



Entre política e direito

Priscila Maria Motta de Souza – mestranda do PMPD

Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/entre-politica-e-direito/>

A construção da Relevância da Questão Federal para o STJ no processo legislativo da EC 125/2022

O Poder Judiciário brasileiro enfrenta, há décadas, um problema estrutural¹ de excesso de processos. Antes da Constituição Federal (CF) de 1988, o Supremo Tribunal Federal (STF) acumulava funções, julgando tanto recursos que alegavam violações à Constituição quanto à legislação federal, o que resultou na *Crise do STF*². Para mitigar essa situação, medidas e políticas judiciárias foram adotadas, como a criação de súmulas persuasivas, sugerida por Victor Nunes Leal na década de 1960.

Em 1965, Leal³ discutia possíveis soluções para a crise, defendendo a Arguição de Relevância como uma válvula de escape para reduzir a carga do STF⁴ e melhorar a qualidade das decisões. Em 1977, a Arguição de Relevância foi introduzida como o primeiro filtro recursal brasileiro e extinta com a CF/88.

¹ OLIVEIRA, André Macedo de. *Cultura de precedentes e o papel do Superior Tribunal de Justiça*. São Paulo: Editora JusPodium, 2024. p. 43.

² KUKINA, Sérgio. *Arguição de relevância no recurso especial. Aula magna inaugural dos cursos de pós-graduação lato sensu da Escola de Direito da PUCPR*. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pzulhzFsxNs&t=5413s>. Acesso em: 13 jan. 2025.

³ LEAL, Victor Nunes. *Aspectos da Reforma Judiciária*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v.2, n. 7, p. 15-46, 1965. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180663/000347537.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 jan. 2025.

⁴ Segundo Victor Nunes Leal, em 1964, o STF julgou 7.849 processos, dos quais 6.500 pertenciam às classes de recurso extraordinário (e agravos) e recursos de mandado de segurança (LEAL, 1965, p. 37).



A CF de 1988 trouxe mudanças significativas ao redistribuir competências judiciárias, criando o Superior Tribunal de Justiça (STJ) para analisar recursos especiais e aliviando o STF da análise de matéria infraconstitucional. No entanto, essa mudança não sanou a crise, que se dividiu entre as duas cortes. O número de processos no STJ aumentou exponencialmente: de 6.103 em 1989⁵ para 485.505 em 2024⁶.

Em resposta ao congestionamento, a Emenda Constitucional (EC) 45/2004 iniciou a Reforma do Poder Judiciário, introduzindo súmulas vinculantes e a Repercussão Geral (RG) no STF (art. 102, III, §3º, da CF), permitindo que a Corte focasse apenas nas questões de grande relevância. Apesar disso, não foi previsto um filtro para o STJ, levando-o, em 2012, a propor um novo filtro recursal, inspirado na RG, mas que somente tomou corpo no Congresso pelo projeto encabeçado pela Deputada Rose de Freitas⁷.

A EC 125/2022 passou por dez anos de tramitação no Congresso em busca de aprovação da Relevância da Questão Federal para o STJ.

Ressalte-se que os filtros visam reduzir a sobrecarga nas cortes⁸ e garantir o foco nas questões mais relevantes, priorizando interesses públicos sobre interesses individu-

⁵ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, *Boletim Estatístico de 2010*. Assessoria de Modernização e Gestão Estratégica, Coordenadoria de Gestão da Informação. Brasília, DF, 2010, p. 22. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/RelEst/article/download/11776/11888>. Acesso em: 17 jan. 2025.

⁶ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, *Boletim Estatístico de 2024*. Assessoria de Gestão Estratégica, Coordenadoria de Governança de Dados e Informações Estatísticas. Brasília, DF, 2024, p. 6. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/processo/boletim/2024/Boletim202412.pdf. Acesso em: 17 jan. 2025.

⁷ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 209/2012*. Autores: Deputados Rose de Freitas e Luiz Pitimana. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1020915&filename=Tramitacao-PEC%20209/2012. Acesso em: 03 jan. 2025.

⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Corte Aberta - Acervo*. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/acervo/acervo.html>. Acesso em: 18 jan. 2025. O acervo do STF em 2006 era de 134.615 processos, e em 2024, 10.409 processos.



ais, contribuindo para a segurança jurídica e a uniformidade do direito através de precedentes vinculantes - funções nomofilática e paradigmática das Cortes Superiores⁹.

Durante a discussão da PEC 209/2012 na Câmara dos Deputados, foram realizadas audiências públicas com a participação de representantes do STF, STJ, OAB e MPF, e, ao final, manteve-se a redação inicialmente proposta¹⁰, apenas com a criação do filtro, sem qualquer critério objetivo, que ficaria a cargo do legislador ordinário, tal como previsto para a RG.

No Senado, sob o número PEC 10/2017, recebeu três emendas, duas delas rejeitadas e uma aprovada apenas para aprimorar a redação. Em 09/08/2017 a terceira emenda sugeriu quatro hipóteses de relevância presumida, abrindo a possibilidade estratégica de se estabelecer assuntos de interesse da classe política, para, assim, captar o quórum de sua aprovação.

Mas o debate só foi retomado em 03/11/2021, com a apresentação de um parecer favorável à emenda, que incorporou em um substitutivo, cinco hipóteses de presunção de relevância para o STJ: ações penais; improbidade administrativa; causas com valor acima de 500 salários-mínimos; causas que gerem inelegibilidade; e acórdãos contrários à jurisprudência dominante do STJ. Ainda permitiu a possibilidade de criação de novas hipóteses a partir de lei ordinária.

Neste mesmo dia, o Senado aprovou o substitutivo, em dois turnos consecutivos por votação nominal¹¹ e, em 14/07/2022, foi promulgada a EC 125/2022.

⁹ NASCIMENTO, Bruno Dantas; GALLOTTI, Isabel. *Crise do recurso especial e a função constitucional do STJ: uma proposta de reforma*. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 998, dez. 2018.

¹⁰ Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: (...) § 1º No recurso especial, o recorrente deverá demonstrar a relevância das questões de direito federal infraconstitucional 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 dos membros do órgão competente para o julgamento.

¹¹ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Tramitação da PEC 10/2017*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128403>. Acesso em: 09 fev. 2025. Primeiro turno - aprovada a Proposta, na forma da Emenda n. 4 (Substitutivo), com o seguinte resultado: Sim - 69, Não - 0, Presidente -



Com isso, o STJ ganhou o filtro da Relevância da Questão Federal com cinco hipóteses constitucionais de presunção de relevância, e completou-se a reforma do sistema de justiça brasileiro¹² visando racionalizar o acesso ao STJ e reforçar sua função uniformizadora.

Com a promulgação da Emenda, surgem inquietações relativas à argumentação legislativa que moldou a redação da Relevância da Questão Federal e suas hipóteses de presunção, assim como iniciam as articulações para sua regulamentação e aplicação prática.

A legislação escrita se consolidou como a principal fonte do direito positivo, com o costume, a jurisprudência e a doutrina ocupando um papel complementar. Desta forma, a elaboração das leis, especialmente por parte do legislador constituinte derivado, exige cautela.

O Ministro Nunes Leal advertiu sobre os perigos da má elaboração da lei, comparando-a a um manuseio de material explosivo que pode causar danos irreparáveis¹³. A técnica legislativa se torna essencial para assegurar a clareza e coerência das normas, visto que a qualidade de uma lei depende da fase deliberativa que transforma a política em norma jurídica. Destaca-se a importância da participação comunitária no processo legislativo, onde debates e audiências públicas enriquecem a qualidade do texto normativo e possibilitam uma avaliação futura de sua eficácia.

1, Total – 70. Segundo turno - aprovada a Proposta, com o seguinte resultado: Sim - 70, Não - 0, Presidente - 1, Total – 71.

¹² BATISTA, Fernando Natal. A relevância da questão federal e a reconfiguração do Superior Tribunal de Justiça como Corte de Precedentes. 1ª ed. Editora Thoth. Londrina: 2024. p. 203.

¹³ LEAL, Victor Nunes. *Problema de técnica legislativa*. Revista de Direito Administrativo, 1945, v. 2, n. 1, p. 429-447. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8211/7006>. Acesso em: 13 jan. 2025.



Manuel Atienza¹⁴ analisa que a ciência da legislação deve estar atenta não apenas à técnica, mas também às expectativas democráticas. Uma norma jurídica clara deve atender a critérios de racionalidade linguística, jurídica-formal, pragmática, teleológica e ética, garantindo clareza, conformidade, adaptabilidade, eficácia social e justificativa ética.

Contudo, a tramitação da EC 125/2022, que se estendeu por mais de uma década, careceu de um debate público mais efetivo, especialmente no Senado, o que resultou em limitações na participação social e na capacidade de adaptação ao ordenamento jurídico e ao fim buscado pelo filtro da relevância da questão federal.

Na Câmara, houve o cuidado de convocar especialistas para opinar, preservando o texto original proposto, sem definir critérios de presunção na emenda. Entretanto, no Senado, foram realizadas mudanças substanciais sem audiências públicas, utilizando uma estratégia parlamentar questionável para aprovação, o denominado Calendário Especial¹⁵. Essa tática burlou o interstício legal – Cláusula de Resfriamento prevista no art. 60, §2º, da CF -, para permitir a votação rápida, comprometendo a reflexão e discussão necessárias.

Conforme mencionado, a EC 125/2022 foi inspirada na Repercussão Geral do STF. No entanto, ao implantar um sistema rígido para a relevância da questão federal e definir critérios específicos na Constituição para as hipóteses de relevância presumida, criou o risco de comprometer a eficácia dessa norma na prática.

O Congresso Nacional recorreu à Reserva de Constituição para assegurar que os temas escolhidos, especialmente aqueles destacados nos incisos II e III, do art. 105, §3º,

¹⁴ ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. In: III Congreso da Federação de Associações de Sociologia do Estado Espanhol, 1989, San Sebastián. Disponível em: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10854/1/Doxa6_21.pdf. Acesso em: 09 fev. 2025.

¹⁵ NASCIMENTO, Roberta Simões. *13 táticas parlamentares para aprovação das leis*. Revista Bonijuris, Curitiba, v.33, n.670, p. 54-82, jul. 2021. Disponível em: <https://www.editorabonijuris.com.br/13-taticas-parlamentares-para-aprovacao-das-leis/>. Acesso em 13 fev. 2025.



da Constituição Federal, que possuem um caráter claramente político, fossem preservados sob a imutabilidade constitucional.

Josep Aguiló Regla¹⁶, ao abordar o processo de constitucionalização da ordem jurídica, afirma que a Constituição tem forte influência no debate e no processo políticos. Segundo Regla, “os atores políticos demonstram uma constatada tendência a recorrer às normas constitucionais para argumentar e defender suas opções políticas e de governo.”

Contudo, a ordinarização da Constituição, com a inclusão de matérias diversas que não precisariam ou deveriam estar em seu texto, a enfraquece, e desvirtua o propósito da hierarquia das leis.

A análise da EC 125/2022, à luz da teoria de Manuel Atienza, revela que a norma carece de fundamentação em cinco níveis de racionalidade, essenciais para sua eficácia:

Racionalidade Linguística: a norma deve ser redigida de forma clara e compreensível. No caso, a expressão "Tribunal" no §2º do art. 105 da CF, pode ser interpretada como "Plenário", ignorando a estrutura do STJ, que atua em turmas e seções especializadas e o Plenário tem atuação administrativa e não jurídica. Também o termo "valor da causa" falha em abordar a relevância de forma precisa, em dissonância com o restante do sistema processual que passou a utilizar o termo proveito econômico ao se referir a questões econômicas no processo, como honorários advocatícios e remessa necessária (arts. 85 e 496, §3º, do CPC/15), por exemplo¹⁷.

Racionalidade Jurídico-Formal: a norma precisa estar em conformidade com o sistema jurídico vigente. A introdução de hipóteses de relevância presumida diretamen-

¹⁶ REGLA, Josep Aguiló. *Do "Império da Lei" ao "Estado Constitucional". Dois Paradigmas Jurídicos em Poucas Palavras*, in MOREIRA, Eduardo Ribeiro. *Argumentação e Estado Constitucional*. São Paulo. Ícone Editora. 2012, Capítulo 3, p. 103.

¹⁷ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FLUMIGNAN, Silvano José. *Primeiras reflexões sobre a futura regulamentação da relevância da questão de direito federal*. In: MARQUES, Mauro Campbell et al. (coord.). *Relevância da Questão Federal no Recurso Especial*. 1ª ed. Londrina: Editora Thoth, 2023. p. 241.



te na Constituição limita a flexibilidade e a possibilidade de ajustes que normalmente cabem à legislação infraconstitucional, em uma lógica diferente da aplicada a filtros recursais semelhantes, como a Repercussão Geral/STF e Transcendência/TST. E, paradoxalmente, a EC 125/2022 delegou ao legislador ordinário a criação de novas exceções. Como observa Marinoni¹⁸, uma emenda constitucional não pode autorizar uma lei a modificar a própria Constituição.

Racionalidade Pragmática: a norma deve facilitar a adaptação e cumprimento pelos destinatários. A EC 125/2022 não estabelece um modelo claro para a aplicação do filtro recursal, criando incertezas e um vácuo normativo, cuja vigência se deu com sua promulgação, mas ante a falta de regulamentação imediata, prejudica a segurança jurídica e a clareza sobre como os jurisdicionados devem proceder. Além disso, o critério econômico de 500 salários-mínimos pode excluir temas de grande impacto social e incentivar fraudes na estipulação do valor da causa para viabilizar a ascensão do recurso especial.

Racionalidade Teleológica: a norma deve atingir o objetivo social pretendido. A norma deveria buscar reduzir o número de processos e garantir a uniformização do direito federal. Contudo, ao priorizar critérios econômicos e políticos, pode falhar em atingir seus objetivos e gerar distorções na seleção dos casos a serem julgados pelo STJ.

Racionalidade Ética: a norma deve ser justificada sob uma perspectiva ética e moral. A inclusão das hipóteses de improbidade administrativa e inelegibilidade, sem justificativas claras, levanta questionamentos sobre a intenção do legislador e o potencial benefício político envolvido. Como destacam Dierle Nunes e outros¹⁹, o critério foi inserido sem justificativa metodológica clara.

¹⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. *O filtro da relevância. Do precedente ingênuo ao precedente relevante*. Thomson Reuters. São Paulo: 2023. p. 96.

¹⁹ NUNES, Dierle; LISBOA, Cícero; BAMBIRRA, Camila. *Considerações iniciais da arguição de relevância da questão federal no recurso especial: Emenda Constitucional 125/22*. In: MARQUES, Mauro Campbell et al. (coord.). *Relevância da Questão Federal no Recurso Especial*. 1ª ed. Londrina: Editora Thoth, 2023. p. 143.



Danilo Vital²⁰ observa o nítido interesse político para aprovação da relevância: “a existência de hipóteses de relevância presumida foi crucial para destravar a tramitação da PEC da Relevância no Congresso Nacional, após reuniões entre ministros do STJ e parlamentares. Especialmente por envolver temas sensíveis à classe política, como ações penais, de improbidade administrativa e que possam gerar inelegibilidade.”²¹

Já Manuel Atienza ressalta que a dinâmica política, com suas negociações, acordos e busca por apoio popular, tende a afastar a argumentação legislativa do discurso crítico racional, impactando diretamente a qualidade da norma produzida²².

Visto os pontos nodais do art. 105, §3º, da Constituição Federal, relacionados aos critérios de racionalidade propostos por Atienza, retoma-se sua concepção da produção legislativa como um processo dinâmico, que envolve a interação entre diferentes elementos, tais como os responsáveis pela elaboração da norma, seus destinatários, o sistema jurídico vigente e os valores e objetivos que orientam a legislação. O resultado desse processo são as leis, que servem como base para a interpretação e aplicação do direito. Para Atienza, jurisdição e legislação são momentos complementares de um mesmo processo, reforçando a necessidade de coerência entre a criação normativa e sua aplicação prática²³.

Sem adentrar na discussão das teorias intencionalistas e realistas, vê-se, que de alguma forma a teoria da legislação se conecta com a teoria da interpretação. A maneira

²⁰ VITAL, Danilo. *Filtro da discórdia: Em 2021, apenas um terço dos recursos especiais no STJ teria relevância presumida*. 09 out. 2022. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-out-09/filtro-relevancia-barrar-dois-tercos-resps-stj/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

²¹ VITAL, Danilo. *Filtro da discórdia: Em 2021, apenas um terço dos recursos especiais no STJ teria relevância presumida*. 09 out. 2022. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-out-09/filtro-relevancia-barrar-dois-tercos-resps-stj/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

²² NASCIMENTO, Roberta Simões. *Teoria da legislação e argumentação legislativa: a contribuição de Manuel Atienza*. Teoria Jurídica Contemporânea, v. 3, n. 2, 2018, p. 173. Disponível em: <https://revistas.ufjf.br/index.php/rjur/article/view/24474/13816>. Acesso em: 12 fev. 2015.

²³ NASCIMENTO, 2018, p. 161



como se elaboram as leis influencia a forma como se aplicam e se interpretam essas leis em alguma medida.

Roberta Simões Nascimento explicita que, como as leis são criadas para promover alguma mudança ou solucionar algum problema social, uma vez positivada, deve o aplicador ou intérprete buscar não apenas o texto legal, mas também compreender, minimamente, o contexto em que foi produzida, e considerar a *occasio legis*²⁴.

E, nestes termos, quando a produção legislativa é robusta e explícita, com intercâmbio de argumentos, tanto melhor será para a análise da intenção legislativa e aplicação do direito. “Todavia, se na atividade legislativa não foram dadas razões, e se a produção legislativa se deu mais em função do número de votos favoráveis, a intenção legislativa tende a se converter mais em metáfora do que em fato social passível de demonstração empírica²⁵”.

Essas observações em relação à EC 125/2022 mostram que a ausência de um debate plural comprometeu a adequação do texto normativo ao ordenamento jurídico. Apontam para uma formulação legislativa que não atinge os padrões necessários de clareza, coerência e eficácia, comprometendo a aplicação e a interpretação da norma em um contexto jurídico que valoriza a participação social e o debate público, podendo comprometer o papel do STJ na uniformização do direito federal como idealizado.

A norma consagrou a relevância apenas para certas matérias, deixando tantas outras à margem do acesso privilegiado ao STJ, como as ações coletivas, os processos estruturais, as ações que versam sobre meio ambiente, sobre direitos de personalidade, sobre direitos de indígenas e de PCDs, bem como recursos interpostos contra acórdãos

²⁴ NASCIMENTO, Roberta Simões. *O argumento da intenção do legislador: anotações teóricas sobre uso e significado*. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 232, p. 167-193, out./dez. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/232/ril_v58_n232_p167.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

²⁵ NASCIMENTO, 2021, p. 189



que julgam mérito de IRDR e IAC etc. E qualquer alteração a esses critérios exigirá uma nova e complexa emenda constitucional.

O sucesso do novo filtro recursal dependerá da regulamentação a ser aprovada pelo Congresso e da interpretação feita pelo STJ. A futura norma deve corrigir lacunas e o regimento interno do STJ precisará estabelecer procedimentos claros.

Marcelo Marchiori²⁶ ressalta que o ordenamento jurídico é um corpo normativo coerente que envolve tanto o Legislativo quanto o Judiciário. O STJ deve atuar como corte superior que estabelece precedentes e direciona suas pautas de julgamentos para causas relevantes. É necessário que o filtro da relevância permita critérios amplos para que o STJ desenvolva uma agenda eficaz no sistema jurídico, sem impor restrições pre-determinadas.

²⁶ MARCHIORI, Marcelo Ornellas. *A atuação do Poder Judiciário na formação de precedentes definitivos – experiências e desafios*. São Paulo: Editoria JusPodium, 2022. p. 40.