

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 991.762 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**RECTE.(S)** : **MUNICÍPIO DE OSÓRIO**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR - GERAL DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO**  
**RECDO.(A/S)** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**DECISÃO:** Trata-se de agravo cujo objeto é a decisão que não admitiu recurso extraordinário interposto em face do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, assim ementado (eDOC 6, p. 286):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE OSÓRIO. LEI MUNICIPAL Nº 5.487/2014. AUXÍLIO-TRANSPORTE. EXEGESE DO ARTIGO 5º, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DA ISONOMIA.

Ofensa ao artigo 5º, *caput*, da Constituição da República (princípio da isonomia), de observância obrigatória pelos Municípios, por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Dispositivo da lei municipal que exclui os servidores não residentes no município ou nos limítrofes da condição de destinatários da percepção do auxílio-transporte. Distinção injustificável.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.”

No recurso extraordinário, alega-se violação dos arts. 1º, *caput*; 5º, *caput*; 29, *caput*; e 30, II, da Constituição Federal.

Nas razões recursais pertinentes à demonstração de existência de repercussão geral, o recorrente limita-se a dizer que “a decisão ultrapassa os interesses subjetivos das partes, pois a concessão de auxílio-transporte aos

**ARE 991762 / RS**

*servidores municipais que se deslocam fora do limite territorial do Município pode gerar o verdadeiro caos aos cofres públicos.” (eDOC 11, p. 4-5).*

É o relatório. Decido.

A competência recursal do Supremo Tribunal Federal, fixada nos termos do art. 102, III, da Constituição Federal foi objeto de relevante alteração constitucional. A reforma promovida pela Emenda Constitucional 45/2004 incluiu o §3º no art. 102 do texto, estabelecendo, como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, a demonstração da repercussão geral das questões constitucionais debatidas no caso, *in verbis*:

“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”.

A remissão feita à regulamentação legal permitiu ao Poder Legislativo, por meio da Lei 11.418/2006, alterar o então vigente Código de Processo Civil para disciplinar a preliminar. Nos termos de seu art. 543-A, § 1º, a repercussão geral foi definida como a demonstração de que há em determinado processo questões que “ultrapassem os interesses subjetivos da causa”.

A definição legal do instituto introduz, no ordenamento positivo nacional, um conceito que, na experiência comparada, tem sido destinado para a definição funcional de precedentes:

“As decisões podem ser precedentes apenas na medida em que elas são concebidas para se firmarem sobre bases de justificação; porque essas bases de justificação, de acordo com um modelo racional e discursivo de justificação, não podem ficar confinadas a um caso particular. Elas devem ficar disponíveis para aplicação analógica em casos análogos, seja por um simples salto intuitivo de raciocínio analógico ou (de forma mais plausível) por um processo mais reflexivo que

**ARE 991762 / RS**

universaliza as bases de justificação e as testa em face de fatos similares em casos posteriores.”

(MACCORMICK, Neil; SUMMERS, Robert S. *Interpreting precedents: a comparative study*. London: Dartmouth, 1997, p. 543, tradução livre).

Com a mesma compreensão, Luiz Guilherme Marinoni, em pioneira obra sobre o tema, sustentou que a decisão desta Corte nos casos de repercussão geral “espraia-se para além do caso concreto, constituindo a sua *ratio decidendi*, motivo de vinculação tanto para o próprio Supremo Tribunal Federal (vinculação horizontal) como, potencialmente, para os demais órgãos jurisdicionais (vinculação vertical)” (MARINONI, Luiz Guilherme. *Repercussão geral no recurso extraordinário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 79).

As alterações processuais promovidas pelo novo Código de Processo Civil mantiveram os contornos da repercussão geral já delineados pela Lei 11.418. O novo diploma legal, no entanto, ao explicitar a compreensão da definição de precedentes, fixou balizas relevantes para examinar os argumentos que permitam ultrapassar os interesses subjetivos da causa.

O art. 927 do Código de Processo Civil dispõe que serão observados os enunciados de súmulas vinculantes, as decisões desta Corte em controle concentrado de constitucionalidade, os acórdãos em julgamento de recursos extraordinários repetitivos e os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal.

Poder-se-ia aduzir, em interpretação literal, que a observância obrigatória das decisões desta Corte não se estende aos recursos extraordinários que fogem do regime do art. 1.036 do CPC. No entanto, a interpretação sistemática do Código exige que se leve em conta que, caso tenha a repercussão geral reconhecida, o efeito consequente é a suspensão de todos os processos pendentes e em trâmite em todo o território nacional (art. 1.035, § 5º, do diploma processual). Ademais, a contrariedade com súmula ou jurisprudência dominante implica presunção de repercussão geral (art. 1.035, § 3º, do CPC). Se a repercussão geral visa uniformizar a compreensão do direito, obrigação que atinge a

**ARE 991762 / RS**

todo o Poder Judiciário (art. 926 do CPC), então a estabilização, a integridade e a coerência, que têm na repercussão geral presumida importante garantia de uniformidade, devem, necessariamente, também atingir as decisões proferidas nos demais recursos extraordinários.

Por isso, é possível afirmar que, na missão institucional definida pelo constituinte e pelo legislador ao Supremo Tribunal Federal, compete-lhe, no âmbito de sua competência recursal, promover “a unidade do Direito brasileiro tanto de maneira retrospectiva quanto prospectivamente” (MARINONI, Luiz Guilherme. *Repercussão geral no recurso extraordinário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 79).

Tal unidade impõe, como o exige o Código, a juízes e tribunais o dever de observar as decisões do Supremo Tribunal Federal. Isso porque positivou o Código de Processo Civil verdadeiro sistema obrigatório de precedentes que naturalmente decorreria da hierarquização do Judiciário e da função da Corte Suprema. Observe-se, no entanto, que essa obrigatoriedade não se traduz por vinculação obrigatória. Juízes e tribunais, ainda que decidam com base na jurisprudência dominante dos Tribunais Superiores, têm o dever de motivação, conforme exige o disposto no art. 489, § 1º, do CPC. Dessa forma, devem demonstrar por que o precedente invocado é aplicável ao caso concreto, ou, inversamente, por que se deve realizar uma distinção ou superação do precedente neste mesmo caso concreto. Noutras palavras, o sistema de precedentes explicitado pelo Código de Processo Civil apenas impôs relevante ônus argumentativo a juízes e tribunais quando julgam os casos que assomam a seus órgãos.

Esse ônus argumentativo impõe a este Supremo Tribunal Federal um dever de cautela a fim de permitir efetivo diálogo exigido pelo sistema de precedentes. Esse diálogo está na base do sistema de precedentes e é, precisamente, o que permite uniformizar a jurisprudência nacional. Não se pode confundir a mera decisão em sede recursal com o conceito uniformizador do precedente. Há, por isso, um elemento crítico na decisão que se torna precedente. Como afirmou Geoffrey Marshall, “a perspectiva crítica sobre um precedente sugere que o que o torna

**ARE 991762 / RS**

vinculante é a regra exigida de uma adequada avaliação do direito e dos fatos” (MARSHALL, Geoffrey. *What is binding in a precedent*. In: MACCORMICK, Neil; SUMMERS, Robert S. *Interpreting precedents: a comparative study*. London: Dartmouth, 1997, p. 503-504, tradução livre).

É precisamente essa a função cumprida pelo instituto da repercussão geral, isto é, viabilizar o adequado juízo sobre os fatos examinados no caso concreto e a interpretação do direito dada pelas instâncias inferiores, de forma a permitir replicar, por analogia, aos casos que lhe forem análogos, a solução jurídica acolhida pelo Supremo Tribunal Federal.

Frise-se que, ante a inércia do Poder Judiciário, a viabilização do juízo crítico em sede de repercussão geral é promovida pelas partes. Trata-se, com efeito, de etapa do recurso que impõe às partes o dever de fundamentação específica. Na linha de diversos precedentes desta Corte a ausência dessa arguição (AI-QO 664.567, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 6.9.2007) ou sua inadequada fundamentação (ARE 858.726-AgR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 16.03.2015; RE 762.114-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 10.08.2015) inviabiliza o conhecimento do recurso interposto perante o Supremo Tribunal Federal.

No que tange ao conteúdo de tal demonstração, deve-se reconhecer no sistema de precedentes positivado pelo Código indeclinável diretriz interpretativa, a partir da teleologia do instituto. Tal perspectiva funcionalista permite reconhecer, de antemão, que dificilmente supre a exigência de fundamentação a mera asserção sobre erro no exame das premissas fáticas ou a aplicação indevida de norma jurídica nitidamente redigida.

Tampouco devem ser admitidas como razões suficientes para o exame da repercussão geral normas que possam ser depreendidas analogamente de casos análogos já julgados pelo Tribunal, sem que em face deles seja feita a devida distinção ou superação, a permitir que o Tribunal possa examinar a conveniência de realização de audiências públicas ou de autorizar a participação de terceiros para rediscutir a tese (art. 927, § 2º, do CPC). Encontraria dificuldades, outrossim, a

**ARE 991762 / RS**

repercussão suscitada a partir de lei local sem que se demonstre sua transcendência, especialmente a todo o território nacional.

Em vista dos parâmetros fixados pelo art. 1.035, § 1º, do Código de Processo Civil, é possível assentar, ainda, que dificilmente ostentaria repercussão geral a questão econômica que não apresente dados suficientes para estimar a relação de causalidade entre a decisão requerida e o impacto econômico ou financeiro potencialmente causado. Afigura-se improvável, também, o conhecimento de questão social que sequer apresente titularidade difusa ou coletiva. No que tange à questão político-institucional, tem poucas chances de atender ao ônus de fundamentação a arguição de repercussão geral que deixe de demonstrar pertinência relativamente aos órgãos que integram a alta organização do Estado ou das pessoas jurídicas de direito público que compõem a Federação. Finalmente, dificilmente daria margem ao exame da repercussão geral a questão jurídica arguida que não faça o cotejamento entre a decisão recorrida e a interpretação dada por outros órgãos jurisdicionais ou que não saliente possíveis consequências advindas da adoção pelo Supremo Tribunal Federal do entendimento postulado em sede recursal nos demais órgãos integrantes do Poder Judiciário. Alternativamente, também dificilmente atenderia ao ônus de fundamentação jurídica a arguição que não condiga com uma insuficiente proteção normativa ou interpretativa de um direito fundamental.

Registre-se, por fim, que o dever de fundamentação vinculada é ônus que incumbe às partes e somente a elas. “Pode o Supremo admitir recurso extraordinário entendendo relevante e transcendente a questão debatida por fundamento constitucional diverso daquele alvitado pelo recorrente” (MARINONI, Luiz Guilherme. *Repercussão geral no recurso extraordinário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 42). Essa faculdade, em verdade um poder-dever pelo qual a Corte cumpre sua função constitucional, depende, no entanto, para que seja adequadamente exercida, que as partes demonstrem minudentemente as razões pelas quais o Supremo Tribunal Federal deve criar um precedente daquele determinado caso concreto.

**ARE 991762 / RS**

Não cabe, aqui, invocar o dever de colaboração para exigir da Corte a explicitação das razões pelas quais as partes em casos concretos deixaram de cumprir o ônus da fundamentação da repercussão geral. Em casos tais, o que se estaria a postular era que o próprio Relator suprisse o vício processual. Em decorrência do sistema de precedentes, recém-positivado pelo Código de Processo Civil, é necessário que o Supremo Tribunal Federal, no desempenho de sua competência recursal, haja com prudência, a fim de estabilizar, de forma íntegra e coerente, a jurisprudência constitucional.

Por não ter se desvencilhado do ônus de fundamentar necessária e suficientemente a preliminar de repercussão geral suscitada, com fulcro no art. 102, § 3º, da Constituição Federal e no art. 21, § 1º, do RISTF, deixo de conhecer do recurso extraordinário.

Publique-se.

Brasília, 19 de setembro de 2016.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

*Documento assinado digitalmente*