mais casuística que parametrizada, sequer servindo para uniformizar a atuação desses órgãos.

Indene de dúvidas, por uma análise detida do posicionamento dos membros da Corte ao longo do julgamento, que a chamada posição minimalista é a majoritária, no colegiado, por uma ampla margem (8 a 3). Acolheram a preliminar os Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Cármen Lúcia e Rosa Weber. Embora não tendo acolhido a preliminar, manifestaram-se inicialmente pela impossibilidade de ampliação do objeto os Ministros Luís Roberto Barroso, Ricardo Lewandowski e Edson Fachin. É da lavra do Min. Luiz Fux o acórdão dos Embargos de Declaração no RE nº 581.947/RO, do mesmo ano de 2019, elucidativo da posição minimalista mitigada da Corte. Perfilham a posição maximalista, pelo que deflui do julgado, apenas os Ministros Dias Toffoli, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes, este último com um histórico posicionamento doutrinário nesse sentido.

As teratologias que tornaram o caso “momentoso” certamente influíram no julgamento da preliminar. Deduz-se isto não apenas da repercussão que o caso atraiu na opinião pública pela intervenção atípica do Senador Flávio Nantes Bolsonaro, mas dos próprios votos dos Ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Luís Roberto Barroso.

Tão aprofundados já estavam os debates acerca do Coaf, que os Ministros relevaram a impossibilidade de discussão do tema pelo princípio da congruência. Desde julho daquele ano, milhares de inquéritos e ações penais estavam sobrestados justamente em virtude da ampliação do objeto do extraordinário; acolher a preliminar significaria, inevitavelmente, em matéria de política judiciária, impingir uma “perda de tempo” semestral em todos esses feitos. Essas contingências extrajurídicas tiveram um papel definitivo para que não prevalecesse, no julgamento, a posição majoritária da Corte pela linha minimalista mitigada.

A chamada posição "minimalista mitigada" é a defendida neste trabalho. Num devido processo constitucional, uma salutar ampliação dialógica do objeto da demanda deve ter um termo processual adequado, sob pena de vulneração à competência do exclusiva Pleno e aos princípios dispositivo, do contraditório e da vedação às decisões-surpresa, e também para possibilitar uma participação mais ampla e efetiva dos terceiros interessados no deslinde da controvérsia.

Contudo, quer sob um ponto de vista minimalista, quer sob as lentes das posições maximalistas, o proceder da Corte Suprema no julgamento do Tema 990 subverte a *ratio essendi* da repercussão geral.

A forma de introdução da UIF no julgamento foi inusitada: uma decisão monocrática proferida logo após pedido de um investigado que sequer era parte ou interveniente na demanda. No mérito, repete-se a incongruência ao fixar-se a tese apenas para a UIF, deixando de lado os

Fiscos estaduais, o Bacen, a CVM, e, como demonstrado pelo recente Tema 1121, a própria Receita Federal em algumas circunstâncias.

A repercussão geral, repete-se, quer sob um ponto de vista minimalista ou maximalista, não foi criada para abrir margem a casuísmos, mas para combatê-los, permitindo uma mínima generalização que racionalize a atuação da Corte e, no campo qualitativo, evitando a interferências das chamadas “ideologias do caso concreto” (STRECK, 2018).

6. CONCLUSÃO

O princípio da congruência ou da adstrição é um comando cujo respeito dá coerência ao sistema processual. Vedar ao Estado-juiz o arbítrio de decidir além daquilo trazido pelas partes conforma, necessariamente, a observância ao princípio da inércia da jurisdição, aos do contraditório e da ampla defesa, e, nos recursos ditos “excepcionais”, à devolutividade da matéria impugnada e devidamente prequestionada.

Contudo, a jurisdição constitucional, situada no topo do sistema processual, é cada vez mais demandada a solucionar contendas políticas e sociais das mais diversas, passando a ter necessidades e objetivos que obstam uma aplicação hermética do princípio da congruência no controle de constitucionalidade.

Deflui do primeiro capítulo que, no controle concentrado-abstrato, o ali chamado “princípio do pedido” vem sendo continuamente relativizado pela jurisprudência do STF: da primeira exceção - a inconstitucionalidade por arrastamento vertical (dependência normativa) - passou-se a permitir o arrastamento horizontal, e, no julgamento das ADIs nº 3.937/SP e nº 3.470/SP (caso do amianto), até mesmo uma declaração incidental de inconstitucionalidade com efeitos *erga omnes*.

O controle difuso não poderia ficar à margem dessa tendência. A inserção da repercussão geral como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário surgiu para limitar o fluxo de recursos acedidos à Corte Suprema. Essa transformação serviu para dar racionalidade à atuação do Tribunal Constitucional, diante da cifra ainda crescente de novos processos acedidos ano a ano. Contudo, houve uma ruptura com o tradicional modelo intersubjetivo do sistema recursal. Tomando de empréstimo as palavras do Min. Marco Aurélio, surgiu uma tendência de querer-se, no âmbito da Corte, “resolver todos os problemas do Brasil”.

No STF, o extraordinário assumiu feições marcadamente objetivas, com a relativização de diversas categorias da teoria geral dos recursos. A jurisdição constitucional, à diferença da comum, não está mais centrada na solução de contendas individuais. Volta-se para o futuro, numa missão de racionalizar e uniformizar o ordenamento jurídico, amparada por um sistema de precedentes que reforça esse papel dos Tribunais de superposição.

Sob a ótica do procedimento, a repercussão geral cindiu o extraordinário em duas fases: primeiramente, o Plenário (Virtual) a reconhece; num segundo momento, se não for o caso de mera reafirmação da jurisprudência consolidada, o mérito vai a julgamento, também em Plenário, onde são fixadas as teses objetivas e uniformizadoras.

Formulou-se, no capítulo terceiro, uma proposta de classificação das posições teóricas existentes acerca da aplicação do princípio em comento ao recurso extraordinário. Há os que querem manter-lhe intacto, preservando o caráter subjetivo do controle difuso de constitucionalidade, aqui chamado “minimalismo extremado”; há os que fixam um novo marco para a adstrição, em deferência ao contraditório, aqui chamado de “minimalismo mitigado”; por fim, há os que dão primazia à função estruturante da jurisdição constitucional para a evolução do ordenamento jurídico, relativizando ao máximo a ideia de uma adstrição do julgador ao pedido dos recorrentes (“maximalistas”).

A preferência por uma ou outra das linhas doutrinárias expostas depende, necessariamente, de qual a compreensão acerca do papel da Corte Suprema no sistema pátrio de precedentes, à luz da Constituição. Uma mitigação acentuada do princípio da congruência dá lastro para que o Tribunal atue de uma maneira mais criativa na construção do direito. Por outro lado, uma posição que enfatize a autocontenção judicial não pode prescindir de um resguardo maior ao princípio da congruência.

Finaliza-se a primeira parte do trabalho com uma análise de julgamentos proferidos pelo STF ao longo de mais de uma década, concluindo-se que a posição minimalista mitigada é a assentada historicamente pela Corte. Logo, o princípio da congruência deve ser aplicado ao recurso extraordinário com os seguintes temperamentos: a adstrição ocorre em relação à repercussão geral reconhecida na primeira fase de julgamento do extraordinário, no Plenário Virtual, e não em relação aos pedidos do recorrente. Foi confirmada, assim, a hipótese de que o princípio da congruência, que limita a atividade do julgador ao pretendido pelas partes, não resistiu incólume a esse cenário de sobrelevação da jurisdição constitucional.

Afinal, tendo em vista que o “representativo da controvérsia” muitas vezes não é o melhor representante desta, é salutar que ao julgamento agreguem-se outros elementos, trazidos, por exemplo, pelos *amici curiae*, para que a Corte tome ciência da totalidade da questão e lhe dê deslinde. Porém, para que seja oportunizado o contraditório e evitadas as decisões-surpresa, deve existir um marco processual para esta ampliação: o juízo de admissibilidade da repercussão geral.

Desse modo, a tendência de relativização extremada, observada no controle concentrado, repetiu-se no controle difuso com temperamentos, dados os freios impostos pelo fato de ainda se tratar de processos subjetivos.

Entretanto, o que se viu no julgamento do Tema 990 pelo STF foi uma subversão de todo o acima exposto. O último capítulo refutou a segunda hipótese deste trabalho: em verdade, a decisão do RE nº 1.055.941/SP não confirmou uma tendência, mas a reverteu. Veio em

contramão à tendência minimalista paulatinamente construída pelo Supremo quanto à aplicação do princípio da congruência aos recursos extraordinários. O tema foi unilateralmente ampliado por decisão monocrática do Relator, após o reconhecimento da repercussão geral no Plenário Virtual – momento em o colegiado competente para tanto deveria fixar a adstrição.

O comportamento casuístico da Corte nesse julgado específico não constrange apenas o minimalismo, mas a própria razão de ser da repercussão geral. É que uma compreensão escorreita desse instituto sugere que o desgarramento entre tese e caso concreto deve ocorrer justamente para evitar o decisionismo: o julgador não olhará para a causa submetida à Corte de modo isolado, sujeito à “ideologia do caso concreto”, mas a analisará pelas lentes de uma jurisdição participativa e coerente, garantindo-se uma mínima generalização nos julgados. Esta é, qualitativamente, a principal vantagem da repercussão geral para o modelo brasileiro de jurisdição constitucional, cujo funcionamento adequado não pode prescindir de uma deferência, ainda que com um marco processual distinto, ao princípio da congruência.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

AYALA, Ipojucan Coelho. Teoria da inconstitucionalidade por arrastamento na jurisprudência do STF. *In*: RAMOS, Paulo R. B.; LIMA, Martonio M. B. **Teoria constitucional: XXIV encontro nacional do CONPEDI – UFS**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 551-573. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/c178h0tg/5276a7wn/WbXe1Mr7V7J1Ttny.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BARROSO, Luís Roberto; REGO, Frederico Montedonio. Balanço de dez anos da Repercussão Geral. **Jota**. [S. l.], 7 fev. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/balanco-de-dez-anos-da-repercussao-geral-07022018>. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. [Código de Processo Civil (2015)]. **Lei nº 13.105/15**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em 26 jun. 2021.

BRASIL. **Lei 9.868/99**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em 12 jun. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 202.744/SP**. Relator: Min. Néli Cordeiro. Data de julgamento: 02/02/2016. Data de publicação: 15/02/2016. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/861460545/habeas-corpus-hc-202744-sp-2011-0076417-3/inteiro-teor-861460574>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de descumprimento de preceito fundamental nº 130/DF**. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Data de julgamento: 30/04/2009. Data de publicação: 06/11/2009. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14714009/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-130-df>. Acesso em 11 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3.796/PR**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de julgamento: 07/03/2017. Data de publicação: 01/08/2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769690832/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3796-pr-parana-0004315-7520061000000/inteiro-teor-769690939>. Acesso em 11 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n° 3.645/PR**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Data de julgamento: 31/05/2006. Data de publicação: 01/09/2006. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14732195/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3645-pr>. Acesso em: 11 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n° 2.422/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Data de julgamento: 10/05/2012. Data de publicação: 29/10/2014. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342747/agreg-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2422-df-stf/inteiro-teor-159438537>. Acesso em: 12 jun 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n° 2.895/AL**. Relator: Min. Carlos Velloso. Data de julgamento: 02/02/2005. Data de publicação: 20/05/2005. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/766103/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2895-al>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n° 5.499/PB**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Data de julgamento: 11/09/2019. Data de publicação: 27/09/2019. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768218117/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5499-pb-paraiba-0052683-6620161000000/inteiro-teor-768218127?ref=feed>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Questão de ordem no recurso extraordinário com agravo n° 1054490/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Data de julgamento: 05/10/2017. Data de publicação: 09/03/2018. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/770051935/questao-de-ordem-no-recurso-extraordinario-com-agravo-qo-are-1054490-rj-rio-de-janeiro>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n° 1055941/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli. Data de julgamento: 04/12/2019. Data de publicação: 06/10/2020. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/939932584/recurso-extraordinario-re-1055941-sp-0010713-6920104036109/inteiro-teor-939932601?ref=juris-tabs>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n° 565714/SP**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Data de julgamento: 30/04/2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verProcessoDetalhe.asp?incidente=2563157#>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão geral no recurso extraordinário com agravo n° 1.309.081/MA**. Relator: Min. Luiz Fux. Data de julgamento: 17/12/2020. Data de publicação: 08/01/2021. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1151171357/repercussao-geral-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-1293130-sp-1044069-8220168260053/inteiro-teor-1151171364>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRESCIANI, Lara Corrêa Sabino. **A abertura da causa de pedir no recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2015.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 21. ed. Salvador: Juspodium, 2019. v.1.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro. **Curso de direito processual civil**. 13. ed. Salvador: Juspodium, 2016. v. 3.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Salvador: Juspodium, 2020.

FONTE, Felipe de Melo; CASTRO, Natália Goulart. *Amicus Curiae*, Repercussão Geral e o Projeto de Código de Processo Civil. *In*: FUX, Luiz *et al.* (org.). **Novas tendências do processo civil**: Estudos sobre o Projeto do Novo CPC. Salvador: Editora Juspodium, 2013. p. 882-887.

FONTE, Felipe de Melo; CASTRO, Natália Goulart. *Amicus Curiae*, repercussão geral e o projeto de código de processo civil. *In*: FUX, Luiz *et al.* (org.). **Novas tendências do processo civil**: Estudos sobre o Projeto do Novo CPC. Salvador: Ed. Juspodium, 2013. p. 882-887.

FUCK, Luciano Felício. O Supremo Tribunal Federal e a repercussão geral. **Revista de processo**, v. 35, n. 181, p. 9-37, mar. 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. Julgamento colegiado e precedente. **Revista de Processo**, v. 264, p. 357-394, fev. 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. A repercussão geral no recurso extraordinário. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, v. 9, n. 92, p. 16-29, set. 2020.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Prequestionamento, repercussão geral da questão constitucional, relevância da questão federal**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MELLO, Vitor Tadeu Carramão. A repercussão geral e o *writ of certiorari*: breve diferenciação. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, n. 26, p. 139-146, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MITIDIERO, Daniel. **Cortes superiores e cortes supremas**: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 10. ed. Salvador: Ed. Juspodium, 2018.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Evolução do controle de constitucionalidade no Sistema Jurídico brasileiro. **RDU**, Porto Alegre, v. 13, n. 73, 2017, p. 95-121, jan./fev. 2017.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. Salvador: Juspodium, 2019.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal. **Apelação Criminal nº 0010713-69.2010.4.03.6109/SP**. Relator: Desembargador Federal José Lunardelli. Data de publicação: 24/08/2001. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/5655243>. Acesso em: 12 jun. 2021.

SCOTUS. **Rules of the Supreme Court of the United States**. Washington, DC: SCOTUS, 2019. Disponível em: <https://www.supremecourt.gov/ctrules/2019RulesoftheCourt.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2021.

SWEET, Alec Stone; SHAPIRO, Martin. Abstract and Concrete Review in The United States. In: SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. **On Law, Politics, and Judicialization**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 347-375.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SUNSTEIN, Cass R. **One case at a time: Judicial minimalism on the Supreme Court**. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 05**. Compensação da diferença de 11,98%, resultante da conversão em URV dos valores em cruzeiros reais, com o reajuste ocorrido na data-base subsequente. 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/listarProcesso.asp?PesquisaEm=tema&situacaoRG=TODAS&situacaoAtual=S&txtTituloTema=&numeroTemaInicial=5&numeroTemaFinal=5&acao=pesquisarProcesso&classeProcesso=&numeroProcesso=&ministro=&orDenacao=>. Acesso em: 12 jun. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 1121**. Constitucionalidade do compartilhamento com o Ministério Público Eleitoral, para fins de apuração de irregularidades em doações eleitorais, dos dados fiscais de pessoas físicas e jurídicas obtidos com base em convênio firmado entre a Receita Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, sem autorização prévia do Poder Judiciário. 2021. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6038370&numeroProcesso=1296829&classeProcesso=RE&numeroTema=1121>. Acesso em: 13 jun. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 261**. Cobrança de taxa de ocupação do solo e do espaço aéreo por poste de transmissão de energia elétrica. 2010b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2605054&numeroProcesso=581947&classeProcesso=RE&numeroTema=261>. Acesso em: 12 jun. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 500**. Dever do Estado de fornecer medicamento não registrado pela Anvisa. 2019a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4143144&numeroProcesso=657718&classeProcesso=RE&numeroTema=500>. Acesso em: 12 jun. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 581**. Incidência do ISS sobre atividades desenvolvidas por operadoras de planos de saúde. 2016. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4117105&numeroProcesso=651703&classeProcesso=RE&numeroTema=581>. Acesso em: 12 jun. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 66**. Reserva de lei para a vedação de nepotismo no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2600331&numeroProcesso=579951&classeProcesso=RE&numeroTema=66>. Acesso em: 12 jun. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 76**. Teto da renda mensal dos benefícios previdenciários concedidos anteriormente à vigência das Emendas Constitucionais nos 20/98 e 41/2003. 2010a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2560408&numeroProcesso=564354&classeProcesso=RE&numeroTema=76>. Acesso em: 12 jun. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 96**. Incidência de juros de mora no período compreendido entre a data da conta de liquidação e a expedição do requisitório. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2598262&numeroProcesso=579431&classeProcesso=RE&numeroTema=96>. Acesso em: 12 jun. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 990**. Possibilidade de compartilhamento com o Ministério Público, para fins penais, dos dados bancários e fiscais do contribuinte, obtidos pela Receita Federal no legítimo exercício de seu dever de fiscalizar, sem autorização prévia do Poder Judiciário. 2019b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5213056&numeroProcesso=1055941&classeProcesso=RE&numeroTema=990>. Acesso em: 12 jun. 2021.

TRENTO, Simone. As funções das Cortes Supremas e a decisão de questões probatórias em recursos excepcionais. **Revista de Processo Comparado**, v. 3, jun./nov. 2016.

VIANA, Ulisses Schwarz. **Repercussão geral sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhman**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. (Série IDP).