

**Nota Técnica 30 | 2022**

**Análise da Emenda  
Constitucional n. 125, de 14 de  
julho de 2022**



**IBDP**  
Instituto Brasileiro de  
Direito Previdenciário

## **Nota Técnica – Nº30**

### **ANÁLISE da Emenda Constitucional n. 125, de 14 de julho de 2022, que altera o art. 105 da Constituição Federal para instituir no recurso especial o requisito da relevância das questões de direito federal infraconstitucional.**

O IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, entidade de cunho científico-jurídico, no uso de suas atribuições, que tem entre os seus objetivos a produção de material informativo sobre seguridade social e temas jurídicos relacionados, buscando proporcionar conteúdos de acesso universal para a classe de operadores do direito, bem como para a sociedade, vem apresentar análise técnica sobre a Emenda Constitucional que instituiu, no recurso especial, o requisito da relevância, da mesma forma que já havia previsão legal na repercussão geral no Supremo Tribunal Federal.

## **INTRODUÇÃO**

Promulgada recentemente a Emenda Constitucional 125/2022, a qual estabelece um novo requisito de admissibilidade aos recursos especiais dirigidos ao Superior Tribunal de Justiça – STJ, exigindo-se a comprovação da relevância nacional da matéria trazida à discussão, de maneira semelhante ao que já se observava nos requisitos de repercussão geral (Recurso Extraordinário) e transcendência da matéria (Recurso de Revista).

O requisito, embora seja considerado, à primeira vista, um novo dificultador de acesso ao STJ, em verdade, como veremos adiante, vem trazer maior clareza ao ordenamento jurídico, reafirmando a compreensão da finalidade dos recursos dirigidos às instâncias superiores, evitando-se que se dirijam recursos ao STJ discutindo questões para as quais aquela Corte não detém competência.

## **DO CONTEXTO HISTÓRICO E EVOLUTIVO DO TEMA**

De início, em breve registro histórico, devemos lembrar que o requisito não é exatamente uma novidade, a Emenda Regimental 3/1975, alterando o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, já estabelecia que o recurso extraordinário somente poderia ser conhecido nos casos de ofensa à Constituição ou havendo relevância da questão federal.

O art. 105, III, da Constituição Federal expressamente estabelece que, em sede de recurso especial, a função do STJ pode ser sintetizada em dar uniformidade à interpretação da norma federal, garantindo que os textos legais, que tenham alcance nacional, sejam aplicados pelos operadores do direito de maneira uniforme em todas as instâncias da jurisdição.

Como bem adverte o STJ, não é função desta Corte atuar como uma terceira instância na análise dos fatos e das provas. Cabe a ela dar interpretação uniforme à legislação federal com base no desenho de fato já traçado pela instância recorrida (Precedentes: AgInt no REsp n. 1.496.544/SE, rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 20/4/2020, *DJe* 24/4/2020 e AgInt no AREsp n. 1.466.082/SP, rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 5/3/2020, *DJe* 17/3/2020).

Essa função nos faz concluir que essa instância superior não pode ser acessada sempre, como acontece no recurso de apelação. Somente haverá espaço para o cabimento de recurso especial quando de fato o Tribunal de segunda instância interpretar uma norma federal de maneira equivocada ou deixar de aplicá-la.

Com efeito, afirma Athos Gusmão Carneiro: “O recurso especial não foi concebido como instrumento para corrigir erros ou injustiças. Seu destino é garantir a boa aplicação da lei federal e unificar-lhe a interpretação em todo o Brasil. O pressuposto de seu cabimento é a existência de decisão que tenha (CF, art. 105, III): a) contrariado a lei federal ou lhe negado vigência; b) declarado a eficácia de lei ou ato administrativo estadual, impugnado diante da lei federal; c) divergido, na interpretação de lei federal, de acórdão formado em outro tribunal. Fora dessas situações, o recurso é incabível. Para que se demonstre o adimplemento de tais requisitos é que se exige o prequestionamento do tema federal”. (REsp 225.671, 1ª T., rel. Min. Gomes de Barros, AC de 11/9/2001)

Nesses casos, caberá ao STJ analisar a tese apresentada, lançando uma conclusão jurídica que dê a melhor resposta para aplicação do direito infraconstitucional. O entendimento do STJ passa, então, a ter uma função paradigmática, isto é, a função de lançar um modelo, uma diretriz de atuação que servirá não só ao caso concreto, mas, também, aos casos futuros enfrentados em outros processos.

Nessa direção, a lição trazida por Fredie Didier Junior e Leonardo José Carneiro da Cunha: “o STJ desempenha uma função paradigmática, na medida em que suas decisões servem de exemplo a ser seguido pelos demais tribunais, com o que se obtém a uniformização da jurisprudência nacional” (*Curso de direito processual civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processos nos tribunais*. Salvador: Podivm, 2007. vol. 3. p. 250).

Compreendido isso, é fácil assimilar o requisito da relevância, consistente em demonstrar qual a tese judicial em discussão no processo e a importância e o alcance dela em cenário nacional. A demonstração da relevância envolverá, então, a comprovação de que o tema debatido no processo não se limita apenas ao interesse das partes envolvidas, e, sim, que seu debate é importante para o cenário nacional.

## **DADOS ESTATÍSTICOS IMPORTANTES**

Para confirmar essa assertiva, analisamos o Boletim Estatístico do STJ de 2021. Colhe-se do documento que no ano de 2021 foram recebidos naquela Corte 233.120 Agravos em Recurso Especial e 57.930 Recursos Especiais, oriundos de todos os Tribunais da Federação.

Esse volume reflete a média histórica do Superior Tribunal de Justiça, conforme se demonstra no quando analítico dos últimos cinco anos:

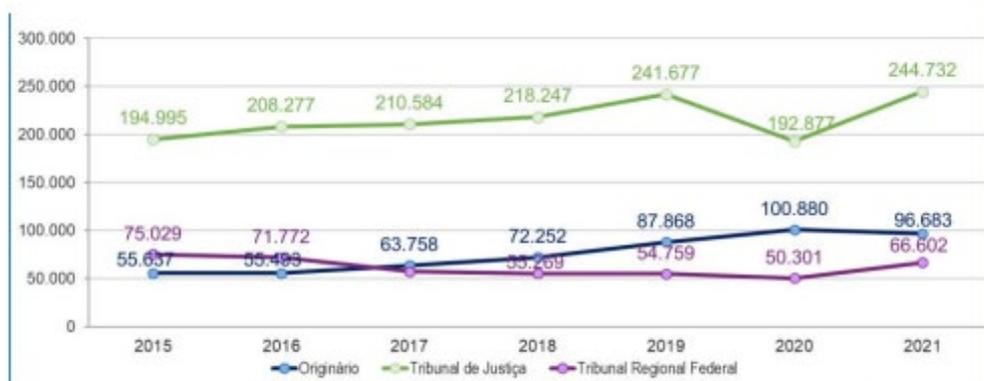


Figura 3. Série histórica dos processos recebidos pelo STJ por origem.

Verifica-se que nos anos de 2017 a 2021, o Superior Tribunal de Justiça recebeu, aproximadamente, 1.300.000 processos oriundos dos TJs e TRF, sendo que 111.341 deles tinham como parte o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, o segundo maior demandante do Tribunal, como ilustra a figura a seguir:

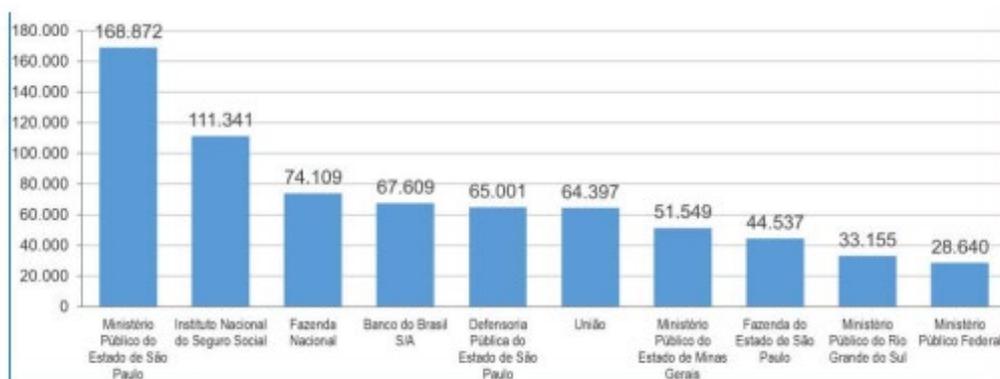


Figura 5. Principais demandantes entre 2017 e 2021.

Ainda analisando o Boletim Estatístico de 2021 do STJ, verifica-se que no ano foram proferidas 295.646 decisões exaradas em sede de Recurso Especial (REsp) e Agravo em Recurso Especial (AREsp).

Entre as decisões exaradas em AREsp verifica-se que: a) 4,2% dos recursos são providos; b) 57,7% dos recursos não são conhecidos; c) 34,4% dos recursos não são providos. Em sede de recurso especial, 33,88% dos recursos são providos, 25,2% não são conhecidos e 30,3% não são providos.

Classes de feitos	Concedendo		Não conhecendo		Negando		Outros		Total
	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%	
Processo principal									
Agravo em Recurso Especial (AREsp)	9.342	4,2%	128.943	57,7%	76.751	34,4%	8.299	3,7%	223.335
Recurso Especial (REsp)	24.442	33,8%	18.187	25,2%	21.891	30,3%	7.791	10,8%	72.311

Verificamos que, no universo de 295.646 decisões exaradas em 2021, somente 33.874 dão provimento às insurgências apresentadas àquela Corte Superior, o que corresponde a 11,45% dos processos. Os demais (88,54%) não são conhecidos, por não ultrapassarem os requisitos de admissibilidade, ou são improvidos, por veicularem insurgência contrária ao posicionamento do STJ.

Esse cenário nos demonstra que o acesso a essa instância, independentemente do novo requisito, não tem sido fácil. Usualmente, esse resultado é atribuído à adoção de uma jurisprudência defensiva nesta Corte, o que dificultaria o acesso.

Contudo, analisando criticamente os números, vemos que mais de 30% dos recursos especiais são providos, o que demonstra que, uma vez bem dirigido o recurso e atendendo ele a todos os requisitos estabelecidos na Constituição Federal e no Código de Processo Civil, a chance de êxito no STJ é relativamente alta. O índice mais expressivo de improvimento e não conhecimento se concentra exatamente nos Agravos, recurso manejado quando já identificado o não atendimento aos requisitos nas instâncias de segundo grau.

## **DE QUE SE TRATA A “RELEVÂNCIA”**

A constatação apresentada denota que a dificuldade de acesso às instâncias superiores se concentra no atendimento aos requisitos recursais, quais sejam: a) esgotamento de instância; b) prequestionamento; c) impossibilidade de reexame de matéria fática; d) comprovação de dissídio jurisprudencial; e) regularidade formal, usualmente não bem compreendidos no momento de redigir o recurso.

A compreensão dos requisitos recursais geralmente decorre da má compreensão da função daquela Corte. Na prática, muitos dos recursos dirigidos ao STJ têm por objetivo rediscutir os temas e insurgências como levantados em sede de apelação, como se a instância superior pudesse ser acionada como uma terceira instância, na qual se buscaria mais uma vez a justiça ao caso concreto. Ocorre que o nosso ordenamento jurídico não traz a previsão de acesso a uma terceira instância, ao contrário, o sistema é regido pelo princípio do duplo grau de jurisdição, expresso no Pacto de San José da Costa Rica, implicitamente contido no art. 5º, LV, da Constituição Federal.

Nessa medida, o requisito da relevância vem, tão somente, reafirmar a competência daquela Corte. O novo texto constitucional altera o art. 105 da Constituição Federal, estabelecendo novo requisito de admissibilidade ao recurso especial, qual seja, demonstrar a relevância nacional do tema central discutido no processo. Dito de outra maneira, o novo requisito impõe ao recorrente o dever de demonstrar o alcance nacional da tese que está sendo apresentada.

## **DA NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO LEGAL**

Ainda não é possível afirmar como será demonstrada a relevância da matéria nas razões do recurso especial, isto porque o § 2º do art. 105 da Constituição Federal estabelece que “no recurso especial, o recorrente deve demonstrar a relevância das questões de direito federal infraconstitucional discutidas no caso, nos termos da lei”.

Entende-se, então, que a legislação processual ainda disciplinará a forma como tal requisito será apresentado ao Superior Tribunal de Justiça. É esperado que tal demonstração siga os moldes da repercussão geral, em que se exige a redação de um tópico preliminar na peça de recurso extraordinário, discorrendo sobre a relevância do tema, seja do ponto de vista econômico, jurídico, político ou social. Isto é, que o tema levado nas razões de recurso extraordinário tem relevância no debate jurídico nacional, transcendendo o interesse das partes envolvidas no processo.

Defendemos, desse modo, que estabelecendo o texto constitucional que a demonstração da relevância será ainda matéria disciplinada por lei, não se poderia exigir a comprovação de tal requisito desde a data de publicação da Emenda Constitucional 125/2022.

O parágrafo disciplina, tão somente, que a análise do requisito é de competência do STJ, o qual somente pode dele não conhecer com base nesse motivo pela manifestação de 2/3 (dois terços) dos membros do órgão competente para o julgamento, também nos mesmos moldes em que já é disciplinada a repercussão geral no Supremo Tribunal Federal.

O novo texto constitucional acresce ainda o § 3º ao art. 105 da Constituição Federal, elencando hipóteses de reconhecimento automático da relevância, denotando não ser possível, nem mesmo ao STJ, deixar de reconhecer a relevância da matéria nessas hipóteses, quais sejam:

§ 3º Haverá a relevância de que trata o § 2º deste artigo nos seguintes casos:

- I – ações penais;
- II – ações de improbidade administrativa;
- III – ações cujo valor da causa ultrapasse 500 (quinhentos) salários-mínimos;
- IV – ações que possam gerar inelegibilidade;
- V – hipóteses em que o acórdão recorrido contrariar jurisprudência dominante o Superior Tribunal de Justiça;
- VI – outras hipóteses previstas em lei.

O constituinte estabelece, então, hipóteses em que não se precisará discorrer sobre a relevância da matéria, pois ela será reconhecida automaticamente. Mais uma vez, o legislador segue o mesmo parâmetro já estabelecido para a caracterização da repercussão geral, posto que o § 3º do art. 1.035 do CPC igualmente traz hipóteses de reconhecimento automático da repercussão geral (acórdão em desacordo com súmula ou jurisprudência dominante do STF ou que tenha declarado a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal).

Cabe aqui uma crítica quanto às hipóteses trazidas no texto constitucional. Compreende-se a preocupação do legislador em garantir a relevância automática em ações que discutem direitos fundamentais, por isso a relevância automática nas ações penais, de improbidade administrativa ou que envolvam suspensão de direitos políticos. Contudo, há uma enorme gama de outros direitos fundamentais que também poderiam ser incluídos em tal rol, por exemplo, as ações de direito previdenciário, pois envolvem, usualmente, a discussão de temas que abrangem uma coletividade de indivíduos, que vivem situação semelhante, além disso, são ações em que se discute acesso a uma prestação pecuniária voltada a garantir a sobrevivência do indivíduo. Por isso, pode-se afirmar que as ações previdenciárias estão intrinsecamente relacionadas à concretização da dignidade humana, princípio elencado como um dos objetivos centrais da nossa República.

Do mesmo modo, não se revela adequada a escolha do valor da causa como critério de relevância automática. Isto porque há diversas questões que terão valor menor e trarão implicação para o cenário nacional, por exemplo, a discussão acerca de como se caracteriza a eficácia dos equipamentos de proteção individual para fins de reconhecimento do exercício de atividade especial, nociva à integridade física ou saúde de um trabalhador. Não há dúvidas da relevância e do alcance de tal discussão para toda a sociedade, contudo, esta seria uma causa que dificilmente alcançaria tal valor, considerando o valor do teto contributivo ao INSS. Do mesmo modo, haverá diversos processos

que atenderão ao critério, contudo, o debate se cingirá às partes envolvidas, não trazendo qualquer resposta útil a toda a sociedade, por exemplo, uma ação em que se discute a violação de um contrato, estabelecido entre particulares, no valor de um milhão de reais.

Nesse cenário, a escolha do critério do valor da causa, para fins de reconhecimento de relevância automática, parece se afastar da finalidade aqui defendida, pois nem sempre envolverá questões que transcendam ao interesse das partes, afastando-se da competência a qual estão vocacionadas as instâncias superiores.

Ainda, sobre o texto do § 3º, é importante esclarecer que o dispositivo tem sido interpretado como um rol taxativo, em que somente se poderia reconhecer a relevância em tais hipóteses, o que reduziria drasticamente a competência do STJ e a possibilidade de direcionamento de recurso especial, tornando, por exemplo, praticamente improvável a interposição de um recurso especial no curso de uma ação previdenciária.

Essa leitura restritiva, contudo, não se confirma. Isto porque, como já aqui delineado, o § 2º deixa claro que ainda será definida por lei a forma de demonstração da relevância nacional do tema. Ademais, extrai-se do Parecer 266/SF, o qual deu suporte à aprovação do texto final da EC 125/2022:

A exemplo da bem-sucedida experiência da repercussão geral como filtro recursal para a análise do recurso extraordinário no STF, a sistemática da relevância permitirá ao STJ superar a atuação como mero tribunal de revisão para assumir as feições de uma verdadeira corte de precedentes. Em vez de revisar decisões, estabelecerá o precedente vinculante, cabendo aos demais tribunais adequar suas decisões ao entendimento do tribunal de cúpula. Além disso, temas considerados sem relevância jurídica, econômica ou social deixarão de ser analisados pelo STJ, devendo ser definitivamente resolvidos pelas instâncias inferiores, com benefícios para a duração razoável dos processos.

Dessa forma, na linha do que já foi decidido pela CCJ, somos pela aprovação da PEC nº 10, de 2017 (PEC nº 209, de 2012, na Câmara), que teve origem em proposição aprovada pelo Pleno do STJ em março de 2012, com a participação fundamental do saudoso ministro Teori Zavascki, responsável pela comissão que elaborou seu anteprojeto.

Contudo, em sentido semelhante ao da Emenda nº 1-CCJ, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, e ao da Emenda nº 3-PLEN, que teve como primeiro signatário o Senador Edison Lobão, mas que contou com a assinatura de 28 Senadores, entendemos necessário que o Constituinte reformador já defina objetivamente no texto constitucional algumas hipóteses de presunção de relevância do recurso especial, quais sejam: i) nas ações penais; ii) nas ações de improbidade administrativa; iii) nas ações cujo valor de causa ultrapasse quinhentos

salários mínimos; iv) nas ações que possam gerar inelegibilidade; e v) nas hipóteses em que o acórdão recorrido contrariar jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça. Além disso, deve o texto constitucional abrir margem para que outras hipóteses previstas em lei possam ter previsão de relevância como forma de se possibilitar a correta calibragem posterior do filtro recursal. Desse modo, a Emenda nº 3-PLEN é parcialmente acolhida, no que diz respeito aos pontos acima descritos.

Há fortes razões para o estabelecimento das presunções de relevância. Algumas das hipóteses mencionadas tratam de direitos fundamentais, como o direito à liberdade e os direitos políticos, questões que entendemos não devem ser impedidas de chegar ao exame do STJ. No caso do valor de alçada proposto, é estabelecida uma presunção de relevância econômica para a análise dos recursos especiais, medida coerente com a proposta de filtro idealizada. Ao prever a presunção de relevância nas hipóteses em que o acórdão recorrido contrariar jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, busca-se manter no recurso especial a função uniformizadora da jurisprudência nacional por parte do STJ. (Texto integral disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9033843&ts=1657887955584&disposition=inline>) (grifamos)

Da leitura do texto não resta dúvida de que a relevância atenderá a critérios semelhantes à repercussão geral, devendo ser demonstrada do ponto de vista econômico, político, jurídico ou social. Havendo, contudo, um rol de hipóteses em que a presunção de relevância é automática. Rol este que poderá ser ampliado pelo legislador.

Nessa medida, a uma primeira vista, entende-se que o filtro da relevância se encontra alinhado à função constitucional do Superior Tribunal de Justiça e pode ser entendido como um instrumento que pode vir a facilitar a compreensão do instituto do recurso especial.

## **INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO**

### **DIRETORIA CIENTÍFICA**

**Maria Fernanda Wirth Pinheiro**  
**Diretora Científica Adjunta**



erícia Médica



**IBDP**

*Instituto Brasileiro de  
Direito Previdenciário*