

Artigo

Análise recursal no âmbito do controle de constitucionalidade

Appeal analysis within the scope of constitutionality control

Bruna Fernandes Pereira de Carvalho¹

¹Especialista em Processo Civil Contemporâneo pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco. ORCID: 0009-0008-2046-1986. E-mail: brunafpcarvalho@hotmail.com.

Submetido em: 03/05/2025, revisado em: 07/05/2025 e aceito para publicação em: 14/04/2025.

Resumo: O presente artigo se destina a desenvolver um estudo crítico acerca da análise dos recursos no âmbito do controle de constitucionalidade. Entre os aspectos examinados, incluem-se as hipóteses de cabimento, a legitimidade recursal e o prazo dos recursos respectivos. O principal critério de aferição impõe a pesquisa acerca da diferenciação entre o controle concentrado e difuso, além da norma utilizada como parâmetro de controle, para que se defina as hipóteses de cabimento e aos legitimados. Para desenvolver tal exame crítico, foi analisada a evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal, tendo sido averiguada a necessidade de adequar as hipóteses de cabimento e os pressupostos recursais às especificidades do controle de constitucionalidade.

Palavras-Chave: controle de constitucionalidade; recorribilidade; repercussão geral.

Abstract: This article aims to develop a critical study on the analysis of resources within the scope of constitutionality control. Among the aspects examined are the hypotheses of suitability, appeal legitimacy and the deadline for the respective appeals. The main measurement criterion requires research into the differentiation between concentrated and diffuse control, in addition to the standard used as a control parameter, so that the hypotheses of appropriateness and legitimization can be defined. To develop such a critical examination, the evolution of the understanding of the Federal Supreme Court was analyzed, and the need to adapt the appropriate hypotheses and appeal assumptions to the specificities of constitutionality control was investigated.

Keywords: constitutionality control; appealability; general repercussion.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O controle de constitucionalidade está intrinsecamente relacionado às Constituições rígidas, isto é, aquelas que adotam mecanismos de atualização mais complexos do que os aplicados para as demais leis que compõem o ordenamento jurídico. Além disso, para garantir a supremacia da constituição é necessária a existência de um órgão diferente e independente daquele que legisla, no caso brasileiro, o Supremo Tribunal Federal (STF).

No Brasil, adota-se o controle de constitucionalidade político quando da atribuição do poder de veto realizado pelo Presidente da República nos termos do artigo 66, § 1º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), bem como na hipótese em que a Comissão de Constituição e Justiça rejeita proposição legislativa por entender contrária à Constituição. Assim, o controle político de constitucionalidade no Brasil será realizado previamente à promulgação da norma.

De seu turno, o controle jurisdicional de constitucionalidade é feito pelo Poder Judiciário e, em regra, será posterior. Não obstante, o STF admite a legitimidade do parlamentar da casa em que está tramitando o projeto para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo (STF, 2003).

No que tange aos modelos de controle, tem-se a divisão entre difuso e concentrado. O controle difuso de constitucionalidade, surgiu nos Estados Unidos da América, em 1803, a partir do caso *Marbury versus Madison*, no qual foi analisada a supremacia formal da

Constituição em relação às normas infraconstitucionais que lhe fossem incompatíveis, com a consequente nulidade da espécie normativa em antinomia com o texto maior, no que posteriormente foi denominada pelos constitucionalistas como “Doutrina Marshall”.

A característica principal do modelo difuso é o reconhecimento de que qualquer órgão do Judiciário, ao analisar o caso concreto, pode fazer o controle de constitucionalidade e afastar a aplicação de uma determinada lei, a fim de primar pela supremacia da Constituição. A primeira Constituição brasileira a adotar o modelo difuso foi a de 1891.

No controle difuso, a solução do caso concreto depende da análise da compatibilidade da norma que o fundamenta com a Constituição. Nesse sentido, o autor da ação, quando procura o Judiciário, não o faz para obter a declaração de inconstitucionalidade, mas para requerer direito próprio, cujo fundamento é a Constituição, isto é, não há uma ação específica no controle difuso destinada a impulsionar uma atividade do Judiciário, a arguição de inconstitucionalidade é apenas um incidente no processo.

Por sua vez, o controle concentrado (ou reservado) de constitucionalidade surgiu na Áustria, em 1920, a partir do pensamento defendido por Hans Kelsen, segundo o qual um único órgão deve ser encarregado de interpretar a Constituição com definitividade. Kelsen estruturou a ordem jurídica de modo a concebê-la como um sistema de normas hierarquizadas, um verdadeiro edifício de normas superpostas no qual cada norma extrai seu fundamento de validade de uma norma superior.

2 DO POSSÍVEL CABIMENTO DE RECURSOS NAS AÇÕES DO CONTROLE

CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE PERANTE O STF

Inicialmente, é preciso destacar que no controle concentrado a análise da norma não parte de casos concretos, mas da própria norma em abstrato, isto é, o objeto é uma lei ou um ato normativo em tese, em relação a qual se pede a declaração de sua inconstitucionalidade, ou de sua constitucionalidade ou, ainda, de sua não recepção.

O art. 102 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) dispõe que compete ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição, cabendo-lhe processar e julgar, originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal. Há, ainda, previsão de cabimento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Dessa forma, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, a análise da compatibilidade de leis e atos normativos utilizando-se como parâmetro de controle a Constituição Federal, cabe, precipuamente, ao Supremo Tribunal Federal. Além disso, os legitimados para o ajuizamento das ações do controle concentrado perante o STF estão previstas no rol taxativo do art. 103 da CF/88.

Por sua vez, a regulamentação infraconstitucional das ações do controle concentrado foi realizada pelas Leis 9.868/99 e 9.882/99. Nessa toada, o art. 4º da Lei 9.868/99 assim dispõe:

Art. 4o A petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator.

Parágrafo único. Cabe agravo da decisão que indeferir a petição inicial.

No mesmo sentido é o art. 4º da Lei 9.882/99:

Art. 4o A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de argüição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1o Não será admitida argüição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

§ 2o Da decisão de indeferimento da petição inicial caberá agravo, no prazo de cinco dias.

Não obstante, o STF possui entendimento no sentido de que em se tratando de decisão do Pleno que não conhece a ação direta de inconstitucionalidade, não é cabível o agravo a que alude o parágrafo único do artigo 4º da Lei 9.868/1999, que, portanto, só é admissível contra despacho do relator que liminarmente indefere petição inicial de ação dessa natureza (STF, 2000).

Em relação ao prazo do agravo, tem-se que não se aplica o prazo de 15 dias previsto no art. 1.003, §5º, do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15). Dessa forma, deve-se aplicar o art. 317 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF) que estabelece o prazo de 05 dias:

Art. 317. Ressalvadas as exceções previstas neste Regimento, caberá agravo regimental, no prazo de cinco dias de decisão do Presidente do Tribunal, de Presidente de Turma ou do Relator, que causar prejuízo ao direito da parte.

Conquanto o RISTF não seja lei em sentido formal, foi formalmente recepcionado pela Constituição Federal de 1988 com *status* de lei ordinária, tendo, portanto, plena aplicabilidade até ser derogado pelo órgão competente (STF, 2006).

Além disso, não se aplica ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade a norma que concede prazo em dobro à Fazenda Pública. Nesse sentido, de acordo com o art. 183 do CPC/15, a Fazenda Pública possui prazo em dobro para recorrer:

Art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.

O Supremo Tribunal Federal possui o entendimento no sentido de que a previsão do prazo em dobro trazida atualmente pelo art. 183 do CPC/2015 tem incidência unicamente nos processos subjetivos, ou seja, que discutem situações concretas e individuais, não se aplicando aos processos de controle concentrado de constitucionalidade (STF, 2019).

Ademais, o § 2º do art. 183 do CPC/15, estabelece que “Não se aplica o benefício da contagem em dobro quando a lei estabelecer, de forma expressa, prazo próprio para o ente público.”.

O processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade configura típico processo de caráter objetivo, destinado a viabilizar o julgamento, não de uma relação jurídica concreta, mas de validade da lei em tese. Dessa forma, o tratamento isonômico da matéria decorre do princípio republicano, conforme preceitua o Min. Alexandre de Moraes em seu voto na ADI 5814:

Nessa quadra litigiosa, vigora o interesse secundário da Administração Pública, centrado no resguardo do erário, o que exige, no cumprimento dessa finalidade, o deferimento de vantagens com fulcro no princípio da igualdade aristotélica, “justificadas pelo excessivo volume de trabalho, pelas dificuldades estruturais da Advocacia Pública e pela burocracia inerente à sua atividade, que dificulta o acesso aos fatos, elementos e dados da causa que reforça a desigualdade da Fazenda Pública e os particulares, justificando a existência

de prerrogativas processuais em favor do Poder Público”, leciona CUNHA (Id. 2016, p. 33).

Por sua vez, nos processos objetivos, não há conflito de interesses entre as partes nem se encontram particulares nos polos, o que, por si só, já revela a prescindibilidade do gozo do prazo dobrado pautado na isonomia. (STF, 2019)

Em relação a recorribilidade das decisões de mérito, o art. 26 da Lei 9868/99 assim prevê:

Art. 26. A decisão que declara a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo em ação direta ou em ação declaratória é irrecurível, ressalvada a interposição de embargos declaratórios, não podendo, igualmente, ser objeto de ação rescisória.

Portanto, a decisão que declara a constitucionalidade ou inconstitucionalidade das leis e atos normativos é irrecurível, cabendo apenas a interposição de embargos de declaração para sanar eventual obscuridade, omissão, contradição ou correção de erro material, nos termos do art. 1.022 do CPC/15.

Nesse sentido, o STF declarou constitucional a parte final do art. 26 que dispõe acerca da impossibilidade de ajuizamento de ação rescisória (STF, 2023). O Supremo entendeu que a Constituição apesar de prevê regras de competência para julgamento de ação rescisória, não impõe seu cabimento de modo absoluto.

Logo, a vedação por lei especial à ação rescisória em determinados processos não pode ser reputada inconstitucional, estando em consonância com a segurança jurídica. Foi destacado, ainda, que o efeito vinculante da decisão não alcança o próprio Supremo Tribunal, a fim de evitar a fossilização da Constituição.

3 DA RECORRIBILIDADE DAS DECISÕES NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE NO ÂMBITO ESTADUAL

O artigo 125, § 2º, da Constituição Federal prevê que “cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual”. Assim, os Tribunais de Justiça, além de promoverem o controle difuso, realizam também o controle abstrato de constitucionalidade em face da Constituição estadual.

Nesse sentido, ao passo que o Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição Federal, o Tribunal de Justiça é o guardião da Constituição estadual. Portanto, o parâmetro de controle é a Constituição estadual, de modo que a Constituição Federal não pode ser utilizada como referência autônoma do controle abstrato de constitucionalidade estadual.

Dessa forma, a representação de inconstitucionalidade estadual tem como objeto leis e atos normativos municipais e estaduais contrários à Constituição estadual. Leis ou atos normativos federais só

poderão ser objeto de controle abstrato e concentrado perante o Supremo Tribunal Federal, tomando-se por referência dispositivo da Constituição Federal.

Por outro lado, o STF entendeu ser constitucional dispositivo de constituição estadual que confere ao tribunal de justiça local a prerrogativa de processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade contra leis e atos normativos municipais tendo como parâmetro a Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos estados. (STF, 2021a).

De acordo com o Ministro Luis Roberto Barroso, normas de reprodução obrigatória são:

As disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local. (STF, 2016).

Isto posto, admite-se o controle abstrato de constitucionalidade, pelo Tribunal de Justiça, de leis e atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição da República, apenas quando o parâmetro de controle invocado for norma de reprodução obrigatória ou exista, no âmbito da Constituição estadual, regra de caráter remissivo à Carta federal.

Nota-se no artigo 125, § 2º, da Constituição Federal, a autorização expressa para que os Estados instituem a ação direta de inconstitucionalidade (representação de inconstitucionalidade). Como a inconstitucionalidade não se dá apenas por ação, admite-se a criação de ação direta de inconstitucionalidade por omissão estadual. Por simetria, embora não esteja expresso na Lei Maior, a ação declaratória de constitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental também poderão constar da Constituição estadual.

Não há no texto da Constituição Federal a enumeração do rol de legitimados da ação direta de inconstitucionalidade estadual, de modo que os próprios entes federativos, no uso de sua autonomia, definirão quais as ações do controle concentrado serão adotadas e quais são os legitimados ativos. Entretanto, a Lei Maior proibiu que seja dada a legitimação de agir a um único órgão (125, § 2º).

Apesar disso, o STF tem o entendimento de que os Estados-membros da Federação, no exercício da competência outorgada pela Constituição Federal (art. 25, caput, c/c art. 125, § 2º, CF), não podem afastar a legitimidade ativa do Chefe do Ministério Público estadual para propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local. (STF, 2021b)

Em relação a recorribilidade da decisão de mérito da ADI estadual, tem-se que não se aplica o art. 26 da Lei 9882/99 de forma integral. As decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça nas ações de inconstitucionalidade são,

em regra, irrecorríveis, uma vez que o parâmetro utilizado como referência é dispositivo da Constituição estadual.

Diz-se em regra porque é possível que a ação direta de inconstitucionalidade tenha sido proposta tomando-se por parâmetro dispositivo da Constituição estadual que é norma de reprodução obrigatória da Constituição Federal (expressa ou implícita). Nesse caso, quando o Tribunal de Justiça faz a análise do caso, por consequência, também interpreta dispositivo da Constituição Federal, motivo pelo qual é cabível o recurso extraordinário (RE), uma vez que cabe ao STF trazer a interpretação definitiva da Constituição Federal. Observe-se:

AGRAVOS REGIMENTAIS EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ADMISSIBILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO APENAS SE ESTIVER EM JOGO QUESTÃO QUE ENVOLVA NORMA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS MEMBROS. CONTROVÉRSIA QUE SE RESOLVEU NO ÂMBITO LOCAL. AGRAVOS AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO.

I – Tratando-se de ação direta de inconstitucionalidade da competência do Tribunal de Justiça local – lei estadual ou municipal em face da Constituição estadual –, somente é admissível o recurso extraordinário diante de questão que envolva norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória na Constituição estadual.

II – Agravos regimentais aos quais se nega provimento.
(STF, 2013)

Na situação, o recurso extraordinário, que é ação típica do controle concreto, estará sendo utilizado no âmbito do controle abstrato estadual, de modo que seus efeitos serão afetados, segundo posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF, 2017). Na hipótese, uma vez declarada a inconstitucionalidade da lei em sede de RE, a decisão produzirá eficácia contra todos (efeito erga omnes), efeito vinculante e efeito *ex tunc*.

Nos termos do art. 102, III, “a”, da CF/88, compete ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição, cabendo-lhe julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição Federal.

Assim, além do preenchimento genérico dos requisitos extrínsecos e intrínsecos de todos os recursos, o recorrente, no recurso extraordinário, precisa demonstrar o prequestionamento da matéria e a repercussão geral.

Apesar do Constituinte de 1988 não fazer expressa menção ao requisito do prequestionamento, sedimentou-se a orientação segundo a qual o recurso não será admitido caso inexistir, sobre a matéria, decisão proferida pelas instâncias ordinárias.

Essa exigência tem como fundamento impedir que seja analisada no recurso extraordinário matéria que não tenha sido objeto de decisão prévia, vedando-se a apreciação de forma originária pelo STF. Portanto, o prequestionamento funciona como indicador dos limites materiais do recurso, vale dizer, apenas a matéria efetivamente decidida pelas instâncias ordinárias será analisada pelo Tribunal Superior. Neste contexto, Rodolfo de Camargo Mancuso afirma:

A ideia do prequestionamento, ensina Alfredo Buzaid em voto no AgReg em embargos, no RE 96.802 (RTJ 109/299), “tal como foi consagrada nos cânones constitucionais acima citados, tem a sua origem na Lei Judiciária (Judiciary Act) norteamericana, de 24 de setembro de 1789. Esta lei admitiu das decisões da Justiça Estadual recurso para a Corte Suprema, recurso que recebeu o nome de Writ of error. Coolley observa que “é essencial, para a proteção da jurisdição nacional e para prevenir conflito entre Estado e autoridade federal, que a decisão final sobre toda questão surgida com referência a ela fique com os tribunais da União, e como tais questões devem surgir frequentemente primeiro nos tribunais do Estados, dispôs-se pelo Judiciary Act deslocar para a Corte Suprema dos Estados Unidos a decisão ou resolução final, segundo o direito ou segundo a equidade, proferida em qualquer causa pelo mais alto tribunal do Estado, onde se questiona acerca da validade de tratado, lei ou ato praticado por autoridade da União e a decisão é contrária a essa validade; ou onde se questiona sobre a validade de uma lei ou de um ato cometido por autoridade de algum Estado, sob o fundamento de que repugna à Constituição tratados ou leis dos Estados Unidos e a decisão é favorável à validade; ou onde se questiona sobre algum título, direito, privilégio ou imunidade, reclamado segundo a Constituição, tratado ou lei federal ou ato feito ou autoridade exercida pelos Estados Unidos e a decisão é contrária ao título, direito, privilégio ou imunidade reclamado por qualquer das partes com base na Constituição, tratado, lei, ato ou autoridade”.

(MANCUSO, 2007. p. 153)

Além disso, com o advento da Emenda Constitucional 45/2004, foi acrescentado ao artigo 102 da CF/88 o requisito da repercussão geral, posteriormente regulamentada mediante alterações no Código de Processo Civil e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, de acordo com o Ministro Dias Toffoli:

Convém destacar que a repercussão geral foi instituída, inicialmente, para servir como filtro para que o Tribunal pudesse se debruçar com maior qualidade sobre os temas constitucionais relevantes objeto de recurso extraordinário, mas, com a evolução de sua disciplina legal, passou

também a buscar racionalizar o julgamento de demandas sobre o mesmo tema na Corte.

Em outras palavras, uma das funções precípua da repercussão geral é impedir que causas semelhantes às já debatidas pela via extraordinária sejam novamente apreciadas, dada a possibilidade de interposição de recursos repetitivos, ocasionando congestionamento na prestação jurisdicional. (STF, 2023a e STF, 2023b)

Percebe-se, portanto, que o recurso extraordinário é instrumento de consecução da função do STF como corte constitucional e não mera instância recursal, ressalta Mancuso:

Assim como o STF não é simplesmente mais um Tribunal Superior, e sim a Corte Suprema, encarregada de manter o império e a unidade do direito constitucional, também o recurso extraordinário não configura mais uma possibilidade de impugnação, e sim o remédio de cunho político-constitucional (seus pressupostos não estão na lei processual) que permite ao STF dar cumprimento à elevada missão de guarda da Constituição (CF, art. 102, caput). (MANCUSO, 1991. p 138)

A análise da existência ou não da repercussão geral, inclusive o reconhecimento de presunção legal de repercussão geral, é de competência exclusiva do STF. O art. 1.035 do CPC/15 regulamenta a matéria nos seguintes termos:

Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.

§ 1º Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.

§ 2º O recorrente deverá demonstrar a existência de repercussão geral para apreciação exclusiva pelo Supremo Tribunal Federal.

§ 3º Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar acórdão que:

I - contrarie súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal;

III - tenha reconhecido a inconstitucionalidade de tratado ou de lei federal, nos termos do art. 97 da Constituição Federal.

§ 4º O relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

§ 5º Reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que

versem sobre a questão e tramitem no território nacional.

§ 6º O interessado pode requerer, ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal de origem, que exclua da decisão de sobrestamento e inadmita o recurso extraordinário que tenha sido interposto intempestivamente, tendo o recorrente o prazo de 5 (cinco) dias para manifestar-se sobre esse requerimento.

§ 7º Da decisão que indeferir o requerimento referido no § 6º ou que aplicar entendimento firmado em regime de repercussão geral ou em julgamento de recursos repetitivos caberá agravo interno. (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

§ 8º Negada a repercussão geral, o presidente ou o vice-presidente do tribunal de origem negará seguimento aos recursos extraordinários sobrestados na origem que versem sobre matéria idêntica.

§ 9º O recurso que tiver a repercussão geral reconhecida deverá ser julgado no prazo de 1 (um) ano e terá preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus.

§ 10. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016)

§ 11. A súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no diário oficial e valerá como acórdão.

Importante notar que o § 3º traz situações de presunção absoluta de repercussão geral, que têm como ponto comum a valorização dos entendimentos consolidados pelo Supremo Tribunal Federal.

Por sua vez, o inciso III, do §3º, restringe a repercussão geral nos casos de declaração de inconstitucionalidade de lei federal apenas. Nesse contexto, foi ajuizada ADI solicitando a declaração de inconstitucionalidade do termo para ampliar para todas as leis, contudo o STF rejeitou o pedido, apontando que o alcance da lei federal justifica a restrição, bem como impede uma ampliação exagerada da competência da Corte. (STF, 2023a).

2. A edição do Código de Processo Civil de 2015 consagrou a compreensão de que o processo deve ser mediador adequado entre o direito posto e sua realização prática, e não um fim em si mesmo. A necessidade de se conferir efetividade aos direitos é o principal vetor axiológico do novo sistema processual, para cuja realização convergem os princípios da duração razoável do processo, da primazia do julgamento de mérito, da necessidade de se conferir coesão e estabilidade aos precedentes jurisdicionais, dentre outros.

(...)

10. O art. 1.035, § 3º, inciso III, não estabelece privilégio inconstitucional em favor da União. A presunção criada coaduna-se com o objetivo do CPC/2015 de garantir a efetividade da prestação

jurisdicional, visto que o deslinde de matéria relativa à constitucionalidade de norma federal tem a aptidão de conferir solução a um número significativo de litígios. A medida promove a eficiência e a coerência na aplicação do direito e o tratamento isonômico de jurisdicionados que se encontrem na mesma situação jurídica no território nacional. A extensão da presunção às leis estaduais, distritais e municipais esvaziaria a finalidade do instituto, considerando-se a quantidade de estados e municípios da Federação Brasileira.

Nesse sentido, o Ministro Relator Dias Toffoli nas ADI nºs 5.492 e 5.737 assim se posicionou:

Considerados os contextos fático e normativo descritos, entendo que a presunção legal estabelecida pelo legislador processual, que ora se impugna, coaduna-se com o objetivo, tantas vezes aqui suscitado, de garantir a eficiência e a efetividade da prestação jurisdicional, com a resolução da maior quantidade possível de demandas nas quais se discuta mesmo tema de natureza constitucional. (STF, 2023a e STF, 2023b)

Por fim, o Supremo Tribunal Federal entendeu, ainda, que quando o recurso extraordinário é interposto contra a decisão do Tribunal de Justiça em sede de controle abstrato, não há a necessidade de observância de quórum de maioria absoluta no julgamento do RE, afastando-se a cláusula da Reserva de Plenário contida no artigo 97 da Lei Maior (STF, 2002).

Ademais, a legitimidade recursal no controle concentrado é paralela à legitimidade processual ativa, sendo restrita a prerrogativa de recorrer das decisões tomadas em sede de ação direta. Nesse contexto, o Estado-membro não possui legitimidade para recorrer contra decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, ainda que a ADI tenha sido ajuizada pelo respectivo Governador:

A legitimidade para recorrer, nestes casos, é do próprio Governador (previsto como legitimado pelo art. 103 da CF/88) e não do Estado-membro. (STF, 2018).

É do Prefeito do Município, e não do próprio Município ou de seu Procurador-Geral, a legitimidade para fazer instaurar, mesmo em âmbito local (CF, art. 125, § 2º), o processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade e, neste, interpor os recursos pertinentes, inclusive o próprio recurso extraordinário. (STF, 2014)

Por outro lado, o STF decidiu que os procuradores públicos têm capacidade postulatória para interpor recursos extraordinários contra acórdãos proferidos em sede de ação de controle concentrado de constitucionalidade, nas hipóteses em que o legitimado para a causa outorgue poderes aos subscritores das peças recursais. (STF, 2020).

Isso porque, apesar de ser obrigatória a assinatura da ação direta de inconstitucionalidade pelos legitimados do art. 103 da CF/88 ou, por simetria, pelos legitimados previstos na Constituição estadual, os atos subsequentes ao ajuizamento da ação são atos de natureza técnica. Logo, devem ser assinados, obrigatoriamente, pelos procuradores da parte legitimada. Assim, os recursos em ação direta de inconstitucionalidade até podem vir assinados pelo legitimado conjuntamente com o Procurador, mas é sempre essencial a presença de advogado.

Por fim, o § 1º do art. 138 do CPC afirma, de maneira geral, que o *amicus curiae* pode opor embargos de declaração. Observe-se:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.
(...)

No entanto, o STF entende que a disciplina do §1º do art. 138 do CPC não se aplica aos processos objetivos e causas com repercussão geral que tramitam na Corte. Assim, os colaboradores admitidos em processos objetivos e causas com repercussão geral na condição de *amicus curiae* não detêm legitimidade para recorrer de decisões de mérito, ainda que tenham participado do julgamento. Nesse sentido:

A jurisprudência do STF fixou-se no sentido de que as entidades que participam dos processos objetivos de controle de constitucionalidade na condição de *amici curiae*, ainda que apóiem aos autos relevantes informações ou dados técnicos, não possuem a legitimidade recursal para opor embargos de declaração. (STF, 2023c)

Vale ressaltar que, se o *amicus curiae* apresentar embargos, o relator, a seu critério, pode conhecer os argumentos e apreciá-los no voto. O fundamento para isso é o art. 323, § 3º, do Regimento Interno do STF:

Art. 323. 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.
(...)

§ 3º Mediante decisão irrecorrível, poderá o(a) Relator(a) admitir de ofício ou a requerimento, em

prazo que fixar, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, sobre a questão da repercussão geral.

4 DOS RECURSOS NO ÂMBITO DO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE

A principal característica desse modelo é o reconhecimento de que qualquer órgão do Judiciário, ao analisar caso concreto, pode fazer o controle de constitucionalidade e afastar a aplicação de uma determinada lei, a fim de primar pela supremacia da Constituição.

No controle difuso, a solução do caso concreto depende da análise da compatibilidade da norma que o fundamenta com a Constituição. O autor da ação, quando procura o Judiciário, não o faz para obter uma declaração de inconstitucionalidade de lei, mas para requerer direito próprio, cujo fundamento é a Constituição.

A arguição de inconstitucionalidade da norma que está sendo aplicada ao caso concreto é apenas um incidente no processo, é um pedido acessório, razão pela qual esse controle de constitucionalidade é também conhecido como incidental.

No controle difuso, a decisão que afasta a aplicação de uma norma ao caso concreto só alcança as partes do processo (eficácia *inter partes*), de modo que a lei atacada continua a existir no ordenamento jurídico e a produzir os seus efeitos para terceiros. A decisão, em regra, produz efeitos retroativos desde a origem (*ex tunc*), uma vez que a norma declarada inconstitucional é nula.

Nesse sentido, caso a inconstitucionalidade seja declarada por juiz de primeiro grau, o recurso cabível será o recurso previsto no CPC/15 para a respectiva decisão, conforme as normas gerais recursais.

Contudo, caso a declaração de inconstitucionalidade seja feita em sede de tribunal, deve-se respeitar a cláusula de reserva de plenário nos moldes do art. 97 da CF/88 que estabelece que somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

Nesse contexto, no controle difuso de constitucionalidade, não há necessidade de pedido das partes para que haja o deslocamento do incidente de inconstitucionalidade para o Pleno do tribunal. Isso porque é dever de ofício do órgão fracionário esse envio, uma vez que não pode declarar expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, nem afastar sua incidência, no todo ou em parte (STF, 2014).

O CPC/15 prevê nos arts. 948 a 950 o incidente de arguição de inconstitucionalidade, de forma que arguida, em controle difuso, a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público, o relator, após ouvir o Ministério Público e as partes, deve submeter a questão à turma ou à câmara à qual competir o conhecimento do processo.

Assim, se a arguição for rejeitada, prosseguirá o julgamento, caso seja acolhida, a questão será submetida ao plenário do tribunal ou ao seu órgão especial, onde houver. Por outro lado, os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário ou ao órgão especial a arguição de inconstitucionalidade quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão. Veja-se:

Art. 948. Arguida, em controle difuso, a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público, o relator, após ouvir o Ministério Público e as partes, submeterá a questão à turma ou à câmara à qual competir o conhecimento do processo.

Art. 949. Se a arguição for:

I - rejeitada, prosseguirá o julgamento;

II - acolhida, a questão será submetida ao plenário do tribunal ou ao seu órgão especial, onde houver.

Parágrafo único. Os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário ou ao órgão especial a arguição de inconstitucionalidade quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão.

Art. 950. Remetida cópia do acórdão a todos os juízes, o presidente do tribunal designará a sessão de julgamento.

§ 1º As pessoas jurídicas de direito público responsáveis pela edição do ato questionado poderão manifestar-se no incidente de inconstitucionalidade se assim o requererem, observados os prazos e as condições previstos no regimento interno do tribunal.

§ 2º A parte legitimada à propositura das ações previstas no art. 103 da Constituição Federal poderá manifestar-se, por escrito, sobre a questão constitucional objeto de apreciação, no prazo previsto pelo regimento interno, sendo-lhe assegurado o direito de apresentar memoriais ou de requerer a juntada de documentos.

§ 3º Considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, o relator poderá admitir, por despacho irreconstruível, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

Percebe-se, portanto, que o incidente de inconstitucionalidade provocará o surgimento de três distintos acórdãos. O primeiro, que acolhe a arguição de inconstitucionalidade, o segundo será do Plenário que julga o incidente e o terceiro o do órgão fracionário que julga a questão principal. De acordo com o STF, caberá recurso

extraordinário a ser interposto pelas partes do processo subjetivo apenas do último acórdão. Nesse sentido:

Súmula 513-STF: A decisão que enseja a interposição de recurso ordinário ou extraordinário não é a do plenário, que resolve o incidente de inconstitucionalidade, mas a do órgão (câmaras, grupos ou turmas) que completa o julgamento do feito. (STF, 1969)

Assim, a decisão do Pleno ou do órgão equivalente, que acolhe a arguição de inconstitucionalidade, é irrecorrível, motivo pelo qual somente caberá recurso extraordinário da decisão posteriormente proferida pela Turma ou Câmara que vier fixar, no caso concreto, a interpretação a ser observada, completando o julgamento da causa.

Nesse sentido, veja-se ementa do RE 532.523-AgR, julgado sob relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREMATURO. JULGAMENTO. ÓRGÃO ESPECIAL. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECISÃO PROFERIDA PELO ÓRGÃO COMPETENTE QUE COMPLETA O JULGAMENTO DO FEITO. NÃO OCORRÊNCIA. SÚMULA 513 DO STF. AGRAVO IMPROVIDO.

I – O recurso extraordinário foi interposto prematuramente, uma vez que a decisão que enseja a interposição do extraordinário não é a do Órgão Especial que julgou o incidente de inconstitucionalidade, mas aquela proferida, posteriormente, pelo órgão competente, que completa o julgamento do feito. Incidência da Súmula 513 do STF. Precedentes.

II - Agravo regimental improvido. (STF, 2007)

Dessa forma, conclui-se que, no controle difuso de constitucionalidade, o julgamento do incidente de inconstitucionalidade pelo Plenário ou Órgão Especial possui natureza intermediária e não definitiva quanto ao mérito da causa, razão pela qual não admite, de imediato, a interposição de recurso extraordinário. Apenas a decisão final do órgão fracionário, que aplica a tese firmada ao caso concreto e encerra o julgamento do feito, é passível de impugnação por meio de recurso extraordinário, conforme estabelece a Súmula 513 do STF.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da recorribilidade nas ações de controle de constitucionalidade, tanto no modelo concentrado quanto no difuso, revela a complexidade e a sofisticação do sistema jurídico brasileiro na defesa da supremacia da Constituição.

No âmbito do controle concentrado, destaca-se a rigidez procedimental e a limitação recursal, com a irrecorribilidade das decisões de mérito, ressalvados os embargos de declaração, em nome da segurança jurídica e

da estabilidade das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal. Já no controle difuso, a recorribilidade segue as regras gerais do processo civil, com especial atenção à cláusula de reserva de plenário e à sistemática do incidente de inconstitucionalidade.

No plano estadual, a autonomia dos entes federativos permite a adaptação do modelo federal, respeitados os limites constitucionais, especialmente quanto à legitimidade ativa e à possibilidade de interposição de recurso extraordinário quando envolvidas normas de reprodução obrigatória. A jurisprudência do STF tem desempenhado papel fundamental na consolidação desses entendimentos, garantindo a coerência e a unidade do sistema constitucional.

Assim, compreender os contornos recursais no controle de constitucionalidade é essencial para a atuação jurídica eficaz, seja na defesa de direitos fundamentais, seja na preservação da ordem constitucional, reafirmando o papel do Judiciário como guardião da Constituição e promotor da estabilidade institucional.

REFERÊNCIAS

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05 maio. 2025.

BRASIL (1999). **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm>. Acesso em: 06 maio. 2025.

BRASIL (1999). **Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm>. Acesso em: 5 maio. 2025.

BRASIL (2015). **Lei nº 3.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 06 maio. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 513 – STF**; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 03/12/1969; Data de Publicação DJe: 10/12/1969.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.073 AgR-QO**; Relator: Ministro Moreira Alves; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 05/10/2000; Data de Publicação DJe: 24/11/2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pet. AgR 2.788/RJ**; Relator: Ministro Carlos Velloso; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 24/10/2002; Data de Publicação DJe: 04/11/2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 24.667/DF**; Relator: Ministro Carlos Velloso; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 04/12/2003; Data de Publicação DJe: 23/04/2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 382939-EDv-AgR**; Relator: Ministro Celso de Mello; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 15.02.2006; Data de Publicação DJe: 24.02.2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 532.523-AgR**; Relator: Ministro Gilmar Mendes; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 09/02/2007; Data de Publicação DJe: 27/04/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 246.903 - SC**; Relator: Ministro Ricardo Lewandowski; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 26/11/2013; Data de Publicação DJe: 19/12/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 12.275 AgR**; Relator: Ministro Ricardo Lewandowski; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 22/05/2014; Data de Publicação DJe: 18/06/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 831936 AgR**; Relator: Ministro Celso de Mello; Órgão Julgador: 2ª Turma; Data de julgamento: 16/09/2014; Data de Publicação DJe: 07/10/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 17954 AgR/PR**; Relator: Ministro Luís Roberto Barroso; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 21/10/2016; Data de Publicação DJe: 10/11/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 650.898 - RS**; Relator: Ministro Marco Aurélio; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 01.02.2017; Data de Publicação DJe: 24/08/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4420 ED-AgR**; Relator: Ministro Roberto Barroso; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 05/04/2018; Data de Publicação DJe: 08/05/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 830727 AgR/SC**; Relator: Ministra Cármen Lúcia; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 06/02/2019; Data de Publicação DJe: 26/06/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5814 MC-AgR-AgR/RR**; Relator: Ministro Roberto Barroso; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 06/02/2019; Data de Publicação DJe: 07/08/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1068600 AgR-ED-EDv/RN**; Relator: Ministro Alexandre de Moraes; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 4/6/2020; Data de Publicação DJe: 12/11/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.693/CE**; Relator: Ministro Rosa Weber; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 11/11/2021; Data de Publicação DJe: 18/11/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5647/AP**; Relator: Ministro Rosa Weber; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 3/11/2021; Data de Publicação DJe: 17/11/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2154/DF e ADI 2258/DF**; Relator: Ministro Dias Toffoli; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 03/04/2023; Data de Publicação DJe: 20/06/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.737**; Relator: Ministro Dias Toffoli; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 17/04/2023; Data de Publicação DJe: 27/06/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.492**; Relator: Ministro Dias Toffoli; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 17/04/2023; Data de Publicação DJe: 09/08/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.492/DF**; Relator: Ministro Dias Toffoli; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 25/4/2023; Data de Publicação DJe: 09/08/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 49 ED-ED**; Relator: Ministro Edson Fachin; Órgão Julgador: Plenário; Data de julgamento: 30/10/2023; Data de Publicação DJe: 15/03/2024.

DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Curso de direito processual civil**. v. 3. 4. ed. Salvador: Podivm, 2023.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Recurso extraordinário e recurso especial. 10. ed. rev., atual. e ampl. de acordo com as leis n.º 11.417 e n.º 11.418/2006 e a emenda regimental STF 21/2007. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 153.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo; Recurso extraordinário e recurso especial. 2 ed. São Paulo: RT, 1991. p 138.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Repercussão geral no Recurso Extraordinário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SILVA, Celso de Albuquerque. **Do efeito vinculante**: sua legitimação e aplicação. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

SILVA, José Afonso da, curso de Direito Constitucional positivo. 19. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.