

03/05/2023

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.383.655 AMAZONAS

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
AGTE.(S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
AGDO.(A/S)	: JOSE MELO DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: RICARDO HUBNER
AGDO.(A/S)	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 05.12.2022. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PENSÃO ESPECIAL DE EX-GOVERNADOR. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. SUCEDÂNEO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. REPERCUSSÃO GERAL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. ART. 102, § 3º, DA CRFB E 1.035, § 1º, DO CPC. LEI 7.347/1985. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. NÃO É POSSÍVEL, NA HIPÓTESE DOS AUTOS, O CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRECEDENTES.

1. Consoante orientação firmada nesta Corte, cabe à parte recorrente demonstrar, fundamentadamente, a existência de repercussão geral da matéria constitucional em debate no recurso extraordinário, mediante o desenvolvimento de argumentação que, de maneira explícita e clara, revele o ponto em que a matéria veiculada no recurso transcende os limites subjetivos do caso concreto do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico.

2. Revela-se deficiente a fundamentação da existência de repercussão geral de recurso extraordinário baseada em argumentações que, de maneira genérica, afirmam sua existência.

RE 1383655 AGR / AM

3. Ainda que fosse possível superar tal óbice, verifica-se que o Tribunal de origem decidiu a controvérsia dos autos com apoio na Legislação infraconstitucional pertinente (Lei 7.347/1985), aplicada à moldura fática retratada nos autos (Súmula 279), para concluir pela inadequação da via eleita e pela extinção do feito sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC, o que impede o trânsito do apelo extremo.

4. Ademais, esta Suprema Corte possui orientação no sentido de que é possível o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública, desde que a alegada inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa, como ocorreu na hipótese.

5. Agravo regimental a que se nega provimento. Sem honorários, por se tratar de ação civil pública (art. 18 da Lei 7.347/1985).

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual de 21 de abril a 2 de maio de 2023**, sob a Presidência do Senhor Ministro André Mendonça, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental e deixar de arbitrar honorários, por se tratar de ação civil pública (art. 18 da Lei 7.347/1985), nos termos do voto do Relator.

Brasília, 3 de maio de 2023.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente

03/05/2023

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.383.655 AMAZONAS

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
AGTE.(S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
AGDO.(A/S)	: JOSE MELO DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: RICARDO HUBNER
AGDO.(A/S)	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de agravo regimental (eDOC 29), interposto em 05.12.2022 (eDOC 30), em face de decisão monocrática, na qual neguei provimento ao recurso, nos seguintes termos (eDOC 23):

“Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (eDOC 10, p. 1):

“DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PENSÃO ESPECIAL - EX-OCUPANTE DE CARGO DE CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DESVIRTUAMENTO - IMPOSSIBILIDADE - INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - EXTINÇÃO DA AÇÃO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO - PRECEDENTE DESTA CÂMARA - RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

Na hipótese vertente, o Graduado Parquet, ao intentar ação civil pública, não buscou qualquer responsabilização em razão de ato danoso praticado, mas, sim, a cessão do pagamento

RE 1383655 AGR / AM

da pensão especial conferida, com a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da Constituição Estadual que servem de fundamento para a sua concessão; Disso decorre ter sido a ação civil pública inapropriadamente utilizada como sucedâneo de ação que se destina ao controle concentrado de constitucionalidade, procedimento vedado pela jurisprudência do Pretório Excelso (Reclamação nº 19.662/MT). No mesmo sentido, precedente desta Terceira Câmara Cível: Apelação Cível nº 0604591-04.2019.8.04.0001;

Apelação conhecida e provida para acolher a preliminar de inadequação da via eleita e extinguir o feito sem resolução do mérito”.

Não foram opostos embargos de declaração opostos.

No recurso extraordinário, com fundamento do art. 102, III, “a”, do permissivo constitucional, aponta-se ofensa aos arts. 37, XIII; 39, § 4º e 195, § 5º, do Texto Constitucional.

Nas razões recursais, sustenta-se que, ao contrário do afirmado pelo acórdão recorrido, no caso concreto, nada impede que o Ministério Público peça a declaração *incidenter tantum* da inconstitucionalidade das emendas constitucionais que introduziram e modificaram o suprimido art. 278, *caput* e parágrafos da Constituição do Estado do Amazonas.

Afirma-se que o controle difuso de constitucionalidade é permitido a todo e qualquer Órgão do Poder Judiciário, em qualquer grau, uma vez que a questão inconstitucional é resolvida apenas incidentalmente, como questão prejudicial, que deve ser sanada a fim de que o pleito seja atendido, o que não gera usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal, pois diz respeito apenas a caso concreto.

Aduz que a ação civil pública é o meio apropriado para a defesa do erário, conforme determina a Lei 7347/85.

Por fim, destaca que a inconstitucionalidade do art. 278, *caput* e parágrafos já foi objeto da ADI 4547, tendo sido julgada prejudicada por esta Corte em decorrência da supressão do referido texto legal.

RE 1383655 AGR / AM

Alega, ainda, que é possível de discussão sobre a inconstitucionalidade de dispositivo legal revogado em sede de controle difuso.

Quanto ao mérito, requer a reforma do acórdão em razão da ofensa aos arts. 37, III; 39 § 4º e 195, § 5º, da Constituição da República, considerando a inconstitucionalidade da norma pelo fato de vincular/equiparar o subsídio a ser percebido pelo ex-detentor do cargo àquele recebido pelo Governador do Estado.

Alega que o art. 252 da Constituição da República não contempla a possibilidade de criação de “subsídio” a ex-governador.

É o relatório. Decido.

A irresignação não merece prosperar.

Inicialmente, verifico que se revela deficiente a fundamentação da existência de repercussão geral na petição do recurso extraordinário que se restringe à alegação genérica de que a questão em debate é dotada de repercussão geral e que relata que foi suscitada a ofensa a princípios da Administração Pública.

Com efeito, no tópico referente à demonstração da repercussão geral, a parte Recorrente assevera (eDOC 13, p. 5):

“Com a EC 45/2004, foi acrescentado ao art. 102 da CF um terceiro parágrafo, que criou a repercussão geral como um pressupostos genérico de admissibilidade do recurso extraordinário. Percebendo-se com clareza que o Supremo Tribunal Federal tinha se desvirtuado da função para a qual foi projetado, atuando em demandas de menor significância, e sendo exorbitante a quantidade de recursos extraordinários que chegam àquele Tribunal, via direta ou por meio de agravo previsto no art. 544 do CPC, o legislador revolveu criar um pressupostos de admissibilidade para que o tribunal passe a julgar somente causas de extrema relevância ou de significativa transcendência.

Com a sua posterior regulamentação pela Lei 11.418/2006, que trouxe os arts. 543-A e 543-B ao CPC/1973 (atuais arts.

RE 1383655 AGR / AM

1.035 e 1.036) surge o instituto da Repercussão Geral (Daniel Amorim Assumpção Neves, *Manual de Processo Civil*, 2011, p. 743-744, grifo nosso)

Assim é que se demonstra a relevância da questão ora submetida à apreciação dessa Corte Constitucional, visto que o presente recurso originou-se de uma Ação Civil Pública - que por sua natureza, já é imbuída de interesse público, relatava a ofensa aos princípios da administração pública como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, e outros como os da boa fé, da razoabilidade, gerando ainda prejuízo ao erário.

Nestes termos, presentes estão os requisitos de “Extrema Relevância” e “significativa Transcendência”.

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes julgados:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PRELIMINAR DE REPERCUSSÃO GERAL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. DESPROVIMENTO. 1. Nos termos da orientação firmada nesta Corte, cabe à parte recorrente demonstrar fundamentadamente a existência de repercussão geral da matéria constitucional em debate no recurso extraordinário, mediante o desenvolvimento de argumentação que, de maneira explícita e clara, revele o ponto em que a matéria veiculada no recurso transcende os limites subjetivos do caso concreto do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico. 2. Revela-se deficiente a fundamentação da existência de repercussão geral de recurso extraordinário que se restringe à alegação genérica de que a questão em debate é dotada de repercussão geral. 3. Agravo regimental a que se nega provimento” (ARE 1.289.516-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 19.08.2022).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO POPULAR. NULIDADE DE QUESTÕES DE CONCURSO PÚBLICO. INADEQUAÇÃO

RE 1383655 AGR / AM

DA VIA ELEITA. DEMONSTRAÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – A mera alegação, nas razões do recurso extraordinário, de existência de repercussão geral das questões constitucionais discutidas, desprovida de fundamentação adequada que demonstre seu efetivo preenchimento, não satisfaz a exigência prevista no art. 1.035, § 2º, do Código de Processo Civil de 2015. II - É inadmissível o recurso extraordinário quando sua análise implica a revisão das normas infraconstitucionais aplicáveis ao caso. III - Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 1.352.611-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 29.03.2022).

Ademais, ainda que fosse possível superar tal óbice, ainda assim o recurso não teria êxito.

É que, na espécie, o Tribunal de origem apreciou a matéria à luz da legislação infraconstitucional pertinente (Lei 7.347/1985), aplicada à moldura fática retratada nos autos, para concluir pela inadequação da via eleita e pela extinção do feito sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

É o que se verifica dos seguintes fragmentos do voto condutor do acórdão recorrido (eDOC 10, p. 4-6):

“Antes de adentrar à análise do mérito recursal, afigura-se imprescindível apreciar as questões preliminares suscitadas pelo Apelante, dentre as quais, passo primeiramente a dispor acerca da arguição de inadequação da via da ação civil pública para dirimir a questão controvertida posta sob exame.

A propósito, a Lei n. 7.347/85 que disciplina a ação civil pública estabelece as seguintes premissas:

(...)

A questão principal que gira em torno da prejudicial de mérito ora sob análise diz respeito à impossibilidade de se

RE 1383655 AGR / AM

utilizar ação civil pública como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade.

Quanto ao ponto, há precedente da Suprema Corte (Reclamação 19.662/MT), que guarda estreita semelhança com a situação ora discutida. Confira-se, por oportuno, a ementa do referido julgado:

(...)

No entanto, ocorre que a ação civil pública estatuída pela Lei n. 7347/85, como bem elucidado pelo eminente Ministro Dias Toffoli no voto que conduziu o acórdão proferido na Reclamação n. 19.662/MT, que restou acompanhado à unanimidade pelos demais membros da 2ª Turma da Corte Suprema, tem por objeto, conforme posto no art. 3º do instrumento legislativo em destaque ‘a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer’, sendo certo, ainda, nos moldes do art. 16 do mesmo diploma legal, que ‘a sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator.

(....)

Ressalte-se, pois, que o desenvolvimento das teses postas na inicial, o mesmo nas contrarrazões ao presente apelo, atrelam-se as variadas formas de violação que o agente ministerial entende terem sido perpetradas por ocasião da edição das já indicadas alterações constitucionais estaduais em face do texto da Constituição da República, sendo certo, dessa forma que o afastamento das normas impugnadas, por si só, já se demonstra suficiente para cessar o pagamento da quantia combatida ao Apelante e aos demais beneficiários, tendo em vista que já não mais subsistiria o fundamento legal para sua concessão.

Portanto, evidencia-se nitidamente que a pretensão deduzida na presente ação civil pública foge diametralmente da natureza de tal instrumento processual, porquanto não busca, por qualquer aspecto, a responsabilização civil em decorrência de determinado fato danoso, sendo certo, ainda, que os efeitos perseguidos pelo pronunciamento judicial mais se aproximam do procedimento inerente às ações que buscam a efetivação do

RE 1383655 AGR / AM

controle concentrado de constitucionalidade”

Desse modo, a discussão referente à adequação da ação civil pública para resolução da lide revela-se adstrita ao âmbito infraconstitucional, tornando oblíqua ou reflexa eventual ofensa à Constituição Federal, o que inviabiliza o processamento do recurso extraordinário, além de atrair a incidência do óbice da Súmula 279 do STF.

Ademais, esta Suprema Corte possui orientação no sentido de que é possível o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública, desde que a alegada inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa, como ocorreu na hipótese. Nesse sentido:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. CONFUSÃO COM O PEDIDO PRINCIPAL. IMPOSSIBILIDADE. DECISÃO ALINHADA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de se admitir o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública desde que a alegação de inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa. Precedentes. 2. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC/1973” (RE 595.213-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 18.12.2017).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA. CONFUSÃO COM O PEDIDO PRINCIPAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (RE 1293322-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 26.02.2021).

RE 1383655 AGR / AM

Daí o Tribunal de origem ter se amparado na decisão proferida na Rcl 19.662, de relatoria do Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 01.08.201, em caso análogo ao ora em exame, assim ementada:

“Constitucional e Processual Civil. Reclamação constitucional. Subsídio mensal e vitalício pago a ex-ocupantes do cargo de chefe do Poder Executivo. Ação civil pública. Contorno de ação direta de inconstitucionalidade. Usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal. Reclamação julgada procedente. 1. A ausência de identidade entre os atores elencados como responsáveis pela prática dos atos lesivos ao patrimônio público e aos princípios da Administração Pública na narrativa apresentada na peça vestibular da ação civil pública e aqueles indicados para integrar o polo passivo da lide, bem como a constatação de que o adimplemento do benefício está fundamentado em ato normativo geral editado pelo Poder Legislativo do Estado do Mato Grosso e que o pedido de cessação do pagamento do benefício está fundamentado em normas constitucionais evidenciam a pretensão final da ACP de que se declare a inconstitucionalidade da parte final do art. 1º da Emenda à Constituição estadual nº 22/2003, esvaziando a eficácia da referida norma. 2. A pretensão deduzida nos autos da ação civil pública está dissociada da natureza típica das ações de responsabilização cível; se destina, antes, a dissimular o controle abstrato de constitucionalidade da parte final do art. 1º da Emenda nº 22/2003 à Constituição do Estado do Mato Grosso, que, ao extinguir a pensão vitalícia paga aos ex-ocupantes do cargo de chefe do Poder Executivo estadual, assegurou a manutenção do pagamento àqueles que já houvessem adquirido o direito de gozar o benefício. 3. Há usurpação da competência do STF inscrita no art. 102, I, a, da CF/88 quando configurado o

RE 1383655 AGR / AM

ajuizamento de ação civil pública com o intento de dissimular o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo estadual em face da Constituição Federal.

4. Arquivamento da ação civil pública, ante a ausência de legitimidade ativa ad causam do Parquet estadual para propor ação direta de inconstitucionalidade perante a Suprema Corte, nos termos do art. 103 da CF/88.

Precedentes. 5. Reclamação julgada procedente para cassar a decisão que julgou procedente o pedido formulado nos autos da ação civil pública, declarar a incompetência do juízo de primeira instância e determinar o arquivamento da ação”.

Desse modo, resta inviabilizado o exame da questão de fundo.

Ante o exposto, com base no artigo 932, inciso IV, “a” e “b”, do Código de Processo Civil, nego provimento ao recurso”.

Nas razões recursais, alega o Ministério Público do Estado do Amazonas, ora Recorrente, em suma, o seguinte (eDOC 29, p. 6-14):

“Da análise dos autos, em que pese a conclusão manifestada pelo ilustre Ministro Relator em sua decisão monocrática, entende-se que a repercussão geral da matéria constitucional restou satisfatoriamente demonstrada.

Isto porque este excelso Supremo Tribunal Federal já se manifestou pela ocorrência de violação aos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade no caso de pagamento de pensão à ex-governadores, revelando-se presente de repercussão geral em demandas desta natureza:

(...)

O que se observa, portanto, debate referente ao pagamento de pensão à ex-governadores tem repercussão geral na medida em que gira em torno de princípios fundamentais insculpidos na Constituição Federal, de modo que se impõe o conhecimento do Recurso.

Da inocorrência de violação reflexa à Constituição.

RE 1383655 AGR / AM

Rememorando o cerne do debate, a discussão originária diz respeito à concessão de Pensão Vitalícia ao Sr. José Melo de Oliveira, fundamentada em artigo 278 da Constituição do Estado do Amazonas, sendo certo que o dispositivo legal padece de flagrante inconstitucionalidade. Todavia, a respeitável decisão recorrida, entendeu que a corte local decidiu o feito à luz da legislação infraconstitucional, uma vez que *“a via da ação civil pública não se presta a exercer controle tão drástico podendo-se dispor, na miríade de instrumentos processuais ofertados pela legislação vigente, de procedimento adequado e capaz de entregar, de acordo com o caso em análise, pronunciamento jurisdicional íntegro e em acordo com as balizas da lei.”*

Não se pode concordar, contudo, com tal argumento, haja vista que a Ação Civil Pública teve como objeto e pedido a declaração de nulidade de ato administrativo que concedeu indevidamente Pensão Especial à parte recorrente, acumulada coma obrigação de não fazer por parte do Poder Público Estadual, tendo, como questão incidente, o debate sobre a constitucionalidade das emendas constitucionais que introduziram e modificaram o art. 278, caput e parágrafos, da Constituição do Estado do Amazonas, frente aos dispositivos da própria Constituição Federal.

Observe-se que, diferente do entendimento adotado pela digna Relatoria, no caso concreto, nada impede que o Parquet peça a declaração incidenter tantum da inconstitucionalidade das emendas constitucionais que introduziram e modificaram o suprimido art. 278, caput e parágrafos, da Constituição do Estado do Amazonas.

Com efeito, o controle difuso da constitucionalidade, é permitido a todo e qualquer Órgão do Poder Judiciário, em qualquer grau, uma vez que a questão inconstitucional é resolvida apenas incidentalmente, como questão prejudicial, que deve ser sanada a fim de que o pleito seja atendido.

A ação civil pública, portanto, é meio apropriado para obter esta prestação jurisdicional pedida pelo Ministério Público na defesa do erário, como determina a Lei n.º 7347/85,

RE 1383655 AGR / AM

sem que isto configure utilização da ACP como sucedâneo de ação de declaração de inconstitucionalidade, uma vez que o objeto principal da ação, como dito acima, é a anulação ato administrativo eivado de nulidade.

(...)

Por último, pugna-se destacar, como já muito dito no processo originário, que o questionamento sobre a inconstitucionalidade do art. 278, caput e parágrafos já foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, no ano de 2011, ADIN nº 4547, tendo sido julgada prejudicada pela Suprema Corte Federal em decorrência da supressão do referido texto legal”.

A parte Recorrida, regularmente intimada, não apresentou manifestação (eDOC 34).

É o relatório.

03/05/2023

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.383.655 AMAZONAS

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): O presente recurso não merece prosperar.

Com efeito, o art. 102, §3º, da Constituição da República, atribui à parte Recorrente a obrigação de demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso.

A jurisprudência desta Corte firmou entendimento segundo o qual a demonstração da existência da repercussão geral das questões aventadas na petição de recurso extraordinário, nos termos do art. 1.035, § 1º, do CPC, deve ser expressa e clara, devendo a parte desenvolver argumentação suficiente acerca das circunstâncias que poderiam configurar a relevância da matéria a transcender os limites subjetivos do caso concreto do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes julgados:

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. FUNDAMENTAÇÃO A RESPEITO DA REPERCUSSÃO GERAL. INSUFICIÊNCIA. 1. Os Recursos Extraordinários somente serão conhecidos e julgados, quando essenciais e relevantes as questões constitucionais a serem analisadas, sendo imprescindível ao recorrente, em sua petição de interposição de recurso, a apresentação formal e motivada da repercussão geral, que demonstre, perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a existência de acentuado interesse geral na solução das questões constitucionais discutidas no processo, que transcenda a defesa puramente de interesses subjetivos e particulares. 2. A obrigação do recorrente em apresentar formal e motivadamente a preliminar de repercussão geral, que demonstre sob o ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, a relevância da questão constitucional debatida que ultrapasse os interesses subjetivos da causa, conforme exigência constitucional e legal (art. 102, §

RE 1383655 AGR / AM

3º, da CF/88, c/c art. 1.035, § 2º, do CPC/2015), não se confunde com meras invocações desacompanhadas de sólidos fundamentos no sentido de que o tema controvertido é portador de ampla repercussão e de suma importância para o cenário econômico, político, social ou jurídico, ou que não interessa única e simplesmente às partes envolvidas na lide, muito menos ainda divagações de que a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é incontroversa no tocante à causa debatida, entre outras de igual patamar argumentativo. 3. Agravo interno a que se nega provimento” (ARE 786.878-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 05.10.2018).

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRELIMINAR DE REPERCUSSÃO GERAL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. 1. Nos termos da orientação firmada nesta Corte, cabe à parte recorrente demonstrar fundamentadamente a existência de repercussão geral da matéria constitucional em debate no recurso extraordinário, mediante o desenvolvimento de argumentação que, de maneira explícita e clara, revele o ponto em que a matéria veiculada no recurso transcende os limites subjetivos do caso concreto do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico. 2. Revela-se deficiente a fundamentação da existência de repercussão geral de recurso extraordinário baseada em argumentações que, de maneira genérica, afirmam sua existência. 3. Nos termos dos parâmetros fixados pelo art. 1.035, § 1º, do Código de Processo Civil, a argumentação suficiente a ultrapassar a preliminar de conhecimento do recurso deve ser aquela que, no âmbito da repercussão geral da questão econômica, apresente dados suficientes para estimar a relação de causalidade entre a decisão requerida e o impacto econômico ou financeiro potencialmente causado. 4. A atuação monocrática, com observância das balizas estabelecidas no art. 21, §1º, RISTF, não traduz violação ao

RE 1383655 AGR / AM

princípio da colegialidade, especialmente na hipótese em que a decisão reproduz compreensão consolidada da Corte. 5. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa, nos termos do art. 1.021, §4º, do CPC” (RE 974.923-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 03.05.2017).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DEMONSTRAÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - A mera alegação, nas razões do recurso extraordinário, de existência de repercussão geral das questões constitucionais discutidas, desprovida de fundamentação adequada que demonstre seu efetivo preenchimento, não satisfaz a exigência prevista no art. 1.035, § 2º, do CPC. II - Agravo regimental a que se nega provimento” (ARE 1.121.676-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 04.10.2018).

Mesmo nas hipóteses de repercussão geral presumida ou declarada em outro processo, não se revela suficiente para abrir a via do recurso extraordinário a fundamentação que se restringe a apontar o dispositivo constitucional supostamente vulnerado. A exigência que se impõe à parte recorrente é que demonstre de forma clara e explícita a existência da repercussão, de modo que não atende ao ditame da Constituição a alegação de demonstração implícita.

Esse foi o entendimento do Plenário ao julgar o RE 569.476-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 25.04.2008, ainda sob a égide do CPC/73. Confira-se o seguinte trecho do voto da relatora:

“Dessa forma, parece-me que mesmo nas hipóteses de presunção de existência da repercussão geral, previstas no art. 323, 1º, do RISTF, o recorrente também terá que demonstrar, em tópico destacado na petição do seu apelo extremo, que a matéria constitucional nele suscitada já teve a repercussão geral reconhecida, ou que a decisão recorrida contraria súmula ou a

RE 1383655 AGR / AM

jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, não sendo necessária, por tais motivos, a submissão da questão ao procedimento do julgamento eletrônico da repercussão geral.”

Vejam-se também:

“QUESTÃO DE ORDEM. RECONHECIMENTO, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PRESENÇA DA REPERCUSSÃO GERAL EM DETERMINADO PROCESSO. PRELIMINAR FORMAL E FUNDAMENTADA DE REPERCUSSÃO GERAL NOS OUTROS RECURSOS QUE TRATEM DO MESMO TEMA. EXIGIBILIDADE.

1. Questão de ordem resolvida no sentido de que o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da presença da repercussão geral da questão constitucional em determinado processo não exime os demais recorrentes do dever constitucional e processual de apresentar a preliminar devidamente fundamentada sobre a presença da repercussão geral (§ 3º do art. 102 da Constituição Republicana e § 2º do art. 543-A do CPC).

2. Agravo regimental desprovido.” (ARE 663.637 AgR-QO, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe 06.05.2013).

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DEMONSTRAÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL. FUNDAMENTAÇÃO INSUFICIENTE. 1. Nos termos da orientação firmada nesta Corte, cabe à parte Recorrente demonstrar fundamentadamente a existência de repercussão geral da matéria constitucional veiculada no recurso extraordinário. 2. Mesmo nas hipóteses em que se considera presumida a repercussão geral, revela-se insuficiente a fundamentação da existência de repercussão geral de recurso extraordinário em que se restringe a alegar de forma genérica e lacônica que a controvérsia possui repercussão geral, sem fazê-lo por meio da abertura de preliminar formal e fundamentada. 3. Agravo regimental a que se nega provimento,

RE 1383655 AgR / AM

com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC, e majoração de honorários advocatícios, nos termos do art. 85, § 11, do CPC” (ARE 1.069.978-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 05.04.2018).

Da mesma forma, prevalece a jurisprudência desta Corte Suprema sobre o tema, sob a égide do CPC/15. A respeito, aponto os seguintes precedentes:

“DIREITO PROCESSUAL CIVIL. SEGURO DE DANOS PESSOAIS CAUSADOS POR VEÍCULOS AUTOMOTORES DE VIA TERRESTRE (DPVAT). INDENIZAÇÃO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/2015. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL. INOBSERVÂNCIA DO ART. 1.035, §§ 1º E 2º, DO CPC/2015. REPERCUSSÃO GERAL PRESUMIDA OU RECONHECIDA EM OUTRO RECURSO NÃO VIABILIZA APELO SEM A PRELIMINAR FUNDAMENTADA DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. As razões do agravo interno não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 2. Não houve no recurso extraordinário, interposto sob a égide do CPC/2015, demonstração da existência de repercussão geral. Inobservância do art. 1.035, §§ 1º e 2º, do CPC/2015. 3. Majoração em 10% (dez por cento) dos honorários anteriormente fixados, obedecidos os limites previstos no art. 85, §§ 2º, 3º e 11, do CPC/2015, ressalvada eventual concessão do benefício da gratuidade da Justiça. 4. Agravo interno conhecido e não provido” (RE 1.022.897-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 18.05.2017)

“Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. Razões fundamentadas. Ausência. Inadmissibilidade. Precedentes. 1. Os recursos extraordinários interpostos contra acórdãos publicados a partir de 3/5/07 devem demonstrar, em tópico devidamente fundamentado, a

RE 1383655 AGR / AM

existência da repercussão geral das questões discutidas no apelo extremo (AI nº 664.567/RS-QO), não havendo falar em repercussão geral implícita ou presumida. 2. Agravo regimental não provido, com imposição de multa de 1% (um por cento) do valor atualizado da causa (art. 1.021, § 4º, do CPC). 3. Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo e a eventual concessão de justiça gratuita” (ARE 1.177.267-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe 19.03.2019).

Do voto condutor do acórdão proferido neste último precedente, destaco o seguinte fragmento: *“Ressalte-se que o CPC/2015 não desonerou o recorrente de demonstrar a existência da repercussão geral do tema veiculado no recurso extraordinário”*.

Ressalte-se que o ônus que se imputa ao recorrente não reside na necessidade de se afirmar a existência da repercussão geral, mas na importante tarefa de demonstrá-la, com clareza e detalhes, revelando minudentemente as razões pelas quais o Supremo Tribunal Federal deve criar um precedente sobre o tema veiculado no caso concreto.

Nos termos dos parâmetros fixados pelo art. 1.035, § 1º, do Código de Processo Civil, a argumentação suficiente a ultrapassar a preliminar de conhecimento do recurso deve ser aquela que, no âmbito da repercussão geral da questão econômica, apresente dados suficientes para estimar a relação de causalidade entre a decisão requerida e o impacto econômico ou financeiro potencialmente causado; no conhecimento de questão social, apresente titularidade difusa ou coletiva; no que tange à questão político-institucional, demonstre a pertinência relativamente aos órgãos que integram a alta organização do Estado ou das pessoas jurídicas de direito público que compõem a Federação; e, quanto ao exame da repercussão geral da questão jurídica, que faça o cotejamento entre a decisão recorrida e a interpretação dada por outros órgãos jurisdicionais,

RE 1383655 AGR / AM

salientando possíveis consequências advindas da adoção pelo Supremo Tribunal Federal do entendimento postulado em sede recursal nos demais órgãos integrantes do Poder Judiciário, ou condiga com uma suficiente proteção normativa ou interpretativa de um direito fundamental.

Importa ressaltar que 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. 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.

Na espécie, no apelo extremo interposto sob a égide do CPC/15, nas razões recursais pertinentes à demonstração de existência de repercussão geral, sustenta-se, em síntese, que (eDOC 13, p. 4-5):

“II – DA REPERCUSSÃO GERAL

Com a EC 45/2004, foi acrescentado ao art. 102 da CF um terceiro parágrafo, que criou a repercussão geral como um pressupostos genérico de admissibilidade do recurso extraordinário. Percebendo-se com clareza que o Supremo Tribunal Federal tinha se desvirtuado da função para a qual foi projetado, atuando em demandas de menor significância, e sendo exorbitante a quantidade de recursos extraordinários que chegam àquele Tribunal, via direta ou por meio de agravo previsto no art. 544 do CPC, o legislador revolveu criar um pressupostos de admissibilidade para que o tribunal passe a julgar somente causas de extrema relevância ou de significativa transcendência.

Com a sua posterior regulamentação pela Lei 11.418/2006, que trouxe os arts. 543-A e 543-B ao CPC/1973 (atuais arts. 1.035 e 1.036) surge o instituto da Repercussão Geral (Daniel Amorim Assumpção Neves, Manual de Processo Civil, 2011, p. 743-744, grifo nosso)

Assim é que se demonstra a relevância da questão ora

RE 1383655 AGR / AM

submetida à apreciação dessa Corte Constitucional, visto que o presente recurso originou-se de uma Ação Civil Pública - que por sua natureza, já é imbuída de interesse público, relatava a ofensa aos princípios da administração pública como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, e outros como os da boa fé, da razoabilidade, gerando ainda prejuízo ao erário.

Nestes termos, presentes estão os requisitos de “Extrema Relevância” e “significativa Transcendência”.

Assim, verifica-se que a fundamentação de existência de repercussão geral, no caso em análise, revela-se deficiente, a teor do art. 102, § 3º, da Constituição Federal e do art. 1.035, § 2º, do CPC, a obstar o conhecimento do recurso extraordinário e a análise da questão de fundo.

Ademais, ainda que fosse possível superar tal óbice, mesmo assim, o recurso não mereceria prosperar, considerando que o Tribunal de origem decidiu a controvérsia dos autos com apoio na Legislação infraconstitucional pertinente (Lei 7.347/1985), aplicada à moldura fática retratada nos autos (Súmula 279), para concluir pela inadequação da via eleita e pela extinção do feito sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC, o que impede o trânsito do apelo extremo.

Nesse sentido, em caso assemelhado:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REVISÃO GERAL E ANUAL. SERVIDORES PÚBLICOS. ART. 37, X, DA CF. EXERCÍCIO DE 2016. AUSÊNCIA DE OMISSÃO LEGISLATIVA. EXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. NÃO CABIMENTO DE MANDADO DE INJUNÇÃO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INDEFERIMENTO DA INICIAL. ART. 6º, DA LEI 13.300/2016. OFENSA REFLEXA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONSIDEROU A PERDA DO OBJETO DO MI. 1. No presente caso, verifica-se que o Tribunal a quo, ao confirmar a decisão monocrática que

RE 1383655 AGR / AM

indeferiu a petição inicial por manifestamente incabível e julgou extinto o feito sem exame de mérito, decidiu a questão com fundamento na legislação infraconstitucional aplicável à espécie, referente à análise de pressuposto de cabimento de mandado de injunção (art. 6º, da Lei 13.300/2016 e 485, VI, do CPC). Além disso, julgou a causa com base no conjunto fático-probatório dos autos (Súmula 279), o que impede o trânsito do apelo extremo. (...) 5. Agravo regimental a que se nega provimento. Incabível a majoração dos honorários, tendo em vista que não foram fixados nas instâncias de origem” (ARE 1.360.029-AgR-segundo, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 19.09.2022).

Além disso, ressalto que esta Suprema Corte possui orientação no sentido de que é possível o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública, desde que a alegada inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa, como ocorreu na hipótese. Nesse sentido:

“Reclamação: procedência: usurpação da competência do STF (CF, art. 102, I, a). **Ação civil pública em que a declaração de inconstitucionalidade com efeitos *erga omnes* não é posta como causa de pedir, mas, sim, como o próprio objeto do pedido, configurando hipótese reservada à ação direta de inconstitucionalidade de leis federais, da privativa competência originária do Supremo Tribunal.**” (Rcl 2224, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 10.2.2006)

“Constitucional e Processual Civil. Reclamação constitucional. **Subsídio mensal e vitalício pago a ex-ocupantes do cargo de chefe do Poder Executivo. Ação civil pública. Contorno de ação direta de inconstitucionalidade. Usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal. Reclamação julgada procedente.**

1. A ausência de identidade entre os atores elencados como responsáveis pela prática dos atos lesivos ao patrimônio

RE 1383655 AGR / AM

público e aos princípios da Administração Pública na narrativa apresentada na peça vestibular da ação civil pública e aqueles indicados para integrar o polo passivo da lide, bem como a constatação de que o adimplemento do benefício está fundamentado em ato normativo geral editado pelo Poder Legislativo do Estado do Mato Grosso e que o pedido de cessação do pagamento do benefício está fundamentado em normas constitucionais evidenciam a pretensão final da ACP de que se declare a inconstitucionalidade da parte final do art. 1º da Emenda à Constituição estadual nº 22/2003, esvaziando a eficácia da referida norma.

2. A pretensão deduzida nos autos da ação civil pública está dissociada da natureza típica das ações de responsabilização cível; se destina, antes, a dissimular o controle abstrato de constitucionalidade da parte final do art. 1º da Emenda nº 22/2003 à Constituição do Estado do Mato Grosso, que, ao extinguir a pensão vitalícia paga aos ocupantes do cargo de chefe do Poder Executivo estadual, assegurou a manutenção do pagamento àqueles que já houvessem adquirido o direito de gozar o benefício.

3. Há usurpação da competência do STF inscrita no art. 102, I, a, da CF/88 quando configurado o ajuizamento de ação civil pública com o intento de dissimular o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo estadual em face da Constituição Federal.

4. Arquivamento da ação civil pública, ante a ausência de legitimidade ativa *ad causam do Parquet* estadual para propor ação direta de inconstitucionalidade perante a Suprema Corte, nos termos do art. 103 da CF/88. Precedentes.

5. Reclamação julgada procedente para cassar a decisão que julgou procedente o pedido formulado nos autos da ação civil pública, declarar a incompetência do juízo de primeira instância e determinar o arquivamento da ação.” (Rcl 19662, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 1º.8.2017)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO

RE 1383655 AGR / AM

EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PETIÇÃO INICIAL INDEFERIDA. VIA INADEQUADA. ELABORAÇÃO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE PROJETO DE LEI NO PRAZO DE 180 DIAS PARA FINS DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. REEXAME DE FATOS E PROVAS E DE LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULAS 279 E 280 DO STF. DESPROVIMENTO. 1. É firme o entendimento deste Tribunal no sentido de que o princípio da separação dos poderes não impossibilita, por si só, a atuação do Poder Judiciário, quando diante do inadimplemento pelo Estado de políticas públicas constitucionalmente previstas. 2. No caso concreto, todavia, o Tribunal de origem, quando do julgamento da apelação, afastou a necessidade da intervenção judicial para compelir o Chefe do Poder Executivo Municipal a elaborar, no prazo de 180 dias, projeto de lei para revisão do plano diretor do Município, mediante fundamentos alicerçados tanto na legislação infraconstitucional, quanto no contexto fático-probatório dos autos. 3. **Dessa forma, resta inviabilizado o processamento do apelo extremo, tendo em vista a demonstração da não ocorrência de ofensa constitucional direta e a incidência, no caso, da Súmula 279 do STF. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. Sem honorários, por se tratar de ação civil pública (art. 18 da Lei 7.347/1985)” (RE 1.369.847-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 02.09.2022).**

Por fim, de toda forma, a deficiência na fundamentação da repercussão geral é motivo suficiente para o desprovimento do apelo extremo, o principal fundamento da decisão agravada, o qual o Recorrente não conseguiu desconstituir no presente agravo.

Assim, não foi demonstrado o preenchimento de pressuposto de admissibilidade do recurso extraordinário.

Ante o exposto, **nego provimento** ao agravo regimental. Sem honorários, por se tratar de ação civil pública (art. 18 da Lei 7.347/1985).

É como voto.

RE 1383655 AGR / AM

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.383.655

PROCED. : AMAZONAS

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

AGTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

AGDO.(A/S) : JOSE MELO DE OLIVEIRA

ADV.(A/S) : RICARDO HUBNER (9398/AM)

AGDO.(A/S) : ESTADO DO AMAZONAS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental e deixou de arbitrar honorários, por se tratar de ação civil pública (art. 18 da Lei 7.347/1985), nos termos do voto do Relator. Segunda Turma, Sessão Virtual de 21.4.2023 a 2.5.2023.

Composição: Ministros André Mendonça (Presidente), Gilmar Mendes, Edson Fachin e Nunes Marques.

Hannah Gevartosky
Secretária