

DA ARGÜIÇÃO DE RELEVÂNCIA DA QUESTÃO FEDERAL

Alfredo BUZAIÐ

SUMÁRIO: § 1º *Introdução* 1. *Aumento progressivo do recurso*. 2. *Experiências no direito estrangeiro*. § 2º *França* 3. *Seleção na Corte de Cassação da França*. 4. *A lei francesa Nº 81.759*. § 3º *Estado Unidos da América* 5. *Estados Unidos da América*. 6. *O writ of certiorari*. 7. *Seleção de causas na Suprema Corte*. § 4º *República Federal da Alemanha* 8. *República Federal da Alemanha*. § 5º *Direito positivo brasileiro* 9. *A argüição de relevância da questão federal*. 10. *A seleção das causas pela relevância da questão federal*. 11. *Emenda regimental Nº 2, de 4-XII-85*. 12. *O exame da argüição de relevância da questão federal não é atividade jurisdicional*. 13. *Críticas à falta de motivação da argüição de relevância*. 14. *O acolhimento da relevância da questão federal é indicado na ata do Conselho, não precisando ser justificada a rejeição da argüição*.

§ 1º

INTRODUÇÃO

1. Um dos problemas mais graves com que se defronta o Supremo Tribunal Federal é, sem dúvida, o do aumento progressivo dos feitos que sobem à sua apreciação mediante recurso extraordinário e agravo de instrumento da decisão que o indefere. Este fenômeno não constitui, porém, uma peculiaridade do direito brasileiro, onde o fardo das causas pode ser explicado pelo alargamento da competência legislativa da União¹ e pelo vultoso progresso que a nação alcançou nas últimas

¹ Sob o regime da Constituição de 1891, cabia ao Congresso Nacional legislar, além de outras matérias, sobre o direito civil, comercial e criminal da República e o processo da justiça federal (art. 34, nº 23). As Constituições posteriores, dilatando a competência legislativa da União, abrangem outras matérias. Na Constituição vigente de 1967, com a emenda nº 1 de 1969, se alcança a máxima centralização legislativa, competindo à União legislar sobre todas as matérias enunciadas no art. 8º, XVII. A aplicação de tantas leis federais pelos órgãos do Poder Judiciário dos Estados e da União haveria de gerar controvérsias a seu respeito, conhecidas na linguagem forense como "questões federais" e, em conseqüência, aumentar consideravelmente o número de recursos extraordinários.

décadas, crescendo o índice da população, prosperando a agricultura, desenvolvendo o parque industrial, explorando jazidas minerais e interligando todo a país através da telecomunicação.² Em outros países, quer na Europa, quer na América, onde não ocorreram eventos análogos aos do Brasil, surgiu também na mais Alta Corte de Justiça grave hipertrofia de recursos que, sobre agravarem o intenso labor dos juizes, acarretaram sensível demora nos julgamentos.

2. No direito comparado tentou-se solucionar o árduo problema, levando-se em conta que, por ser a Corte a cúpula do Poder Judiciário, força era dotá-la de todos os meios necessários para assegurar-lhe rapidez nos julgamentos e qualidades nos votos. Um ponto comum, que parece reunir os sufrágios dos planos de reforma, era que a Corte não poderia continuar congestionada e sacrificada no desempenho de sua função. A sua atividade jurisdicional só deveria ser exercida nos casos que a lei especifica, havidas como relevantes por seu interesse público. A instituição de um critério seletivo de causas, que merecem ser apreciadas pela mais Alta Corte, não foi, contudo, uniforme nos diversos países. Manifesta cambiantes particulares, que obedecem em grande parte à tradição nacional de cada povo.

Vamos analisar as soluções perfilhadas em várias nações, tendentes a garantir o melhor funcionamento da mais Alta Corte.³

§ 2º

FRANÇA

3. Observou-se no direito francês considerável aumento de recursos de cassação. Dos 6.203 interpostos no ano judiciário de 1970/1971, escreve Elisabetta Silvestri, se passou a 11.826 no ano de 1979. Correlativamente cresce também o número de recursos ainda pendentes no fim do ano (13.301 em 1979 contra os 6.989 do ano de 1970/1971). Depois da flexão registrada em 1980, o número dos recursos surgidos é de novo aumentado em 1981, embora se mantenha abaixo da cifra alcançada em 1977 (10.688 novos recursos em 1980 e 11.738 em 1981 contra os 13.301 de 1979.⁴ A fim de tentar resolver tão

² Sobre a evolução da crise do Supremo Tribunal Federal, ver Buzaid Alfredo, *Estudos de direito*, Saraiva, 1972, p. 144 e segs.

³ Empregamos no texto a expressão "a mais Alta Corte", porque em cada país tem ela uma denominação específica: na França, Corte de Cassação; na Alemanha, Tribunal de Revisão; nos Estados Unidos, Suprema Corte.

⁴ Silvestri, Elisabetta, "La soluzione dei ricorsi in cassazione", *Riv. di dir. proc.*,

grave problema, entendeu o direito francês que deveria adotar um critério de seleção para julgamento dos recursos. Pela lei de 3 de janeiro de 1979 estabeleceu: "Chacune des chambres comprend une formation restreinte, composée de trois magistrats au moins, qui examine les pourvois dès la remise de son mémoire par le demandeur; cette formation rejette les pourvois irrecevables ou manifestement infondés."⁵

4. Sobreveio, porém, a 6 de agosto de 1981 a lei nº 81.759, que estabeleceu:

Lorsque la solution du pourvoi lui paraît s'imposer, le premier président ou le président de la chambre concernée peut décider de faire juger l'affaire par une formation restreinte de trois magistrats. Cette formation peut renvoyer l'examen du pourvoi à l'audience de la chambre, à la demande de l'une des parties; le renvoi est de droit si l'un des magistrats composant la formation restreinte le demande.

Nesta nova disciplina das *formations restreintes*, assinala Elisabetta Silvestri, há pelo menos um aspecto que parece contrastar com os propósitos de simplificar a atividade da Corte e reduzir o seu encargo de trabalho; atualmente, de feito, a devolução ao exame das *formations restreintes* não se aplica automaticamente a todos os recursos destinados à Corte, mas tem lugar somente se "la solution du pourvoi... paraît s'imposer". Segundo a opinião prevalecente, esta impressão estaria a indicar que o *iter* abreviado da *formation restreinte* é reservado aos únicos recursos que propõem uma questão de direito de fácil solução ou sobre a qual, de ordinário, exista já uma orientação consolidada da Corte.⁶

Sem pretender entrar nas discussões em torno desse delicado problema de interpretação do alcance do referido preceito legal, verdade é que a Corte de Cassação está dotada de instrumento apto a diminuir o número de recursos, a que se pode acrescentar o programa,

1984, fasc. 3, p. 486. Em estudo anterior, observou a mesma autora: "I motivi che hanno indotto il legislatore francese a modificare un istituto che, dalla sua creazione nel 1790, aveva dato buona prova di sé, si riducono essenzialmente a questo: la lentezza del procedimento di cassazione e, di conseguenza, la mole di lavoro arretrato che anno dopo anno, crescendo in maniera direttamente proporzionale all'aumento dei ricorsi di nuova presentazione, rischiava di paralizzare l'attività della Corte." (*Riv. trim. di dir. e proc. civ.*, 1980, fasc. 2, p. 570).

⁵ Boré, Jacques, *La cassation en matière civile*, p. 76 e seg.

⁶ Silvestri, Elisabetta, *op. cit.*, p. 487.

levado a efeito nos últimos anos, de se impor à parte, que interpõe recurso havido como "abusivo", uma sanção pecuniária. O vencido pode ser condenado a uma indenização civil, não superior a dez mil francos e ao pagamento a favor da parte vitoriosa de uma reparação, cujo montante, na ausência de específicas indicações normativas, se presume atribuído à apreciação discricionária da Corte.⁷ Contribui outrossim para arrefecer o ânimo de interpor sempre o recurso de cassação, como se a Corte fosse terceira instância ordinária, a circunstância de só poder postular perante a Corte um pequeno número de advogados habilitados para tal fim.

§ 3º

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

5 Nos Estados Unidos da América tem a Suprema Corte uma posição singular. A sua jurisdição, que se estende sobre todo o território da nação, é original ou apelada (Const. art. 3, § 2º. Esta última tem lugar através dos *extraordinary writs*.⁸ Salvo para um número restrito de hipóteses, escreve Elisabetta Silvestri, o acesso à Corte é condicionado ao êxito de uma apreciação preliminar, que a própria Corte realiza sobre a oportunidade de reexaminar o caso e que se traduz na concessão de um writ of certiorari. Os critérios de seleção têm só em parte disciplina normativa, não bastando que a controvérsia incida sobre questão concernente à constituição ou lei federal, mas sim que, ao juízo da Corte, subsistam motivos, de tal importância, que demonstrem a utilidade da *review*.⁹ Todavia, segundo nos parece, a revisão, em 1980, do Regimento da Suprema Corte, dispôs no art. 17:

A revisão por writ of certiorari não é questão de direito, mas de discricção judicial e será concedida somente quando há para isso razões especiais e importantes. As normas seguintes, sem controlar nem limitar a discricção da Corte, indicam a índole das razões que serão consideradas: a) quando uma Corte Federal de Apelação prolatou uma decisão em conflito com a decisão de outra Corte Federal de Apelação sobre a mesma matéria; ou decidiu uma questão federal em sentido contrário à corte esta-

⁷ *Idem*, p. 489.

⁸ Hart e Wechsler's, *The federal courts and the federal system*, 2a. ed., 1973 N. Y., p. 297 e segs.

⁹ Silvestri, Elisabetta, *op. cit.*, p. 493.

dual de última instância; ou se tenha afastado do curso até agora aceito e usual do processo ou tenha aprovado até agora tal afastamento por Corte inferior, como convocar para um exercício do poder de supervisão desta Corte; b) quando uma Corte estadual de ltima instância decidiu uma questão federal em sentido contrário à decisão de outra Corte estadual de última instância ou de uma Corte federal de apelação; c) quando uma Corte estadual ou uma Corte federal de apelação decidiu uma importante questão de direito federal que não tenha sido, mas será resolvida por esta Corte, ou decidiu uma questão federal em conflito com decisões aplicáveis desta Corte.

6. O *writ of certiorari* não se configura como um direito da parte a um julgamento final pela Suprema Corte.¹⁰ Durante muitos anos, escrevem Hart e Wechsler's, a Corte e os juízes advertiam a associação e o público que a Suprema Corte "não é, nem tem sido fundamentalmente interessada na correção de erros das decisões das Cortes inferiores". O Presidente Taft disse:

Nenhum litigante está habilitado para mais do que duas possibilidades, a saber, a sentença e o reexame e as Cortes intermediárias estão providas para esse fim. Quando a causa vai além disso, não cabe, de modo principal, preservar os direitos dos litigantes. A função da Suprema Corte é, para tal objetivo, a de explicar e de estabelecer princípios jurídicos, em benefício da nação, eminentemente sobre questões constitucionais e outras importantes controvérsias jurídicas de interesse público. Preserva a Corte, bem assim, a uniformidade de decisões entre Cortes de Apelação intermediárias.¹¹

7. Adotou, pois, a Suprema Corte um mecanismo de seleção de causas, inspirado num critério que se funda em "special and important reasons", ou, em outras palavras, na relevância da questão federal, da qual o único juiz é a própria Corte. A Corte não dá as razões por que acolhe ou rejeita o *writ of certiorari*, tendente a permitir ou não o exame da espécie. Cada litigante se esforça por fazer subir o recurso à Suprema Corte, mas verdadeiramente acertada foi a decisão de proceder à seleção, nomeadamente em face do número cada vez mais cres-

¹⁰ *Idem*, p. 491.

¹¹ Hart e Wechsler's, *op. cit.*, p. 1.063. Ver ainda: Stern e Gressman, *Supreme Court practice*, 5a. ed., p. 257 e seg.

cente de impugnaciones. "Cada caso que sobe à Suprema Corte", advertem Stern e Gressman:

Quer pelo *certiorari*, quer por outro modo, primeiro é submetido ao escrutínio preliminar para determinar se uma ação posterior é garantida pela Suprema Corte. A importância desse processo de joear está provada pelo fato de que na era recente a Corte rejeitou de contínuo noventa e cinco por cento dos casos que lhe foram submetidos sem resultado. Aqueles casos, que ultrapassam este processo, são postos em pauta para discussão. As partes, têm, pois, uma oportunidade para juntar memórias sobre o mérito e proceder à sustentação oral.¹²

§ 4º

REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA

8. Na República Federal da Alemanha, o sistema de seleção do recurso de revisão (que corresponde ao de cassação da França, pois em ambos o controle da decisão impugnada consiste em uma revisão *in iure* e não *in facto*), o sistema de seleção, repetimos, obedeceu a dois critérios que se completam. O primeiro foi o do valor da causa, considerado pressuposto de admissibilidade do recurso. Em sua origem era, de ordinário, 1.500 marcos; pela lei de 5 de junho de 1905, fixou-se em 2.500 marcos e pela lei de 22 de maio de 1910 em 4.000 marcos.¹³ Este valor foi aumentado depois para 15.000 marcos e atualmente é de 40.000 marcos.¹⁴ O segundo foi instituído pela lei de 8-VII-75, que alterou o parágrafo nº 546 do Código de Processo Civil, admitindo a revisão se: a) a questão jurídica é de significado fundamental; b) ou divergia de precedente da Corte Suprema Federal. Assim, pois, nas causas patrimoniais, não se conhece do recurso de revisão, quando o seu valor for inferior a 40.000 marcos; tratando-se de causa de valor superior a 40.000 marcos, a Corte Suprema Federal (*Bundesgerichtshof*) pode deixar de conhecer do recurso em apreciação preliminar não motivada, se não foi suscitada questão de direito de importância fundamental.¹⁵

¹² Stein e Gressman, *op. cit.*, p. 37 e seg.

¹³ Rosenberg, *Lehrbuch*, § 140, III.

¹⁴ Rosenberg-Schwab, *Zivilprozessrecht*, 12a. ed., p. 810.

¹⁵ Código de Processo Civil, § 554, b, nºs. 1, 2, e 3.

§ 5º

DIREITO POSITIVO BRASILEIRO

9. No direito brasileiro corresponde ao Supremo Tribunal Federal, que é a cúpula do Poder Judiciário, a função que exercem a Suprema Corte dos Estados Unidos, a Corte de Cassação da França e a Corte Suprema Federal da Alemanha. Há várias décadas vem sofrendo o Supremo Tribunal Federal o aumento progressivo dos recursos que, não obstante as dificuldades, está julgando com rapidez e qualidades de votos. Alguns estudos foram feitos, tentando resolver a hipertrofia do crescimento. O direito brasileiro, consciente de que o Supremo Tribunal Federal não é Corte de terceiro grau, ante Corte especial para conhecer da matéria que a Constituição Federal lhe atribuiu, adotou uma fórmula que se adequa à sua função no Poder Judiciário. Fê-lo a Constituição de 1967, com a Emenda nº 7, de 1977, ao declarar no parágrafo 1º do art. 119, III, que:

As causas a que se refere o item III, alíneas a e d, deste artigo, serão indicadas pelo Supremo Tribunal Federal no regimento interno, que atenderá à sua natureza, espécie, valor pecuniário e relevância da questão federal.

10. Com esta Emenda, foi atribuído ao Supremo Tribunal Federal o poder de estabelecer em seu Regimento Interno "o processo e o julgamento dos feitos de sua competência originária ou recursal e da argüição de relevância de questão federal".

Devidamente autorizado pela Constituição da República, passou o Supremo Tribunal Federal a *seleccionar* as causas, que merecem subir a fim de serem julgadas. O instrumento destinado a colimar esse objetivo estava descoberto. Era a *argüição de relevância da questão federal*. Todavia, a determinação do óbice ao deferimento preliminar do recurso extraordinário passou por duas fases principais. A primeira foi a da aprovação do Regimento Interno em sessão de 15-X-20, cujo art. 325 dispunha:

Salvo nos casos de ofensa à Constituição, manifesta divergência com a "Súmula" do Supremo Tribunal Federal ou relevância da questão federal, não caberá o recurso extraordinário a que alude o seu art. 119, § 1º, das decisões proferidas:

A este *caput* do art. 325 seguem-se nove números que indicam expressamente os óbices regimentais.

11. A segunda fase é a da Emenda Regimental nº 2, de 4-XII-85, que aperfeiçoou o sistema anterior, dando nova redação ao art. 325, com o seguinte enunciado:

Nas hipóteses das alíneas “a” e “d” do inciso III do artigo 119 da Constituição Federal, cabe recurso extraordinário:

- I - nos de ofensa à Constituição Federal;
- II - nos casos de divergência com a Súmula do Supremo Tribunal Federal;
- III - nos processos por crime a que se seja cominada pena de reclusão;
- IV - nas revisões criminais dos processos de que trata o inciso anterior;
- V - nas ações relativas à nacionalidade e aos direitos políticos;
- VI - nos mandados de segurança julgados originariamente por Tribunal ou Estadual, em matéria de mérito;
- VII - nas ações populares;
- VIII - nas ações relativas ao exercício de mandado eletivo federal, estadual ou municipal, bem como às garantias da magistratura;
- IX - nas ações relativas ao estado das pessoas, em matéria de mérito;
- X - nas ações rescisórias, quando julgadas procedentes em questão de direito material;
- XI - em todos os demais feitos, quando reconhecida a relevância da questão federal.

Este critério substituiu o anterior, que mencionava um elenco de causas sobre as quais incidia o óbice regimental, por um novo critério, mais lógico e mais racional, que requer o pressuposto da *relevância da questão federal* para a causa ascender ao Supremo Tribunal Federal. O parágrafo 1º do art. 327 do Regimento Interno subministra o conceito de relevância da questão federal, dizendo: “Entende-se relevante a questão federal que, pelos reflexos na ordem jurídica e considerados os aspectos morais, econômicos, políticos ou sociais da causa, exigir a apreciação do recurso extraordinário pelo Tribunal.” Excluídas, pois, as causas arroladas no art. 325, nos I a X, em todas as demais o recurso extraordinário só tem acesso ao Supremo Tribunal Federal quando o Conselho reconhecer que a questão federal, que nele se controverte, é relevante. Não basta que haja uma questão jurídica federal. É indispensável que ela seja relevante pelos seus efeitos na

ordem jurídica. O Supremo Tribunal Federal mantém o seu poder de controle sobre todos os recursos extraordinários com a peculiaridade de que os submete a um mecanismo prévio de verificação se a questão federal é relevante pelos seus reflexos jurídicos e considerados os aspectos morais, econômicos, políticos ou sociais. Trata-se assim de uma limitação ao recurso extraordinário, que o Supremo Tribunal Federal impõe, selecionando as causas que podem ser julgadas pela Turma ou pelo Pleno.

12. Não há dúvida que esse mecanismo, ao mesmo passo que aumenta o trabalho do Conselho, diminui o das Turmas ou do Pleno. É que é muito mais fácil dizer se uma questão federal é relevante do que julgar um recurso extraordinário no seu merecimento. "A argüição de relevância da questão federal", declarou o Supremo Tribunal Federal em sessão plenária, "não é novo recurso; a sua finalidade não é decidir *hic et nunc* o recurso extraordinário no seu merecimento; o julgamento da argüição de relevância não é ato de prestação jurisdicional".¹⁶ E tanto isso é exacto que o acolhimento da argüição de relevância "não importaria ulterior conhecimento do recurso extraordinário pela Turma ou Pleno".¹⁷ O acolhimento da argüição tem por efeito subir o recurso extraordinário, afastando o óbice regimental.¹⁸

13. Alguns eminentes processualistas brasileiros criticam a falta de motivação do exame da argüição de relevância da questão federal pelo Conselho. Barbosa Moreira assim se expressa:

Dirse-ia - com a devida vênia - que houve o propósito deliberado de impedir, ou quando menos dificultar ao extremo, qualquer pesquisa dos interessados em torno do que é e do que não é relevante aos olhos do Supremo Tribunal Federal. Não se percebe a vantagem de tal orientação. Acrescente-se que a dispensa da motivação, no pronunciamento que acolha ou rejeite a argüição de relevância, infirma uma das mais elementares garantias a que fazem jus os litigantes: a de saber *por que* foram repelidos. A adoção da regra de modo algum prestigia o Supremo Tribunal Federal.¹⁹

Calmon de Passos sustenta:

¹⁶ Ac. Supremo Tribunal Federal, 25-V-83, reclamação nº 147, Rel. Min. Alfredo Buzaid (RTJ, 109/439).

¹⁷ Ac. 2a. Turma, 17-II-81, rec. ext. nº 93.128, Rel. Min., Cordeiro Guerra (RTJ, 97/1350).

¹⁸ Ac. 1a. Turma, 3-XI-81, rec. nº 92.152, Real. Min., Rafael Mayer (RTJ, 100/775).

¹⁹ Barbosa Moreira, *Código de Processo Civil*, 5a. ed., vol. V, p. 577.

Esta exigência de motivação estende-se, sem dúvida, ao campo dos recursos. Em verdade, outra coisa não é o recurso senão, para adotar uma posição clássica, ainda aceitável, a iteração ou a reiteração da instância. Postulação nova, quando não o seja em termos de conteúdo, sê-lo-á em termos de inconformidade com o anteriormente decidido. Conseqüentemente, o julgamento em grau de recurso não foge às exigências que informam o devido processo legal.²⁰

Não nos parece procedentes as objeções formuladas pelos eminentes processualistas ao critério adotado pelo Supremo Tribunal Federal de apreciar a argüição de relevância da questão federal. Este instituto, em boa hora introduzido no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, em cumprimento ao disposto no art. 119; § 3º, letra "c" da Constituição da República, não é um recurso, nem a apreciação do Supremo Tribunal Federal é prestação jurisdicional. É um juízo pelo qual o Conselho verifica se a questão federal merece ser examinada pela Corte. O Supremo Tribunal Federal não é obrigado a conhecer de todos os recursos extraordinários, mas apenas daqueles que, pela relevância da questão federal, merecem ser julgados pelos seus reflexos na ordem jurídica. O que está em consideração não é, pois, o interesse privado do litigante que, nos dois graus ordinários da jurisdição, obteve o reconhecimento de sua pretensão, mas o interesse público, que requer uma interpretação do direito federal pelo Supremo Tribunal Federal.

14. Não se tratando de prestação jurisdicional, não se pode falar de motivação de sentença. Assim é na França, nos Estados Unidos da América e na República Federal da Alemanha.

Na Emenda Regimental nº 2, de 4-XII-85, se estabeleceu que a ata da sessão do Conselho, ao registrar o acolhimento, no todo ou em parte, da argüição, indique "a questão federal havida como relevante" (art. 327, VIII).

O critério consagrado pelo Supremo Tribunal Federal para a seleção das causas, que devem ser julgadas em seu mérito, perserva a sua função própria, elimina os feitos em que não há questão federal relevante a desentulha a montanha de recursos que não são dignos de apreciação.

²⁰ Calmon de Passos, "Da argüição de relevância da questão federal", em *Revista Forense*, vol. 259, p. 20.