

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

CRISTIANE DE OLIVEIRA ELIAN

REPERCUSSÃO GERAL:

Solução para a “crise do Supremo Tribunal Federal”?

Belo Horizonte

2013

CRISTIANE DE OLIVEIRA ELIAN

REPERCUSSÃO GERAL:

Solução para a “crise do Supremo Tribunal Federal”?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Direito, sob orientação do Professor Doutor Fernando Gonzaga Jayme e co-orientação do Professor Doutor Manoel Galdino da Paixão Júnior, na Linha de pesquisa *Poder e Cidadania no Estado Democrático de Direito*, projeto estruturante *Efetividade do Processo e Atuação do Direito Material*; projeto coletivo de pesquisa *A Efetividade do processo como direito fundamental*.

Belo Horizonte

2013

E42r Elían, Cristiane de Oliveira
Repercussão geral: solução para a “crise do Supremo Tribunal Federal”? / Cristiane de Oliveira Elían. – 2013.

Orientador: Fernando Gonzaga Jayme
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Direito.

Inclui bibliografia

1. Brasil. Supremo Tribunal Federal 2. Direito processual – Teses
3. Direito constitucional – Brasil 4. Recurso extraordinário – Brasil –
Interpretação e construção 5. Repercussão geral (Direito) 6. Súmula
vinculante 7. Contraditório no processo judicial 8. Direito comparado
9. Controle da constitucionalidade I. Título

CDU ⁽¹⁹⁷⁶⁾ 347.957(81)
340.142(81)

CRISTIANE DE OLIVERIA ELIAN

REPERCUSSÃO GERAL:

Solução para a “crise do Supremo Tribunal Federal”?

Dissertação apresentada e aprovada junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, visando a obtenção do título de Mestre.

Belo Horizonte, de de 2013.

Componentes da banca examinadora:

Professor Doutor Fernando Gonzaga Jayme (Orientador)

Professor (a) Doutor (a)

Professor (a) Doutor (a)

Lar Doce Lar
Cantiga Infantil

Quatro paredes e um telhado
A casa já está pronta,
abro a porta e posso entrar.
Aí existe amor, carinho e
compreensão.
É um lar doce lar.
Aí está meu coração.
É um lar doce lar.
Aí está meu coração...

Ao Fernando e a Dora, por tornarem mais doce e
pleno de amor o lar de nós três!

AGRADECIMENTO:

Ao estimado Prof. Doutor Fernando Jayme, pelo auxílio, disponibilidade e generosidade;

Ao Prof. Doutor Manoel Galdino da Paixão Júnior, pela oportunidade;

Ao meu pai, João; a minha mãe, Rosa; ao meu amor, Fernando; a minha filha, Dora, a minha irmã, Lu; aos meus sobrinhos, Bia e Bebel; ao meu cunhado, André. A vocês, minha gratidão e o meu mais emocionado reconhecimento;

A minha querida avó Dale: “Mas as coisas findas muito mais que lindas, essas ficarão” (Carlos Drummond de Andrade);

A Clarissa Borges, pela atenciosa revisão deste trabalho.

Aos amigos da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais, pela rica convivência; em especial ao Ricardo Brasileiro, ao Cássio Andrade e a Joana Salomé, pelo incentivo no ponto de partida; e a Alana Lúcio, pela contribuição na reta final.

O meu mais sincero e devotado
OBRIGADA.

RESUMO

A repercussão geral no recurso extraordinário, instituto inicialmente trazido no bojo da EC nº 45/04, que inseriu o § 3º ao art. 102 da Constituição Federal, tem por objetivo declarado debelar a chamada crise do Supremo Tribunal Federal, instalada no Brasil há mais de um século. Sabe-se que, de certa forma, todas as tentativas até então empreendidas para a resolução desse intrincado problema fracassaram. Nesse contexto, pretende-se investigar se o instituto da repercussão geral no recurso extraordinário é instrumento eficaz para contornar a tão propalada crise. O marco teórico do trabalho é a compreensão do Processo como procedimento realizado em contraditório, desenvolvida pelo Professor Aroldo Plínio Gonçalves. Em complementação, adotar-se-á o conceito revolucionário da garantia do contraditório trazido pelo Min. Gilmar Ferreira Mendes em voto proferido no MS 24.268 (DJ 17.09.2004, RTJ 191/922), que se tornou precedente para o Enunciado nº 3 da Súmula Vinculante do STF. Sob tal perspectiva, defender-se-á a ampla aplicabilidade e a força dos precedentes, desde que sejam formados de modo discursivo, garantindo-se a participação da sociedade. Concluir-se-á que a repercussão geral não tem aptidão para solucionar a crise do Supremo Tribunal Federal, em que pesem os avanços por ele alcançados. Para tanto, far-se-á um resgate da origem, formação e papel da Corte Suprema brasileira, visitando-se, outrossim, os ordenamentos jurídicos da Alemanha e Reino Unido. Na sequência, proceder-se-á a um estudo teórico do instituto da repercussão geral, com a definição dos seus contornos, com o enfrentamento das questões polêmicas presentes na doutrina, com a análise do Direito Comparado e do seu reflexo no controle de constitucionalidade das leis. A metodologia do trabalho passará também pela realização de uma análise quantitativa e qualitativa, a primeira consubstanciada na coleta de dados estatísticos disponíveis no Supremo Tribunal Federal e, a última, mais abrangente, relacionada à formação dos precedentes. Promover-se-á, dessa forma, com a pesquisa, uma crítica que incorpore tanto as falhas ou distorções como as realizações positivas do instituto da repercussão geral para, ao final, sugerir mudanças e adequações.

PALAVRAS-CHAVES: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS – AFLUXO EXCESSIVO DE PROCESSOS – REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO – ANÁLISE QUANTITATIVA E QUALITATIVA – FORMA DE APLICAÇÃO DE PRECEDENTES

ABSTRACT

The overall impact on the extraordinary appeal, which was initially brought in the constitutional amendment # 45/04 that inserted § 3 of Art. 102 of the Federal Constitution, aims to solve the so-called Supreme Court crisis, installed in Brazil for over a century. It is known that, somehow, all attempts to solve this intricate problem have failed so far. In this context, we intend to investigate whether the institution of general repercussion in extraordinary appeal is an effective tool to circumvent the crisis. The theoretical mark of the present work is the understanding, developed by Professor Aroldo Plínio Gonçalves, of the Process as a procedure performed in contradictory. In addition to that, the revolutionary concept of the warranty of the contradictory will be adopted. This concept was brought by the Minister Gilmar Mendes Ferreira who voted in the MS 24 268 (17.09.2004 DJ, RTJ 191/922), which became the precedent for the Statement # 3 of the SFC Binding Precedent. From this perspective, the broad applicability and the strength of the precedents will be defended, as long as they are formed in a discursive way, ensuring the participation of society. It will be concluded that the overall impact is not able to solve the crisis of the Supreme Court, in spite of the advances made by it. To do so, a retrieval of the origin, formation and role of the Brazilian Supreme Court will be done, visiting the jurisdictions of Germany and the UK as well. In the sequel, it will proceed to a theoretical study of general repercussion of the institute, with the definition of its contours, coping with the present controversial issues of doctrine, with the analysis of comparative law and its reflection in the control of constitutionality laws. The methodology of the work will also involve conducting a quantitative and qualitative analysis, the first based on the collection of statistical data available on the Supreme Court, and the latest, most comprehensive, related to the formation of the precedent. That way, through research, this work will promote a review that incorporates both

failures or distortions as the positive achievements of the institute of general repercussion to, eventually, suggest changes and adjustments.

KEYWORDS: SUPREME FEDERAL COURT - CONSTITUTIONAL INTERPRETATION OF RULES - EXCESSIVE PROCESS FLOW – OVERALL IMPACT ON THE EXTRAORDINARY APPEAL- QUALITATIVE AND QUANTITATIVE ANALYSIS - FORM OF APPLICATION OF THE PRECEDENT

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Gráfico 1: Temas e repercussão geral
- Gráfico 2: Agravo de Instrumento, Recurso Extraordinário e Outras Classes Distribuídas.....
- Gráfico 3: Percentual de Agravo de Instrumento, Recurso Extraordinário e Outras Classes Distribuídas.....
- Gráfico 4: Reclamação.....
- Gráfico 5: Recurso Extraordinário com Agravo
- Gráfico 6: Processos Devolvidos com Base no Art. 543-B, CPC
- Gráfico 7: Exercício do Juízo de Retratação
- Gráfico 8: Razões para a não realização do juízo de retratação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA	12
2	CONJUNTURA DA CORTE SUPREMA	18
2.1	O Supremo Tribunal Federal	18
2.2	Funcionamento de outras cortes no direito comparado.....	25
2.2.1	Tribunal Constitucional Alemão.....	25
2.2.2	Papel da mais alta corte britânica	27
2.3	A “crise do STF” e medidas de contenção.....	30
2.3.1	Arguição de relevância.....	35
3	REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.....	38
3.1	Conceito e análise da repercussão geral	38
3.2	Experiência em outros países	45
3.3	Procedimento	47
3.3.1	Art. 543-A: Forma de arguição, competência e julgamento.....	47
3.3.2	Art. 543-B: Multiplicidade de recursos fundados em idêntica controvérsia	49
3.3.3	Possibilidade de participação de <i>Amicus Curiae</i>	50
3.4	Polêmicas em torno do instituto da repercussão geral.....	52
4	IMPACTOS DA REPERCUSSÃO GERAL	57
4.1	Reflexos da repercussão geral em outras classes processuais	58

4.2	Análise quantitativa: redução do número de RE e aumento de outras classes processuais.....	61
4.3	Análise qualitativa: compatibilização vertical das decisões do STF.....	66
5	CONVERGÊNCIA DE SISTEMAS JURÍDICOS E TENDÊNCIA DE FORTALECIMENTO DAS DECISÕES DA CORTE SUPREMA	72
5.1	Necessidade de criação de procedimento para a construção e aplicação de precedentes.....	76
6	CONCLUSÃO.....	82
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86
	APÊNDICE.....	95

1 INTRODUÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

A denominada “crise do Supremo Tribunal Federal”, da qual sempre se fala no Brasil, data de mais de 100 anos atrás. Nesse longo período, diversas medidas foram adotadas no sentido de solucionar o grave problema do excesso de processos submetidos à apreciação dessa Corte.

A relação entre a crise do Supremo Tribunal Federal e o recurso extraordinário é direta e profunda. Durante toda a trajetória histórica do recurso extraordinário observa-se terem sofrido seus requisitos de admissibilidade inúmeras alterações, com o objetivo de diminuir o número de casos que alcançam a Corte. Todavia, a julgar pela situação atual do Supremo Tribunal Federal, todas as tentativas fracassaram em sua finalidade última, não obstante avanços obtidos por muitas delas.

Atualmente, o papel do recurso extraordinário na jurisdição constitucional está em processo de redefinição, mormente com o advento da repercussão geral, trazida pela Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, posteriormente regulamentada pela Lei n. 11.418, de 19 de dezembro de 2006, e pela Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007. Seu discurso legitimador é o escopo de conferir maior efetividade às decisões, preservar a função constitucional do STF, bem como o direito fundamental ao acesso à justiça, como pilares do Estado Democrático de Direito.¹

¹ Sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, o acesso à justiça passou a ser entendido não só como o direito incondicionado de se movimentar a jurisdição, mas também e, principalmente, como garantia de que o resultado desta atividade seja útil e eficaz (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p. 8).

Nesse contexto, pretendeu-se investigar se o instituto da repercussão geral no recurso extraordinário é instrumento eficaz² para solucionar a mencionada crise.

Uma vez dependente o Estado Democrático de Direito da função jurisdicional, as reformas do Poder Judiciário e seus reflexos repercutem na vida de toda a sociedade, com efeitos na duração dos processos judiciais, na forma de estabilização dos conflitos e na participação dos cidadãos no procedimento para legitimação da decisão judicial, evidenciando-se, assim, a relevância do estudo que se propõe.

Para a presente pesquisa, a hipótese lançada é a de que a repercussão geral no recurso extraordinário não é instrumento eficaz para pôr fim à “crise do Supremo”, em que pesem os significativos avanços alcançados por esse filtro.

É preciso dizer que o instituto da repercussão é incipiente e seus contornos vêm se definindo ao longo dos quase cinco anos de sua efetiva implementação, que importou uma mudança de paradigma no controle de constitucionalidade das leis no Brasil, bem como do papel do Supremo Tribunal Federal. Não obstante os dados estatísticos fornecidos pelo Supremo Tribunal Federal após o advento do filtro, se faz indispensável a análise de seus reflexos sob as demais classes processuais distribuídas na Corte.

Aroldo Plínio Gonçalves (1992), que construiu uma teoria do processo a partir da Constituição, é o primeiro marco teórico da pesquisa. A sua obra “Técnica Processual e Teoria do Processo” revolucionou a doutrina processual brasileira ao definir o processo como *procedimento realizado em contraditório*.

² Utiliza-se no presente trabalho o conceito de eficácia cunhado por Miracy Miracy B. S. Gustin e Maria Tereza Fonseca Dias: A eficácia é a consecução clara de objetivos previstos para a atuação de organizações, de grupos ou de indivíduos. Isto é, uma ação eficaz é aquela que consegue satisfazer aos objetivos previstos anteriormente. A análise de eficácia dá-se, também, na investigação da ação de determinadas legislações sobre o ambiente externo. Analisa-se se, em sua aplicação, tem-se obtido os objetivos previstos pelas normas de qualquer tipo em qualquer campo jurídico. (DIAS; GUSTIN, 2010, p.99).

Essa teoria concebida na Itália por Fazzalari³ e, no Brasil, desenvolvida por Gonçalves Aroldo Plínio, veio dar sequência ao ciclo evolutivo do direito processual, superando a teoria concebida por Oscar Von Bülow, em 1868, do processo como relação jurídica (GONÇALVES, 1992, p. 67).

A partir dessa teoria, o contraditório passa a ser elemento essencial do processo. Classicamente, o contraditório é caracterizado pelo binômio da obrigatoriedade de ciência dos atos processuais às partes, bem como pela necessidade de se assegurar a elas a possibilidade de se manifestarem sobre esses mesmos atos (NERY JUNIOR, 2000, p. 131-132).

Todavia, essa visão limitada da garantia do contraditório não mais se coaduna com o paradigma atual do Estado Democrático de Direito. Gonçalves vai além, definindo o contraditório como:

(...) a garantia de participação, em simétrica paridade, das partes, daqueles a quem se destinam os efeitos da sentença, daqueles que são os “interessados”, ou seja, aqueles sujeitos do processo que suportarão os efeitos do provimento e da medida jurisdicional que ele vier a impor (1992, p. 120).

Note-se que não é bastante garantir-se a participação dos interessados, é necessário, outrossim, que essa participação se dê em simétrica paridade. Não obstante, mais já se avançou com relação à compreensão e limites dessa garantia.

Gilmar Ferreira Mendes, em voto proferido no MS 24.268 (DJ 17.09.2004, RTJ 191/922), que se tornou precedente para o enunciado da Súmula Vinculante n. 3 do STF, agregou um novo elemento ao contraditório, qual seja, o dever do Estado-juiz de responder as questões suscitadas.

³ O italiano Elio Fazzalari reformulou a definição de processo, passando a defini-lo como “o procedimento que se desenvolve em contraditório entre os interessados, na fase de preparação do ato final e entre o ato inicial do procedimento de execução até o ato final, aquele provimento pelo qual ela é julgada extinta, está presente o contraditório, como possibilidade de participação simetricamente igual dos destinatários do ato de caráter imperativo que esgota o procedimento.” (GONÇALVES, 1992, p. 112)

Afirma o Ministro que o direito de defesa não se resume a um simples direito de manifestação no processo. A garantia constitucional assegurada é a da *pretensão à tutela jurídica*. Argumenta, invocando o direito alemão, que essa pretensão corresponde à garantia consagrada no art. 5º, LV, da CF/88, que contém três direitos: o direito à informação, que determina ao órgão julgador informar à parte contrária dos atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes; o direito de manifestação, que assegura ao defendente a possibilidade de manifestar-se oralmente ou por escrito sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo; e o direito de ver seus argumentos considerados, que exige do julgador capacidade, apreensão e isenção de ânimo para contemplar as razões apresentadas. Sobre este último direito, complementa que envolve não só o *dever de tomar conhecimento*, mas também o de *considerar, séria e detidamente, as razões apresentadas*. E arremata, dizendo que o dever de fundamentar as decisões deriva justamente da obrigação de considerar as razões apresentadas.

Esse novo elemento introduzido ao contraditório veio incrementar o *acesso à ordem jurídica justa*⁴. Se, de um lado, o jurisdicionado tem o direito de levar sua pretensão ao Judiciário, na outra ponta, o Estado-juiz tem o dever de tomar conhecimento das razões suscitadas por ele, respondendo-as fundamentadamente.

Em síntese, dirigiram o objeto deste trabalho tanto a teoria de Aroldo Plínio Gonçalves, do processo como procedimento realizado em contraditório, como a compreensão dessa garantia à luz da jurisprudência firmada pelo STF. Destarte, a análise do tema se fez sob o enfoque da acomodação entre à aspiração pela celeridade e pela redução do volume de processos no STF e a ampla participação das partes na construção dos precedentes da Corte.

⁴Para Kazuo Watanabe (1988), acesso à justiça é acesso à ordem jurídica justa, ou seja, obtenção de justiça substancial. Acesso à justiça não equivale a mero ingresso em juízo. A própria garantia constitucional da ação seria algo inoperante se se resumisse a assegurar que as pretensões das pessoas cheguem ao processo, sem garantir-lhes também um tratamento adequado.

Para investigação dessa proposição, dedicou-se a primeira parte do trabalho ao estudo sobre a conformação do Supremo Tribunal Federal, criticando-se alguns aspectos estruturais e políticos da Corte. Na sequência, fez-se cotejo com o funcionamento e papel das Cortes Constitucionais de outros países, como Alemanha e Inglaterra. Escolheu-se um modelo de sistema jurídico de *Civil Law*, à semelhança do Brasil, mas que conta com um verdadeiro Tribunal Constitucional, a quem compete exercer tão somente o controle concentrado de constitucionalidade das normas, como é o caso da Alemanha. A Inglaterra, por sua vez, é exemplo típico do sistema da *Common Law*, possuindo uma “doutrina de precedente” sólida e secular. No último capítulo da primeira parte, fez-se uma digressão acerca da crise do STF, constatando-se o quão grave e antiga ela é. Sabe-se que essa crise é sentida nos demais órgãos do Poder Judiciário, mas para os fins do presente trabalho, jogou-se luz apenas nos problemas enfrentados pelo órgão de cúpula desse poder. Ainda na primeira parte, foram apontadas as principais medidas de contenção da crise já utilizadas, conferindo-se destaque à arguição de relevância, que serviu de inspiração para a adoção da repercussão geral.

Já na segunda parte, dedicada ao tema central da pesquisa, a abordagem foi decomposta em quatro capítulos. No primeiro, analisou-se a ideologia norteadora do instituto da repercussão geral, bem como seu conceito. Mais adiante, relatou-se a existência de filtros análogos à repercussão geral adotados por outros países, detalhando-se a experiência da Argentina e dos Estados Unidos. No capítulo seguinte, minudenciaram-se os procedimentos da repercussão geral, dividindo-os em três tópicos: (a) art. 523-A – forma de arguição, competência, julgamento e eficácia, (b) art. 543-B, estudo do tratamento dado aos múltiplos recursos fundados em idêntica controvérsia e, (c) possibilidade de participação de *amicus curiae* na aferição da repercussão geral e formas de ampliação desse instrumento. No quarto capítulo, buscou-se enfrentar algumas polêmicas existentes em torno da repercussão geral, colacionando-se posições doutrinárias sobre o assunto.

Em seguida, investigaram-se os impactos da Repercussão Geral no quinto capítulo, que foi subdividido. Em primeiro lugar, foram estudados os reflexos da repercussão geral em outras classes processuais distribuídas no STF. Em seguida, procedeu-se à análise quantitativa do instituto, consubstanciada na coleta de dados estatísticos disponíveis no STF, para verificação do percentual da redução de recursos extraordinários levados ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal após a exigência da repercussão geral. Foi possível trabalhar com todo o universo de abrangência desses elementos, no período de agosto de 2007 a dezembro de 2012.⁵ Para tratamento dos dados estatísticos, foram elaborados tabelas e gráficos comparativos do número de recursos extraordinários levados ao STF antes e após o surgimento da repercussão geral, bem como dos sucedâneos recursais utilizados pelos operadores do direito para contornar a irrecorribilidade da decisão que reconhece ou não a existência de repercussão geral do tema. O segundo momento, já na perspectiva qualitativa, focou-se na análise da eficácia das decisões do STF com repercussão geral reconhecida e tema julgado, bem como na compatibilização vertical dessas decisões.

À última parte, reservou-se a discussão sobre o fenômeno da convergência de sistemas jurídicos, o cotejo entre a repercussão geral e a súmula vinculante, bem como sobre a necessidade de criação de um procedimento para formação de precedentes e do indispensável respeito às decisões do STF.

Por fim, ao capítulo final destinou-se às conclusões deduzidas da pesquisa realizada, propondo-se algumas medidas que parecem ser adequadas à solução da crise do Corte Suprema.

⁵ Data em que os dados passaram a ser coletados no âmbito do STF (Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em 22/11/2012).

2 CONJUNTURA DA CORTE SUPREMA

2.1 O Supremo Tribunal Federal

A Constituição de 1988 configurou fator decisivo para a construção e o fortalecimento institucional no Brasil, na medida em que incorporou a promessa política de edificação e manutenção de democracia sustentável após quase um século de regime republicano, caracterizado mais por governos de exceção, que por regimes democráticos. O processo de redemocratização promovido a partir da Carta de 1988 teve como característica o fortalecimento da jurisdição constitucional ao deslocar o Supremo Tribunal Federal para o centro do sistema político brasileiro (PELUSO, 2011).⁶

Oscar Dias Corrêa (1986, p. 70) relatou a existência de duas ordens de argumentos principais em favor da convocação da Constituinte. A primeira referiu-se à alegação de estar o texto constitucional retalhado em função da existência de várias emendas já votadas, com o que discordou o autor, na medida em que existem inúmeros países com constituições amplamente emendadas por textos posteriores, sem que isso lhes afete a estrutura política ou social.

A segunda ordem de argumentos referiu-se à necessidade de mudanças estruturais no modelo brasileiro, o que explicava a convocação. Todavia, Corrêa era refratário à ideia de uma constituinte encarada como solução milagrosa de todos os males da República, pelo que desmistificá-la era preciso (1986, p. 101-102).

⁶ O Supremo Tribunal Federal surgiu a partir da proclamação da República, por meio do Decreto n. 510, de 1890, integrado por 15 juízes. Na Constituição Federal de 1988, conta com 11 Ministros e detém a função precípua de guarda, preservação e interpretação das normas da Constituição (art. 102) Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1890-06-22;510>. Acesso em 23/03/2012.

De fato, a Constituição Federal de 1988 representou um marco no que se refere à ampliação dos direitos e garantias individuais e sociais, dentre os quais, a facilitação do acesso à justiça. Não por outro motivo, foi chamada de Constituição Cidadã, embora não tenham sido disponibilizados, no mesmo grau e intensidade, meios físicos e estruturais para receber a demanda da população pelos serviços prestados pelo Poder Judiciário (COELHO, 2009, p. 2). O movimento de expansão dos direitos fundamentais e de fortalecimento da democracia e do Poder Judiciário promovido pela Constituição da República de 1988 exigiu do STF a assunção de novo papel (WALD, 2010, p. 90). Em linhas gerais, a função do STF de guarda e preservação da Constituição é desempenhada por meio do controle abstrato de constitucionalidade ou controle concreto (difuso), este último realizado usualmente pelo recurso extraordinário. É função do STF preservar e interpretar as normas constitucionais, bem como o papel de uniformizar a jurisprudência nacional no que diz respeito ao texto constitucional. Daí afirmar-se serem as decisões do STF paradigmáticas, mesmo no âmbito do controle difuso, em razão de terem de ser seguidas pelos demais tribunais da federação.

Maria Fernanda Salcêdo Repolês vai além na reconstrução do papel político-institucional do Supremo Tribunal Federal, ao considerá-lo responsável por garantir o *“processo político democrático”*. Isto é, tem o STF *“a responsabilidade de, como intérprete da Constituição, incorporar diferenças através dos direitos fundamentais, fazendo com que a democracia seja compreendida como processo de realização dos direitos fundamentais e se apoie em uma soberania popular difusa”* (REPOLÊS, 2008, p. 101).

Repolês (2008, p. 102) confere significado à função do STF de guardião da Constituição, ao reconhecer que a Corte deve cumprir sua tarefa de interpretação, por meio da construção, de um lado, de discursos de aplicação jurídica e, de outro, da manutenção dos procedimentos de formação desse discurso. Ser guardião da constituição é, portanto, garantir a inclusão por via da argumentação judicial, permitindo que a sociedade se reconheça na decisão, e não que a decisão reflita tão

somente o entendimento de um ministro ou outro. Em síntese, na visão da autora, o papel do STF deve aliar o debate sobre direitos fundamentais de forma mutável e em conformidade ao momento histórico, político e cultural, à preservação dos procedimentos de formação de consenso e tomada de decisão jurisdicional.

Porém, a conformação da Corte Suprema traz alguns empecilhos ao desempenho de seu mister, tal como a amplitude de suas competências e também a forma de investidura de seus ministros. Assim é que nos parece válido elucidar essa assertiva com as palavras de Bonavides (2003, p. 330):

Com efeito, a independência, a credibilidade e a legitimidade da justiça constitucional no Brasil começou de ser alvo de graves reparos, que giram ao redor de dois pontos cruciais: a indicação e nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal pelo Presidente da República e a necessidade de desmembrar do Poder Judiciário a Corte de Justiça que, por mandamento constitucional, exerce o papel de guarda da Constituição, e logo transformá-la em tribunal constitucional segundo o modelo austríaco.

A histórica inércia do Senado na aprovação da indicação dos ministros muitas vezes torna apenas protocolar o exame da indicação, uma vez que esta se dá de modo quase automático e em descompasso com seu papel constitucional.

Em contraste, o modelo continental, que se disseminou pela Europa a partir dos anos 1920, entrega o controle de constitucionalidade exclusivamente a tribunal constitucional situado fora da estrutura judiciária, com juízes nomeados para um mandato fixo e escolhidos por um sem-número de combinações que envolvem os chefes do Executivo ou do Governo, o Parlamento, Conselhos de Estado, órgãos superiores da magistratura e tribunais superiores, dentre outros (TAVARES FILHO, 2012, p. 5).

Na constituinte de 1988, várias propostas para alteração no processo de nomeação dos Ministros foram discutidas, embora tenha se mantido, entretanto, o modelo já consagrado na história constitucional republicana (MENDES, 2004, p. 20).

Segundo Oscar Corrêa (1986, p. 70), o prazo médio de permanência no cargo de ministro é de oito anos, embora não haja mandato fixo para o exercício da função. Todavia, alguns ministros já permaneceram no cargo por mais de vinte anos e, noutro extremo, por menos de dez meses.

Já segundo Jayme, por ser o *“Brasil uma república federativa, presidencialista e democrática, competiria ao Presidente da República indicar um quinto dos juízes constitucionais, sendo que os demais seriam eleitos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, alternadamente, para o exercício de mandato por prazo determinado”* (2000, p. 143).

Por tudo, no tocante à forma de investidura de seus ministros, detecta-se um déficit democrático no âmbito do desempenho das funções da Corte Suprema, carecendo o processo de nomeação de seus integrantes de detida revisão.

Com relação à transformação do STF em Tribunal Constitucional, sabe-se exercer a Corte brasileira o controle dúplice de constitucionalidade, isto é, utilizada tanto a via difusa como a concentrada.⁷ A combinação desses dois sistemas de controle confere ao STF posição peculiar, já que atua tanto como órgão de revisão de última instância, como quanto Corte Constitucional, em cuja posição aufere a constitucionalidade das leis estaduais e federais no processo de controle abstrato de normas (MENDES, 2004, p. 20).

Esse sistema híbrido recebe críticas por parte da doutrina, já que o controle difuso sobrecarrega o Supremo Tribunal Federal e compromete sua mais importante

⁷ Dois são os modelos de controle de constitucionalidade existentes. O difuso, de matriz puramente americana, exercido em função de casos concretos perante qualquer juiz, com efeitos limitados às partes do processo (*inter partes*) e acessível a qualquer do povo. E também o controle concentrado, modelo tipicamente europeu, em que compete ao Tribunal Constitucional dizer, abstratamente, sobre a constitucionalidade ou não da lei, com efeitos gerais (*erga omnes*). No Brasil, o modelo de controle abstrato de normas foi introduzido em 1965, quando outorgou-se ao Procurador-Geral da República o poder de arguir a inconstitucionalidade das leis federais ou estaduais. A seu turno, a Constituição de 1988 ampliou o direito da propositura desse tipo de controle a diferentes órgãos constitucionais da União e dos Estados, Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional e organizações sociais (MENDES, 2004, p. 20).

função, ao do julgamento das ações de constitucionalidade e do debate das questões constitucionais fundamentais (JAYME, 1999, p.121).

De acordo com Mendes, entretanto, *“a possibilidade de decisões contraditórias e mesmo a ameaça de uma tendência anárquica dentro do sistema é minimizada pelo recurso extraordinário”* (2004, p. 20).

Fato é que a função revisora, exercida majoritariamente por meio do recurso extraordinário, absorve a maior parte do trabalho e da preocupação do STF. O Ministro Cezar Peluso (2011) chama a atenção para o fato de que a Corte brasileira assumiu funções que na maioria das democracias contemporâneas estão divididas em pelo menos três tipos de instituições, quais sejam: tribunais constitucionais, foros judiciais especializados e cortes recursais de última instância.

Aliado a esse fato está a cultura judicial altamente demandista, em que há dificuldade de se reconhecer não ser a função do recurso extraordinário corrigir decisões incorretas ou injustas quanto ao mérito da causa, mas verificar a aplicação das normas constitucionais cabíveis à espécie. O vencido, no entanto, não se resigna e insiste em levar a questão ao STF, a fim de alcançar a vitória, tal como ocorre na advocacia pública, por exemplo, que tem por dever funcional – verdadeira política institucional – esgotar todas as instâncias.

Desse modo, a sobrecarga de processos distribuídos no STF, gerada, principalmente, pela excessiva abrangência de funções da Corte e, talvez, também pela cultura demandista do País, impede o exame acurado das questões que são levantadas, bem como o debate do colegiado. A saturação compromete a qualidade dos julgados e também o papel da Corte Suprema.

Muito já se pensou para solucionar essa problemática. Por ocasião da Convocação da Constituinte, uma das propostas mais frequentes relativa à

reestruturação do Judiciário e do STF foi a transformação deste órgão de cúpula em corte exclusivamente constitucional (CORRÊA, 1986, p. 117).⁸

Corrêa (1986, p. 117), no entanto, se manifestou contrário a essa ideia, ao argumento de que não se pode retirar do STF a competência para, como juiz final, conhecer de afronta à norma constitucional ou federal. Paradoxalmente, ponderou que não se pode fazer do STF uma terceira instância como se tem pretendido, mas deve-se reservar-lhe tão somente o exame de questões com reconhecida relevância da questão federal, com reflexos amplos no interesse público.

Todavia, o próprio autor reconhece que inúmeras questões continuam a congestionar a Corte. Isso porque, mesmo diante da criação de amplos obstáculos regimentais, se não sobe ao STF o próprio recurso extraordinário, sobem o agravo de instrumento e a arguição de relevância, em nada se alterando o grave problema do volume de processos.

Em certa medida, o mesmo fenômeno parece ocorrer com o instituto da repercussão geral, conforme se demonstrará em capítulo próprio, o que revela que o problema do afluxo insuportável de processo no STF carece de solução mais definitiva, como, à guisa de exemplo, sua transformação em verdadeiro Tribunal Constitucional.

Outrossim, a Ordem dos Advogados do Brasil já encaminhou proposta de reforma do Poder Judiciário para a criação de uma Corte Constitucional, mas a sugestão não teve adesões suficientes para ir adiante (JAYME, 2000, p. 141).

⁸ O STF não é uma Corte Constitucional, mas apenas uma Corte Suprema. Isso porque, embora sua função precípua seja a guarda da Constituição, ele não detém a exclusividade do exercício da jurisdição constitucional, uma vez que o Brasil adota também o sistema difuso de controle de constitucionalidade, no qual a qualquer juiz ou tribunal é dado conhecer a inconstitucionalidade de lei de forma incidental. Outra razão está no fato de que o STF integra o Poder Judiciário, não se qualificando como um Poder próprio e independente. Explica Baracho (1984) que a Corte Constitucional é uma jurisdição especializada, a quem compete exclusivamente apreciar matéria constitucional. Noutra vertente, a Corte Suprema é uma jurisdição generalista, que conhece de todos os contenciosos (civil, administrativo, penal, comercial ou constitucional).

Discorrendo sobre a Suprema Corte dos Estados Unidos no tocante à restrição da possibilidade de a ela apelar, Bernard Schwartz (1966, p. 175-176) corrobora enfaticamente o que se disse, no sentido de evitar que o Supremo Tribunal Federal seja mera corte de apelação, à custa de descuidar das mais importantes questões constitucionais para se ocupar apenas dos conflitos:

A Corte Suprema federal, como se tem frisado, é quase inteiramente um tribunal de apelação. A necessidade de tal tribunal central no vértice do sistema judiciário para unificar a lei interpretada e aplicada pelos tribunais inferiores parece clara. Ao mesmo tempo, num país tão grande como os Estados Unidos, o direito de apelar para o mais alto tribunal deve ser restrito, do contrário o tribunal se verá assoberbado com tantas apelações que não disporá de tempo suficiente para resolvê-las. Se se permitisse que os litigantes particulares apelassem para a Corte Suprema toda vez que assim o desejassem, os casos seriam tão numerosos que o tribunal não poderia resolvê-los com a rapidez necessária. O resultado disso seria que alguns casos de importância geral teriam a sua decisão indevidamente protelada, enquanto o tribunal desperdiçaria o seu tempo em casos de pouca importância.

Com base nas considerações expostas, infere-se que o aprimoramento do papel institucional do STF deve passar necessariamente pela instituição de um Tribunal Constitucional como Poder independente e com competência exclusiva para julgar questões constitucionais (JAYME, 2000, p. 143). Além disso, a forma de nomeação dos seus Ministros deve ser repensada, em consideração do não cumprimento, por parte do Senado Federal, de sua função dentro do processo de escolha dos ministros, em comprometimento do contraditório próprio desse processo jurídico (REPOLÊS, 2002).

2.2 Funcionamento de outras cortes no direito comparado

2.2.1 Tribunal Constitucional Alemão

O Tribunal Constitucional Federal (em alemão: *Bundesverfassungsgericht*, ou *BVerfG*) é um tribunal especial estabelecido pela *Grundgesetz*, a Lei Fundamental alemã. É constituído por dois Senados, compostos por oito juízes eleitos pelo Parlamento Federal (*Bundestag*) e pelo Conselho Federal (*Bundesrat*). Ambos se encontram no mesmo plano hierárquico. A investidura no tribunal alemão ocorre da seguinte forma: três membros de cada Senado são escolhidos dentre juízes integrantes de outros Tribunais Federais, ao passo sejam escolhidos os juízes eleitos pelo *Bundesrat* (Conselho Federal) mediante eleição direta, em que os votos de cada Estado são dados unitariamente. Já para os juízes escolhidos pelo Parlamento Federal, faz-se eleição indireta por colegiado composto de doze parlamentares e formado segundo as regras da eleição proporcional (MENDES, 2004, p. 3-5).

A eleição dos juízes no Parlamento Federal (*Bundestag*) e no Conselho Federal (*Bundesrat*) é feita por maioria de dois terços. Não obstante o componente político da escolha, os juízes têm mostrado grande independência ante as autoridades nomeantes (TAVARES FILHO, 2006). O Tribunal Constitucional é um poder independente, ou seja, não faz parte do Poder Judiciário, cuja legitimidade advém diretamente da Constituição (JAYME, 1999, p. 119).

A Corte Constitucional não se insere no complexo das jurisdições ordinárias. Ao contrário, desempenha a jurisdição constitucional, função especial. Assim, não serve como instância de revisão ou como tribunal de apelação regular, destinado a examinar a legitimidade dos julgados dos tribunais inferiores ou como espécie de "tribunal superapelativo" em qualquer violação das leis federais. A sua

competência está centrada em questões constitucionais, mormente na integridade da *Grundgesetz* (MENDES, 2004, p. 14). As competências da Corte são as seguintes: (i) a decisão sobre o recurso constitucional, uma das mais significativas competências, que não representa remédio adicional para os processos submetidos à jurisdição ordinária, mas sim instrumento constitucional extraordinário, que permite afastar ofensas aos direitos fundamentais perpetradas pelo Poder Público; (ii) controles concreto e abstrato das normas;⁹ (iii) o julgamento do processo de conflito entre órgãos federais; (iiii) outras atribuições, tais como o julgamento de processos destinados à defesa da Constituição – denúncia contra o Presidente da República; proibição dos partidos políticos, supressão de direitos fundamentais e o processo especial de aferição da legitimidade das eleições (MENDES, 2004, p. 14-16).

São consideradas partes no controle abstrato de normas o autor, e no recurso constitucional, o impetrante. Não há parte contrária nesses processos. Inexiste parte no controle concreto de constitucionalidade, uma vez que nem o tribunal inferior que suscitou a questão perante o Tribunal Constitucional, nem as partes da relação processual originária são considerados parte. Salvo no controle abstrato de constitucionalidade, é possível a intervenção no processo, facultado o direito de manifestação a diferentes órgãos ou pessoas. (MENDES, 2004, p. 17-18).

Os processos que tramitam perante o Tribunal Constitucional são gratuitos, mas ele pode aplicar multa ao litigante temerário nos casos de recursos constitucionais manifestamente aventureiros. (MENDES, 2004, p. 19)

⁹ O controle abstrato pode ser instaurado pelo requerimento do Governo Federal, de um Governo Estadual ou de um terço dos membros do Parlamento Federal, provocando o Tribunal, a fim de que ele se pronuncie sobre a constitucionalidade, formal ou material, de normas jurídicas de toda espécie. Já o controle concreto de constitucionalidade é suscitado pelos tribunais, quando identificarem que uma norma contrasta com a Lei Fundamental. Os tribunais suspendem o procedimento, aguardando a decisão do Tribunal Constitucional. Tanto numa, quanto noutra espécie de controle, o efeito do reconhecimento da inconstitucionalidade é a nulidade da norma, de forma *ex tunc* (JAYME, 2000, P. 131-132).

As decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional vinculam os órgãos constitucionais da União e dos Estados e também todos os tribunais e autoridades (MENDES, 2004, p. 19).

2.2.2 Papel da mais alta corte britânica

O direito inglês, berço da *Common Law*, tem como uma das principais fontes do Direito o precedente, tema que será abordado na terceira parte deste trabalho no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro.

Explicam as causas da não adoção do direito romano pela Grã-Bretanha os seguintes fatores: unidade jurídica, centralização judiciária e homogeneidade da classe forense. Assim, enquanto na Alemanha a divisão em pequenos Estados tornava indispensável aceitar o direito romano como mínimo denominador comum jurídico, a Grã-Bretanha já possuía o seu direito comum. (LOSANO, 2007, p. 327).

A Grã-Bretanha não possui uma Constituição escrita. Sua ordem constitucional consta de documentos esparsos, que vigoram através dos tempos, a partir da Magna Carta de 15 de junho de 1215. Diz-se que em todos esses documentos constitucionais há referências ao Poder Judiciário. Todavia, a verdadeira estrutura judiciária do Reino Unido está descrita no *Supreme Court of Judicature Act* (1875) e em suas reformas posteriores (1880, 1908, 1966, 1971 e 1972), bem como no *Administration of Justice Act* (1968), segundo Fiuza (2004, p. 32).

Assinala René David que “a preocupação do processo vai colocar-se, então, no primeiro plano das preocupações destes práticos que são os juristas ingleses: porque parece claramente a esta gente de bom senso que não serve para nada ter razão se não se puder obter a justiça que se deseja” (1996, p. 321-322).

O *Appellate Jurisdiction Act* de 1876 instituiu a *House of Lords* como tribunal supremo da Grã-Bretanha, incluída a Escócia (LOSANO, 2007, p. 332). Em 2005, contudo, foi publicada Emenda Constitucional que conduziu à extinção da *House of Lords* como órgão máximo da jurisdição inglesa. Ao mesmo tempo, o *Constitutional Reform Act 2005* criou a Suprema Corte do Reino Unido, que iniciou seus trabalhos no mês de outubro de 2009. É a mais alta corte recursal do Reino Unido e sua criação está ligada à necessidade de tornar realidade a separação dos poderes exercidos pelo Judiciário e a “casa superior” do Parlamento no Reino Unido. Isso porque, historicamente, a *House of Lords* remanesceu formalmente como parte do legislativo, de acordo com Andrews (2010, p. 307).¹⁰

Segundo Andrews, não se pretendeu a criação de uma Corte Constitucional que deixasse de proceder ao julgamento dos recursos e à revisão de atos. Nesse passo, a Suprema Corte, composta por doze juízes, passou a deter a anterior competência judicial da *House of Lords*, além de parte da competência do *Judicial Committee of the Privy Council* (corte final de apelação, ainda existente para vários Estados da *Commonwealth* e dos territórios ultramar britânicos), com a consequente prerrogativa de estabelecer precedentes vinculantes para todas as cortes inferiores, aspecto fundamental de todo sistema (2010, p. 307).

O direito britânico é, historicamente, um direito feito essencialmente por juízes. “Essa continuidade jurídica é a expressão da continuidade política que caracteriza a história constitucional inglesa” (LOSANO, 2007, p. 335). Os tribunais ingleses são organizados segundo hierarquia refletida também na doutrina do precedente. Cada tribunal vincula o inferior e, em certos casos, a si mesmo. No nível mais elevado está

¹⁰ “Diversas opiniões há sobre o mérito da ousada decisão de criar a Suprema Corte e extinguir a *House of Lords*, como órgão Judiciário. Tenha ou não havido necessidade de se interferir nas tradições sedimentadas da *House of Lords*, pode-se afirmar que a nova corte está agora manifestamente separada e livre de qualquer contaminação vinda da atividade legislativa: nenhum de seus juízes tem, agora, envolvimento no processo legislativo, ou nas práticas do governo” (ANDREWS, 2010, p. 312).

a *House of Lords* – agora Suprema Corte do Reino Unido, que vincula a si mesma e a todos os tribunais inferiores (LOSANO, 2007, p. 337)

Existe controle das demandas que chegam à Suprema Corte, já que não há direito prévio de se interpor recurso perante esse órgão. Desde 1934, a *House of Lords*, substituída pela Suprema Corte, emprega um método de autoproteção consistente na necessidade de o recorrente obter licença para recorrer, denominada de permissão. A Suprema Corte geralmente decide quais causas pretende julgar, a menos que o Tribunal *a quo* haja concedido a permissão. Nesse contexto, afirma Andrews que a Suprema Corte não julga mais que oitenta recursos por ano (2010, p. 308).

Abaixo da Suprema Corte, antiga *House of Lords*, existem vários outros órgãos que formam uma intrincada organização.¹¹ O *Judicature Act* de 1873 instituiu uma Corte Suprema dividida em duas seções: a *Court of Appeal* e a *High Court*, por sua vez repartida em *Queen's Bench Division*, *Chancery Division* e *Probate, Divorce and Admiralty Division* (LOSANO, 2007, p. 332-333).

¹¹ No que tange à Inglaterra e Gales, um degrau imediatamente abaixo da nova Suprema Corte está a *Court of Appeal*. É parte, juntamente com outras cortes, da chamada *Supreme Court of Judicature*, que não se confunde com a Suprema Corte do Reino Unido, e sua competência é eminentemente recursal. Embora a *Court of Appeal* seja nominalmente uma só corte, na prática ela funciona dividida em: *Criminal Division* e *Civil Division*. No que toca à competência criminal da *Court of Appeal*, pode-se dizer, em linhas gerais, que ela recebe os recursos das decisões da *Crown Court* (os recursos criminais das decisões da *High Court* vão diretamente para a Suprema Corte). Quanto à competência cível, ela recebe recursos advindos tanto da *High Court* como das *County Courts*. Em seguida, na hierarquia, tem-se a *High Court of Justice*, com competência recursal e originária, o que é feito, respectivamente, em linhas gerais, pelas *Divisional Courts* (órgão jurisdicional composto por dois ou mais juízes de uma das *Divisions da High Court of Justice*, com competência para apreciar recursos oriundos das *County Courts*, *Magistrates Courts* e *Crown Court*) e pela *Ordinary High Court*. Isso sem falar na chamada *supervisory jurisdiction*, espécie de jurisdição de controle, atribuída a *Queen's Bench Division*, em relação a órgãos jurisdicionais inferiores e, em alguns casos, para fazer o *judicial review* a respeito de atos da administração pública. (LOSANO, 2007, p. 333-334). Esse foi um panorama geral, mas não acaba por aqui a estruturação do Poder Judiciário e divisão de competências.

2.3 A “crise do STF” e medidas de contenção

A conformação do Corte Suprema brasileira com todas as funções a ela inerentes está intimamente ligada aos problemas enfrentados por este Órgão.

Logo, verificou-se no Supremo Tribunal Federal o acúmulo de processos, mal este que se tornou crônico, e conhecido como a “crise do Supremo” (MANCUSO, 2007, p. 74).

A denominada “crise do Supremo” não é nada recente. Corrêa lembra que em 1913 e 1915, Guimarães Natal e Pedro Lessa já se insurgiam contra a “sobrecarga inacreditável” da Corte e dos seus Ministros (1987, p. 85). Extraiu-se o seguinte dado da época: cada Ministro do STF relatava, em média, mais de 100 feitos por mês. Em 1983, cada Ministro relatou, em média 254 RE, 621 AI e 92 HC, além de outros feitos. Em 1984, 367 RE, 663 AI e 105 HC (CORRÊA, 1987, p. 91).

José Afonso da Silva, na década de 60, já falava da crise que assola este Tribunal (1963, p. 446):

Há muito que se vem pondo em destaque a existência de profunda crise no mais alto Tribunal do país. Crise que se traduz no afluxo insuportável de serviços, no acúmulo de processos, naquela alta Corte, a tal ponto de se proclamar um possível estrangulamento da Justiça Nacional.

O autor fez uma pesquisa estatística, que o levou à seguinte conclusão sobre a relação entre a crise e o recurso extraordinário: *“Não é preciso análise penetrante para descobrir que a causa profunda da crise de serviços da Corte Excelsa deriva do instituto que estamos estudando”* (SILVA, 1963, p. 447).

Nesse mesmo sentido, o Min. José Carlos Moreira Alves (1989) sustentava ser a crise do STF, na verdade, a “crise do recurso extraordinário”. Durante toda a trajetória histórica do recurso extraordinário observa-se terem sofrido seus requisitos

de admissibilidade inúmeras alterações, à guisa sempre de diminuir o número de casos que alcançam o Supremo Tribunal Federal.¹²

A explicação dada por Correa ao crescente número de ações chegadas ao STF é capaz de clarear também esse mesmo fenômeno nos dias atuais. Segundo o autor, ascendem ao STF causas sem menor chance de êxito, que deveriam ser definitivamente julgadas pelos tribunais de segunda instância. E quando esses tribunais tentam barrar a pretensão recursal das partes, é interposto o agravo de instrumento que, chegando à Corte Suprema, exige dos Ministros Relatores quase o mesmo trabalho que os recursos extraordinários admitidos. Isso ocorre para “*cumprir a promessa-ameaça que os demandistas se fazem, no Brasil, ao questionarem seus direitos: ‘Vou até o STF!’*” (CORRÊA, 1986, p. 91).

É impactante a afirmação de Corrêa (1987, p. 91-92), no sentido de que o STF não foi criado para corrigir injustiças, mas sim para ser intérprete da Constituição, no reparo de ofensas atentadas contra o texto constitucional. Nesse contexto, poderia o Tribunal se dedicar ao exame detido e acurado de questões verdadeiramente relevantes, do ponto de vista constitucional, ao afastar-se de problemas já resolvidos nas instâncias ordinárias e que lhe chegam muitas vezes para tão somente atender ao espírito demandista dos litigantes e, outras tantas, para obter declaração de direito repetidas vezes consagrado pela jurisprudência do STF, mas inobservado pelos juízes.

Ilustra esse panorama os dizeres de Trigueiro do Vale: “*Penso não incorrer em exagero se disser que o STF – com apenas 11 Ministros, que não têm substitutos – é, em todo o mundo, o de competência mais ampla e diversificada. Julgando por ano quase 10 mil*

¹² Citando Carlos Robichez Penna, Mancuso (2007, p. 75) demonstra a evolução do aumento do número de processos que anualmente deram entrada na Corte. Em 1891, o primeiro RE foi dirigido ao STF; em 1904, a média anual foi de 26 recursos; em 1933, a média foi de 55; já em 1960, foram julgados 5.946 recursos extraordinários. O Relatório anual de 1985 informa terem sido julgados 17.798 processos diversos.

processos, trabalha 20 ou 30 vezes mais que a Suprema Corte americana que, a rigor, é apenas um Tribunal Constitucional” (in CORRÊA, 1986, p. 93).

Em trecho interessante de seu artigo, Wald narra que um dos Ministros do STF, quando fazia palestras no exterior e informava aos ouvintes das atividades da nossa Corte Suprema, enfrentava dificuldades de tradução quando fazia referência ao número de casos julgados. O tradutor indagava: “cem mil? O senhor quer dizer entre cem e mil casos por ano”. Narrou, ainda, a perplexidade de um turista ao visitar o STF num fim de sessão, no julgamento dos agravos. A sensação era a de que assistia a um evento lotérico, ou a uma sessão de bingo em razão dos números dos recursos que eram chamados rapidamente para julgamento (WALD, 2010, p. 91).

Para além do excessivo número de processos, Santos (1989) constatou, a partir de estudos sociológicos, decorrer o problema da crise do Judiciário não somente de sobrecarga quantitativa, mas também da incapacidade de absorção de novas demandas sociais que passam a exigir mudança de paradigma quanto ao papel da jurisdição e do poder judiciário. As crises, pelo que se pode ver, são movimentos constantes, oriundas do aumento da complexidade da sociedade. A chamada “crise do Supremo”, de tão duradoura, na verdade deixou de ser uma crise, que por definição revela conjuntura ou momento difícil, para tornar-se um problema institucional.

Algumas tentativas no sentido de se aplacar a chamada “crise do Supremo Tribunal Federal” podem ser citadas. Uma das primeiras providências foi a exigência de que, no juízo de admissibilidade do Recurso Extraordinário, o Órgão *a quo* fundamentasse sua admissão. A segunda medida foi a instituição da súmula da jurisprudência dominante, com base legal na Emenda Regimental de 30 de agosto de 1963.¹³ Sua eficácia era meramente persuasiva com relação aos demais Órgãos do Poder Judiciário (MANCUSO, 2007, p. 73-75).

¹³ Já há meio século notava-se um primeiro esforço para a reforma do Poder Judiciário realizado por ocasião dos estudos do STF, dos quais foi relator o Ministro Rodrigues de Alckmin. Na mesma

O próprio STF impôs diversos tipos de óbices à admissibilidade do recurso extraordinário, com fundamento na prerrogativa assegurada na alínea “c” do parágrafo único do art. 115, da Constituição de 1967. Um deles foi a denominada arguição de relevância, introduzida pela Emenda Regimental n. 3 de 1975, consubstanciada na necessidade de relevância da questão federal para admissão do recurso extraordinário. Em razão do pressuposto da arguição de relevância é que se diz não ter a Constituição de 1988, por intermédio da Reforma do Judiciário, dado vazão a uma novidade completa através da repercussão geral que já encontrava requisito “similar” na sistemática recursal excepcional (MANCUSO, 2007, p. 75-99). Por essa razão, a arguição de relevância será melhor detalhada em tópico específico a frente.

Outras medidas adotadas no intuito de solucionar a crise foram as alterações do número de ministros do STF e a criação do Superior Tribunal de Justiça, com o advento da Constituição Federal de 1988, como tribunal responsável por assumir parte da competência do Supremo. Mais adiante, a Lei Ordinária n. 9.756/1998 inseriu o § 3º ao art. 542 do CPC, que determina que os recursos excepcionais ficarão retidos nos autos quando interpostos em face de decisões interlocutórias e somente serão processados se reiterados em eventual recurso contra decisão final. (MANCUSO, 2007, p. 99-102).

Em momento anterior à *repercussão geral*, já se liam procedimentos análogos a esse instituto no artigo 321, §5º, do Regimento Interno do STF, que se refere ao recurso advindo de Juizados Especiais e sobre a possibilidade de sobrestamento de recursos extraordinários que versem idêntica controvérsia constitucional, aguardando-se o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal.¹⁴

ocasião, o Ministro Victor Nunes Leal propôs, pela primeira vez, a implantação do sistema de súmulas para dar maior velocidade e uniformidade aos julgamentos (WALD, 2010, p. 90).

¹⁴ Art. 321, § 5º Ao recurso extraordinário interposto no âmbito dos Juizados Especiais Federais, instituídos pela Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, aplicam-se as seguintes regras:

Também no Recurso de Revista¹⁵, de competência do Tribunal Superior do Trabalho, em que se exige o requisito da transcendência para conhecimento do recurso. Portanto, anos antes, condições similares à *repercussão geral* para recorribilidade já existiam na ordem jurídica.

Assim, se as vistas forem volvidas ao passado, observar-se-á que houve uma série de providências, ora de natureza legislativa, ora de construção jurisprudencial, ora de emendas constitucionais e, até mesmo, de atuação do Poder Constituinte originário, para tentar fazer com que o Supremo Tribunal Federal pudesse manter-se no seu papel de guardião da Constituição Federal, sem, contudo, obterem efetivo êxito.

Mais recentemente, com a Emenda Constitucional nº 45 de 2004,¹⁶ houve novo esforço para reforma do Poder Judiciário. Grande empenho está sendo envidado para racionalizar o trabalho do STF. As principais inovações da Emenda 45/2004 foram: i) a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como instância máxima de coordenação das ações de administração do Poder Judiciário; ii) previsão

I – verificada a plausibilidade do direito invocado e havendo fundado receio da ocorrência de dano de difícil reparação, em especial quando a decisão recorrida contrariar Súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, poderá o Relator conceder, de ofício ou a requerimento do interessado, ad referendum do Plenário, medida liminar para determinar o sobrestamento, na origem, dos processos nos quais a controvérsia esteja estabelecida, até o pronunciamento desta Corte sobre a matéria;

(...)

VI – eventuais recursos extraordinários que versem idêntica controvérsia constitucional, recebidos subseqüentemente em quaisquer Turmas Recursais ou de Uniformização, ficarão sobrestados, aguardando-se o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal;

VII – publicado o acórdão respectivo, em lugar especificamente destacado no Diário da Justiça da União, os recursos referidos no inciso anterior serão apreciados pelas Turmas Recursais ou de Uniformização, que poderão exercer o juízo de retratação ou declará-los prejudicados, se cuidarem de tese não acolhida pelo Supremo Tribunal Federal;

VIII – o acórdão que julgar o recurso extraordinário conterà, se for o caso, Súmula sobre a questão constitucional controvertida.

¹⁵ Colha-se diretamente da fonte: art. 896-A, CLT “O Tribunal Superior do Trabalho, no recurso de revista, examinará previamente se a causa oferece transcendência com relação aos reflexos gerais de natureza econômica, política, social ou jurídica”.

¹⁶ Logo em seguida, em 15 de dezembro de 2004, os chefes dos três Poderes, em iniciativa inédita, firmaram o Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano.

constitucional para edição de súmulas vinculantes pelo Supremo Tribunal Federal; iii) o estabelecimento do requisito da repercussão geral para o conhecimento e o julgamento de recursos extraordinários pelo STF; e iv) o reconhecimento constitucional do direito fundamental à duração razoável do processo (art. 5º, XLVIII) (PELUSO, 2011).

Destaca-se a criação do instituto da repercussão geral, tema central da pesquisa, que será aprofundado na segunda parte do trabalho, após análise mais detalhada do antigo filtro recursal que serviu de inspiração, a seguir:

2.3.1 Arguição de relevância

A arguição de relevância foi criada pela Emenda Regimental n. 3, de 12.06.1975. O art. 327, § 1º, do Regimento Interno do STF (RISTF), com a redação da Emenda n. 2 de 1985 assim a definiu: *“entende-se relevante a questão federal que, pelos reflexos na ordem jurídica e, considerados os aspectos morais, econômicos, políticos ou sociais da causa, exigir apreciação do recurso extraordinário pelo Tribunal”*.

Assim, afora os casos de ofensa à Constituição, de divergência com súmula do STF e de outras hipóteses específicas e restritas (incisos I a X do art. 325 do RISTF), a admissibilidade do recurso extraordinário era obstada, salvo se o recorrente conseguisse demonstrar a relevância da questão federal (MANCUSO, 2007, p. 82).

Corrêa, ao citar as ponderações de Victor Nunes Leal, elucida a noção de relevância, que deve, a primeira vista, ser apurada do ponto de vista do interesse público, embora se afirme que qualquer problema de aplicação do direito seja de interesse público intrínseco.

Na prática, muitos casos tem sua extensão limitada às partes, ou a um pequeno número de ocorrências, ou com consequências muito reduzidas, “servindo antes como pretexto para manobras

protelatórias ou que visam subtrair o mérito do litígio ao direito aplicável (1986, p. 80).

Com relação à acusação de subjetivismo conferido ao STF na definição do que é ou não relevante, argumenta Corrêa (1986, p. 81) que *“os juízes terão sempre que apreciar razões jurídicas. Por mais flexíveis que sejam, nunca darão lugar à imensa discricção dos outros poderes, que atuam, normalmente, por considerações políticas, de oportunidade ou conveniência. Afinal, o Judiciário também é um poder do Estado”*.

Ainda em defesa da arguição de relevância, Corrêa (1986 p. 81) argumenta que não equivale à denegação de justiça a consideração de uma questão como irrelevante, uma vez tenha sido julgada por outro tribunal, cuja decisão prevalece sem, contudo, comprometer a posição do STF. Ao mesmo tempo que se preserva a missão da Corte, confere-se maior prestígio aos outros Tribunais. Tais lições, a da ausência de denegação de justiça e a do subjetivismo, podem ser transmutadas para a Repercussão Geral, como adiante se verá.

Todavia, há de se ressaltar que, embora tenham escopos análogos, a repercussão geral possui características mais consentâneas com o Estado Democrático de Direito que a arguição de relevância. A decisão acerca da repercussão geral deve ser motivada, pública e dependente de *quorum* qualificado para a deliberação. Já na arguição de relevância, a decisão do STF não precisava de motivação e era tomada sob sigilo (ALVIM, 1988).

Marinoni e Mitidiero (2012, p. 30-31) fizeram valioso cotejo entre a arguição de relevância e a repercussão geral que, embora tenham a mesma função de filtragem, não se confundem:

(...) enquanto a Arguição de Relevância funcionava como um instituto o que visava a possibilitar o conhecimento deste ou daquele recurso extraordinário *a priori* incabível, funcionando como um instituto com característica central inclusiva, a repercussão geral visa a excluir do conhecimento do STF controvérsias que assim não se caracterizem. Os próprios conceitos de repercussão geral e arguição de relevância não se confundem. Enquanto este está focado fundamentalmente no

conceito de 'relevância', aquele exige, para além da controvérsia constitucional, a transcendência da questão debatida. Quanto ao formalismo processual, os institutos também não guardam maiores semelhanças: a arguição de relevância era apreciada em sessão secreta, dispensando fundamentação; a análise da repercussão geral, ao contrário, com julgamento motivado (art. 93, IX, da CF/1988).

O instituto da arguição de relevância durou por quase treze anos e foi extinto com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Com relação aos efeitos práticos da arguição de relevância, mesmo em 1986, passados mais de nove anos da criação desse filtro, afirmava-se que a natureza, o alcance e a finalidade desse instituto não tinham sido ainda bem compreendidos, pois suas condições e pressupostos restavam ainda incógnitos, razão pela qual seu resultado, de maneira geral, foi inexpressivo (CORRÊA, 1986, p. 79).

O demandante passou a sempre interpor, com o recurso extraordinário, a arguição de relevância da questão federal. Indeferido o recurso extraordinário, a parte, em geral, agravava de instrumento e aviava a arguição de relevância. Houve, assim, o aumento do número de demandas levadas ao STF por outras vias (CORRÊA, 1986, p. 79). Em parte, esse mesmo fenômeno também se deu na Repercussão Geral, como adiante se demonstrará.

3 REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

3.1 Conceito e análise da repercussão geral

Diante do agravamento da crise no Supremo Tribunal Federal e da ineficiência dos mecanismos de solução anteriormente adotados, como tratado na primeira parte do trabalho, a Emenda Constitucional n. 45/2004 criou a repercussão geral, ao lado de outras medidas, com o propósito de contribuir para a duração razoável do processo,¹⁷ de reduzir o número de recursos extremos que chegam ao STF e de conferir maior efetividade às decisões, especialmente da Corte Suprema, fortalecendo sua atuação e reconduzindo-o ao seu papel de guardião da Constituição.¹⁸

O instituto foi introduzido na Constituição Federal de 1988 no § 3º do art.102,¹⁹ acrescentado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004. O dispositivo determina que o recorrente demonstre a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso.

Por se tratar de conceito aberto, o texto constitucional determinou que seu preenchimento fosse feito por norma infraconstitucional. Assim, a definição do que

¹⁷ No que toca à duração razoável do processo, trata-se de conceito juridicamente indeterminado que não quer significar procedimento veloz, rápido, como se a celeridade, em si mesma, fosse um valor. Não se pode, a todo custo, sacrificar as demais garantias constitucionais do processo em nome de um resultado rápido. A duração razoável do processo, sob o prisma do Estado Democrático de Direito, revela-se na garantia constitucional de que o procedimento não demorará nem um dia a mais, nem a menos do que o necessário para produção de um resultado justo.

¹⁸ “Assim, o instituto da repercussão geral tem o propósito de assegurar que a Corte Suprema brasileira, desafogada dos mais de cem mil (100.000) recursos que lhe eram dirigidos anualmente, possa debruçar-se com mais acuidade sobre os casos de reconhecido impacto sobre a sociedade como um todo” (PELUSO, 2013).

¹⁹ Art. 102, § 3º, CF/88 No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.

se considera ter repercussão geral ficou a cargo do § 1º, art. 543-A, CPC, acrescido pela Lei n. 11.418/2006, que prescreve que “*para efeito da 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 da causa*”. Essa definição foi reafirmada no parágrafo único, do Art. 322, do Regimento Interno do STF (Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007).

“A fim de caracterizar a existência de repercussão geral e, destarte, viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário, nosso legislador alçou mão de uma fórmula que conjuga relevância e transcendência (repercussão geral = relevância + transcendência).” (SOUZA E DEOCLECIANO, 2008).

A norma infraconstitucional se valeu de outros conceitos jurídicos indeterminados e assim conferiu maior mobilidade na interpretação dessa exigência pelo STF que, diante das peculiaridades de cada situação concreta, dá o exato alcance desses conceitos.

José Miguel Garcia Medina, Teresa Arruda Alvim Wambier e Luiz Rodrigues Wambier (2005, p. 103/104) propõem uma sistematização de critérios para aferição da repercussão geral, com base naqueles estabelecidos em lei. Assim, primeiramente reputa-se geral a repercussão *jurídica* de decisão que possa significar perigoso e relevante precedente caso subsista. Em seguida, tem-se a repercussão geral *política*, quando “*de uma causa pudesse emergir decisão capaz de influenciar relações com Estados estrangeiros ou organismos internacionais*”. Em terceiro, dá-se a repercussão geral *social*, relacionada à discussão de problemas afetos “*à escola, à moradia, ou mesmo à legitimidade do MP para a propositura de certas ações*”. Por fim, elencam a repercussão geral *econômica*, quando, por exemplo, trata-se do sistema financeiro da habitação ou da privatização de serviços públicos essenciais.

Contudo, a definição desses contornos, em abstrato, não cabe à doutrina, sob o risco de operar em puro casuísmo; compete sim ao STF, que após a efetiva

vigência da repercussão geral vem construindo, a partir de casos concretos, uma moldura do que se pode considerar como relevante e transcendente.

Pode-se entender como ‘questão de repercussão geral’ a controvérsia que afete a número considerável de casos semelhantes e que guarde temática importante para a coletividade.

Algumas situações de existência de repercussão geral, todavia, foram previstas de forma bastante objetiva. De acordo com o § 3º, do 543-A, do CPC, sempre que o recurso impugnar decisão contrária à súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal haverá repercussão geral. Nessa hipótese, fala-se em presunção absoluta de repercussão geral, com o fito de reforçar a “*força vinculativa das decisões do STF*”, estejam ou não incluídas nos enunciados de súmula vinculante (DIDIER, CUNHA, 2009, p. 334).

Contudo, o contrário não é verdadeiro. Assim, se a decisão recorrida estiver de acordo com entendimento do STF, não se presume a ausência de repercussão geral (acórdão na Repercussão Geral no RE 563.965/RN, rel. Ministra Carmem Lúcia, j. 20/3/2008, DJe 070). Pode o recorrente demonstrar a existência da repercussão geral e assim instar o STF a se manifestar, inclusive pela modificação de posição anteriormente firmada, seja pela superação do entendimento (*overruling*), seja porque o caso concreto apresentado tem peculiaridades que o diferem daqueles que ensejaram o precedente (*distinguishing*)²⁰. Esclarecedora é a observação de Fredie Didier e Leonardo José Carneiro da Cunha sobre o ponto:

A circunstância de a decisão recorrida conformar-se com o entendimento do STF não afasta, necessariamente a existência de repercussão geral, o que evita o temido “engessamento” da

²⁰ O *overruling*, na definição de WAMBIER (2009, p. 136), é o afastamento do precedente, de forma explícita, declarando que ele foi superado, ou de forma implícita, simplesmente criando-se uma nova regra para os casos subsequentes. Por sua vez, na técnica do *distinguishing*, o precedente não é superado, ele sobrevive, sua aplicação é apenas afastada no caso em julgamento, em razão da existência de peculiaridades que não se observam no precedente. Assim, a regra é reformulada, para se adaptar às circunstâncias do caso concreto atual.

jurisprudência e contribui para a constante revisitação de temas cuja solução pode variar ao sabor das contingências sociais, políticas, econômicas ou jurídicas, sobretudo porque o STF adota a chamada interpretação concreta do texto constitucional a que aludem autores do porte de Friedrich Muller e Konrad Hesse, de sorte que as normas constitucionais devem ser interpretadas de acordo com o contexto do momento (DIDIER, CUNHA, 2009, p. 334-335).

Outra hipótese objetiva de aferição da existência de repercussão geral é aquela disposta no art. 324 do RISTF, introduzido pela Emenda Regimental n. 21, 30 de Abril de 2007, segundo o qual *“recebida a manifestação do Relator, os demais Ministros encaminhar-lhe-ão, também por meio eletrônico, no prazo comum de 20 (vinte) dias, manifestação sobre a questão da repercussão geral”*. Decorrido o prazo sem manifestações suficientes para recusa do recurso, reputar-se-á existente a repercussão geral.

Não obstante, o instituto da repercussão geral recebe críticas já na sua definição: por ser vago o conceito, confere à Corte poder discricionário e absoluto, dada a ampla liberdade interpretativa ao STF (CIANCI, 2009). Há que se considerar, com efeito, que certo grau de discricionariedade é inerente a qualquer corte superior, também ao Supremo Tribunal Federal. Ilustram essa afirmativa os exemplos citados por Taruffo, ao discorrer sobre o apreciável grau de elasticidade conferido às cortes superiores na formação e manutenção de seus precedentes:

(...) em 1966, com o famoso *Practise Statement*, a *House of Lords* comunicou que daquele momento em diante não se consideraria mais vinculada aos próprios precedentes. Nos decênios sucessivos, ela continuou a praxe de seguir os próprios precedentes, ao menos na maior parte dos casos, mas já se tinha de tal modo recortado um espaço de discricionariedade idôneo a garantir a possibilidade de adequar à própria jurisprudência à alteração da realidade. Analogamente, a Suprema Corte dos Estados Unidos seleciona rigorosamente os casos dos quais pretende se ocupar, essencialmente com base na oportunidade de criar novos precedentes ou de proceder ao overruling daqueles que não considera mais válido (TARUFFO, 2011, p. 150).

A forma atual de investidura ao cargo de ministro do STF, ponto discutido no tópico 2.1, agrava a crítica de concessão de excessivo poder discricionário ao

Órgão de Cúpula. Como já se afirmou anteriormente, o modo de nomeação dos ministros consubstancia-se num déficit democrático da Corte, quase a ponto de descredenciá-la no desempenho de seu papel.

Marinoni e Mitidiero (2012, p. 42) afastam o temor relativo ao amplo poder discricionário conferido ao STF, afirmando que é possível um controle social da atividade da Corte Suprema pelas partes e interessados, mediante cotejo dos casos decididos pela própria corte. É dizer, *“a partir de uma paulatina e natural formação de catálogo de casos pelos julgamentos do Supremo Tribunal Federal permite-se o controle em face da própria atividade jurisdicional da Corte, objetivando-se cada vez mais o manejo dos conceitos de relevância e transcendência ínsitos à ideia de repercussão geral”*.

Selecionou-se, de forma não exaustiva, alguns dos temas com repercussão geral conhecida pelo STF, a fim de melhor demonstrar os contornos dados ao instituto pela Corte. Os temas mais recorrentes com repercussão geral reconhecida são aqueles que envolvem:²¹

- a) matéria tributária: ITCD e alíquota progressiva; Cofins; ICMS; IR; IPI; ISS; CSSI; IOF; PIS e PASEP; CPMF; taxa de extinção de incêndio; necessidade ou não de lei complementar para disciplina de prescrição e decadência em matéria de contribuições previdenciárias; incidência de imposto de renda de pessoa física; inconstitucionalidade do depósito prévio como pressuposto do recurso administrativo;
- b) políticas públicas: extensão do direito fundamental à saúde; proibição da queima da palha da cana de açúcar; nepotismo; cobrança de taxa de matrícula em universidade pública; plano de demissão voluntária;
- c) aplicação uniforme de institutos jurídicos: ação civil pública por detrimento do patrimônio público e da ordem tributária; prisão civil de depositário infiel; jurisdição e competência dos Juizados Especiais

²¹ Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussaoGeral/listarrepercussao.asp?tip_o=SS>. Acesso em 24.12.2012.

Cíveis; Honorários advocatícios em FGTS; efeito suspensivo dos embargos em execução contra a Fazenda Pública.

Ainda com o fito de contribuir para a delimitação do instituto, citam-se os dez temas com repercussão geral reconhecida, com maior impacto nos tribunais de origem²²:

Tema 4: Termo *a quo* do prazo prescricional da ação de repetição de indébito relativa a tributos sujeitos a lançamento por homologação e pagos antecipadamente;

Tema 6: Dever do Estado de fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo;

Tema 96: Incidência de juros de mora no período compreendido entre a data da conta de liquidação e a expedição de requisitório;

Tema 190: Competência para processar e julgar causas que envolvem complementação de aposentadoria por entidades de previdência privada;

Tema 246: Responsabilidade subsidiária da Administração pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresas prestadoras de serviço;

Tema 264: Diferença de correção monetária de depósitos em caderneta de poupança por alegados expurgos inflacionários decorrentes dos Planos Bresser e Verão;

Tema 265: Diferença de correção monetária de depósitos em caderneta de poupança, não bloqueados pelo BACEN, por alegados expurgos inflacionários decorrentes do Plano Collor I;

²² Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaRepercussaoGeralRelatorio/anexo/Resultados_apresentados.pdf. Acesso: 14.01.2013.

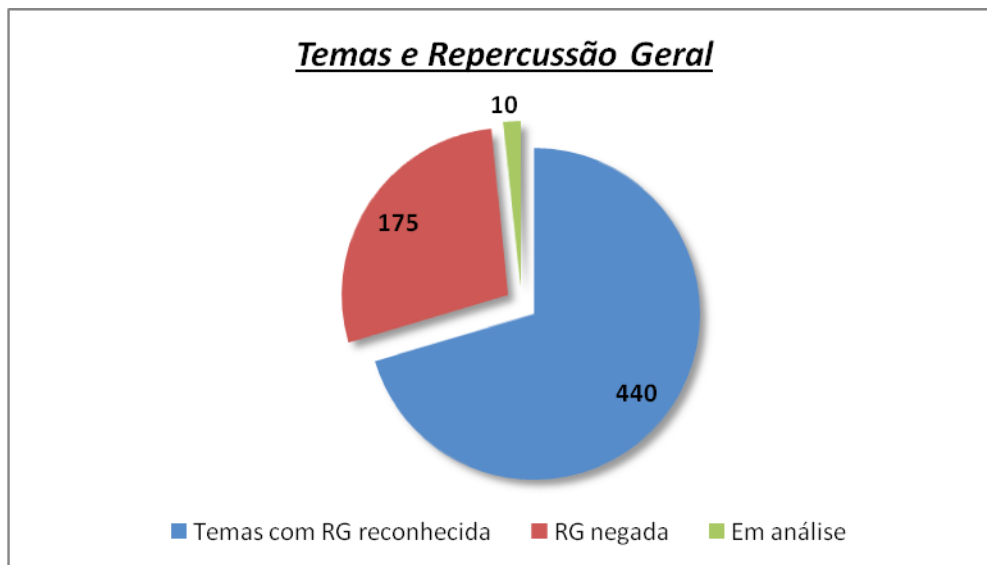
Tema 284: Diferenças de correção monetária de depósitos em cadernetas de poupança, bloqueados pelo BACEN, por alegados expurgos inflacionários decorrentes do Plano Collor I;

Tema 285: Diferença de correção monetária de depósitos em caderneta de poupança, não bloqueados pelo BACEN, por alegados expurgos inflacionários decorrentes do Plano Collor II;

Tema 347: Direito à atualização monetária do vale-refeição dos servidores públicos do Estado do Rio Grande do Sul por decisão judicial.

Outrossim, com o intuito de ampliar a compreensão sobre o tema e demonstrar como o instituto tem sido aplicado desde sua efetiva utilização, segue a informação abaixo:

Gráfico 1: Temas e repercussão geral



Fonte: Tabela 1 – Dados atualizados até 06/12/2012.

Esse dado traz uma resposta àqueles que temiam por uma excessiva restrição pelo STF de assuntos a serem debatidos na via do recurso extraordinário após o filtro da repercussão geral. Como se vê, mais de 70% dos temas teve sua repercussão geral reconhecida pelo STF.

Em complementação ao dado, registra-se que 324 temas com repercussão geral reconhecida já tiveram seu mérito julgado, enquanto que 120 estão pendentes de julgamento (dados atualizados até 06/12/2012).

3.2 Experiência em outros países

O papel das Cortes Superiores está em processo de reavaliação no panorama mundial. É uma tendência no Direito comparado a existência de sistemas de seleção de questões acessíveis a essas Cortes. Segundo Ribeiro (2011, p. 448), vários países têm adotado algum tipo de filtro que possibilite ao Tribunal Superior escolher as causas que irá apreciar, para concentrar esforços apenas em temas de grande relevo: Estados Unidos (1925), Inglaterra (1934), Canadá (1974), Austrália (1984), Argentina (1990), Japão (1996) e o próprio Brasil em 1975, com a arguição de relevância.

Por exemplo, a ZPO alemã (Zivilprozessordnung) sofreu uma reforma processual em 27/07/2001, com entrada em vigor a partir de janeiro de 2002. Para o cabimento do recurso de “*revision*” passou a ser necessária a demonstração de que a questão de direito seja de “importância fundamental” ou que a evolução do direito ou a salvaguarda da uniformidade da jurisprudência requeiram uma decisão do Juízo de revisão (THEODORO JUNIOR, NUNES e BAHIA, 2009, p. 14).

Segundo Peluso (2011), a repercussão geral foi concebida sob clara inspiração do *writ of certiorari* norte-americano, como requisito prévio que separa as causas constitucionais relevantes, que merecerão a análise da Corte e as demais ações constitucionais que, por serem destituídas de repercussão geral, serão indeferidas liminarmente e não terão o mérito analisado.

Embora se divulgue que o *Writ of Certiorari* foi um dos paradigmas da repercussão geral, existem distinções entre eles. Importa considerar que ambos servem de filtro para o problema do volume de trabalho da alta Corte (RIBEIRO, 2011, p. 449).

O instituto de *certiorari* é uma espécie de *writ* (ordem judicial), através do qual uma Corte inferior transfere à Suprema Corte a apreciação de determinada causa, dada a relevância da questão. Desde o *Judiciary Act of 1925* (*Judge's Bill* ou Lei dos Juizes) já se exige para o conhecimento do *writ of certiorari* que a causa ou controvérsia, julgada em última instância pelos tribunais estaduais ou federais, se apresente substancialmente relevante para todo o país. É necessário que ao menos quatro dos nove juizes da Suprema Corte manifestem-se pela admissibilidade da medida, assim chamada *rule of four* ("regra dos quatro"). O julgamento é discricionário e podem ser levados em conta questões de política judicial e o grau de maturidade da causa. Sem que haja tal manifestação, o *writ* não vai para a *discuss list* e, portanto, não é conhecido (PINTO, 2007, p. 93).

Outro exemplo que pode ser citado é o da Argentina, cuja Corte conta também com sistema de filtro, denominado "requisito da transcendência", previsto no art. 280 do Código Civil e Comercial argentino e introduzido pela Lei 23.774/1990. É facultada à Corte fazer ou não uso da ferramenta da transcendência: tanto pode rejeitar o recurso extraordinário se as questões nele versadas não se revestirem da característica da transcendência, quanto pode o recurso ser rejeitado sem fundamentação, pela simples invocação do dispositivo do art. 280, e ainda, mesmo que se verifique a existência de transcendência, o recurso poderá ser inadmitido por não cumprir outros requisitos de admissibilidade. No regime argentino, questão transcendente é aquela dotada do condão de afetar a sociedade em geral (RIBEIRO, 2011, p. 445-449).

Há que ressaltar, que a diferença fundamental entre os institutos brasileiro e argentino é que no Brasil, a decisão que reconhece a existência da repercussão geral

deve ser, necessariamente, fundamentada e pública. Já no ordenamento argentino, a decisão acerca da trancedência da questão é totalmente política e prescinde de qualquer fundamentação. Na opinião de RIBEIRO (2011, p. 451), *o modelo brasileiro está melhor construído*.

3.3 Procedimento

3.3.1 Art. 543-A: Forma de arguição, competência e julgamento

O Código de Processo Civil regulamentou o § 3º, do art. 102, da CF/88 em seus artigos 543-A e 543-B, integrados ali pela Lei nº 11.418/2006. Ademais, a repercussão geral também foi abrigada pelo RISTF, após a Emenda Regimental nº 21/07, nos artigos 322 a 329, que estabeleceu as normas necessárias à execução das disposições legais e constitucionais sobre o novo instituto.²³

A existência da repercussão geral da questão constitucional suscitada é pressuposto de admissibilidade de todos os recursos extraordinários. O recorrente, além de fundamentar seu recurso em uma das hipóteses do art. 102, III, da CF/88 e atender aos demais requisitos de admissibilidade do recurso, deve demonstrar, em preliminar, a existência da repercussão geral (§ 2º, art. 543-A, do CPC). Assim, exige-se preliminar formal de repercussão geral sob pena de não ser admitido o recurso extraordinário.

²³ Daí dizer que a preliminar formal de repercussão geral passou a ser exigida nos recursos extraordinários interpostos de acórdãos publicados a partir de 3.5.2007, data da entrada em vigor da Emenda Regimental nº 21/2007 ao RISTF(QO-AI 664.567, Pleno, Min.Sepúlveda Pertence).

A verificação da existência da preliminar formal é de competência concorrente dos Tribunais de origem, Turmas Recursais ou Turmas de Uniformização e do STF. Todavia, a análise sobre a existência ou não da repercussão geral, inclusive o reconhecimento de presunção legal de repercussão geral, é de competência exclusiva do STF. Vale dizer, no mérito, é da apreciação exclusiva do Supremo Tribunal Federal dizer se há ou não repercussão geral (Art. 543-A, *caput*, do CPC). Contudo, se não houver ao menos afirmação formal da existência da repercussão geral (em preliminar do recurso) pode o próprio Tribunal local não conhecer do recurso. Neste último caso, o tribunal local não afasta a existência da repercussão geral, mas sim conclui pela ausência de regularidade formal do recurso pela ausência da preliminar da repercussão geral.

Interposto o recurso extraordinário e afirmada a existência da repercussão geral pelo recorrente em preliminar, presume-se que há repercussão geral, a qual somente pode ser afastada no plenário do STF, por dois terços de seus membros.²⁴

É possível, contudo, que a própria Turma do STF reconheça a existência de repercussão geral da questão, sem necessidade de submetê-la ao plenário, desde que haja no mínimo quatro votos a favor (§ 4º, Art. 543-A, do CPC).

Cabe ao relator manifestar-se sobre a existência ou não da repercussão geral e submeter a questão aos demais ministros, por meio eletrônico, os quais terão prazo de 20 dias para se manifestar. Passado o prazo sem manifestação, entende-se que o Ministro omissor admitiu existência da repercussão geral (arts. 323 e 324 do RISTF).²⁵

O julgamento a respeito da existência ou não de repercussão geral do tema é público e motivado, de modo a constar de ata posteriormente publicada em diário oficial. A decisão é irrecorrível, mas pode desafiar embargos de declaração para

²⁴ A exigência de *quorum* qualificado para afastar a repercussão geral leva a crer que existe uma presunção em favor da existência do instituto. Nesse sentido, Fredie Didier e Leonardo José Carneiro da Cunha (2009, p. 332).

²⁵ Curioso notar que esse prazo judicial é preclusivo, ao contrário dos prazos impróprios a que fazem jus os demais juízes e tribunais, que não geram qualquer consequência no caso de inobservância.

sanar os vícios da obscuridade, contradição e omissão, ou mandado de segurança (MARINONI e MITIDIERO, 2012, p. 68).

Caracterizada a relevância e transcendência da questão e presentes os demais requisitos de admissibilidade recursais, o recurso extraordinário deve ser conhecido e julgado seu mérito. Ao contrário, se a repercussão geral da questão não for reconhecida, nega-se seguimento ao recurso extraordinário, com o efeito de, contudo, fazer com que não se conheça, liminarmente, de todos os demais recursos fundados em idêntica controvérsia (§ 5º, art. 543-A, do CPC).

3.3.2 Art. 543-B: Multiplicidade de recursos fundados em idêntica controvérsia

Nas hipóteses de multiplicidade de recursos com idêntica controvérsia, os tribunais estaduais e federais e as turmas recursais selecionam cerca de três recursos extraordinários representativos da controvérsia, com preliminar de repercussão geral e que preencham os demais requisitos para sua admissibilidade, os quais deverão ser remetidos ao STF. Os demais processos sobre o tema devem ser mantidos sobrestados, mesmo os que forem interpostos a partir de então (§ 1º do art. 543-B do CPC). Não há necessidade de prévio juízo de admissibilidade dos recursos que permanecerão sobrestados (Artigo 328-A, § 1º, do RISTF, inserido pela Emenda Regimental 23/2008).

Submete-se um único recurso extraordinário de cada matéria à análise da repercussão geral, em Plenário Virtual ou por Questão de Ordem no Plenário presencial. Os demais recursos sobre a mesma matéria poderão ser devolvidos aos Tribunais ou Turmas Recursais de origem, ou sobrestados no STF.

Julgado o mérito do *leading case*, os recursos extraordinários de decisões contrárias a este entendimento, que não forem objeto de retratação na origem (§3º do

art. 543-B do CPC), serão julgados no STF (CPC, art. 543-B, § 4º). Se, no entanto, o acórdão de origem estiver em conformidade com a decisão que vier a ser proferida, consideram-se prejudicados os recursos extraordinários, anteriores e posteriores (§3º do art. 543-B do CPC). O mesmo destino é dado ao agravo de instrumento.

Segundo Theodoro Júnior, Nunes e Bahia (2009, p. 23):

a aludida técnica (art. 102, § 3º, da CF/1988 e arts. 543-A e 543-B do CPC) se encaixa no perfil técnico das chamadas “causas piloto” ou “processo teste” (Pilotverfahren ou test claims), no qual, para resolução dos litígios em massa, umas ou algumas causas são escolhidas pela similitude na sua tipicidade para serem julgadas inicialmente, e cuja solução permite que se resolvam rapidamente todas as demais causas paralelas.

Embora reconheçam a necessidade de um tratamento específico para os litígios em massa, os autores criticam o “sistema de pinçamento” instituído pela repercussão geral, na medida em que o STF não julgará mais todos os recursos que lhe forem dirigidos, mas apenas o tema (tese) do recurso escolhido pelo órgão *a quo* como representativo da controvérsia, “*sem qualquer garantia de que todos os argumentos relevantes para o deslinde da causa, suscitados por todos os interessados, sejam levados em conta no momento da decisão*” (THEODORO JÚNIOR; NUNES; BAHIA, 2009, p. 23).

3.3.3 Possibilidade de participação de *Amicus Curiae*

Um dos potenciais institutos democratizantes da atividade do Supremo consiste na possibilidade, prevista em lei, de que entidades de classe, especialistas em assuntos técnicos e representantes de partes com interesses antagônicos em determinada questão constitucional participem, em alguma medida, dos trabalhos do

STF. Essa abertura do Tribunal tem se dado por meio de dois institutos específicos: os *amicus curiae* e as audiências públicas (SUNFELD, 2010).

Note-se que o Supremo Tribunal Federal passou a admitir a intervenção de terceiros, sob o rótulo de *amicus curiae*, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, superando o entendimento de que os “processos objetivos” não são dotados de qualquer interesse individualizado dectável (BUENO, 2006, p. 81).

Nas lições de Cássio Scarpinella Bueno (2006, p. 82-83), o STF abandonou o viés apenas formal da garantia do contraditório, passando a um contraditório substancial e “*em que nada afeta o caráter objetivo*” das ações voltadas ao controle concentrado de constitucionalidade. Confere, destarte, o contraditório não à regra impugnada, mas ao seu destinatário (sociedade civil ou Estado), que, por intermédio do *amicus*, “*consegue dialogar com o prolator da decisão, forte nos efeitos e nas consequências que qualquer decisão a ser proferida pelos tribunais terá para a sociedade civil*”.

No âmbito da repercussão geral, o art. 543-A, § 6º, do CPC dispõe sobre a possibilidade da utilização da figura do *amicus curiae* quando da apreciação da relevância e transcendência da questão debatida.

Como a repercussão geral acelera o procedimento de sedimentação da jurisprudência, é imprescindível sejam assegurados mecanismos de participação ampla das partes interessadas, de modo a permitir-lhes influenciar na decisão final. Nesse contexto, a figura do *amicus curiae* é de extrema importância, pois garante a mais ampla participação social possível e a adequada cognição judicial.

A busca desenfreada pela celeridade e produtividade em escala industrial pode, por vezes, ir de encontro ao modelo constitucional de processo brasileiro, que garante estruturas processuais que permitem a aplicação do direito com toda sua amplitude e de modo legítimo (THEODORO JUNIOR, NUNES e BAHIA, 2009, p. 12). Deve-se, portanto, preservar o espaço para participação ampla dos interessados e facultar-lhes influenciar nas decisões dos temas levantados.

A figura do *amicus curiae* tem o poder de agregar legitimidade democrática às decisões relativas ao reconhecimento ou não da repercussão geral, ao tornar este último mais consentâneo com os ditames do devido processo legal e, em especial, com a garantia do contraditório. Segundo Cássio Scarpinella Bueno (2006, p. 78), “contraditório é a realização concreta, também em juízo, das opções políticas do legislador brasileiro sobre o modelo de Estado adotado pela Constituição brasileira”.

Daí dizer-se da conveniência de se conferir maior efetividade ao mecanismo do *amicus curiae* e ampliar sua utilização para outras hipóteses, tal como sugerido por Ticiano Alves e Silva (2010).

De acordo com o autor, deve-se garantir a faculdade de intervir aos recorrentes que não tiveram seus recursos escolhidos como paradigma e que possuem teses argumentativas diferentes das já constantes do recurso-amostra e, assim, legitimar a função jurisdicional pela observância do contraditório. Alerta que a intervenção do recorrente que teve seu recurso sobrestado não se confunde com a do *amicus curiae*, expressamente prevista no art. 543-A, § 6º, CPC (SILVA, 2010, p. 248-251).

3.4 Polêmicas em torno do instituto da repercussão geral

Para alguns doutrinadores, o novo requisito da repercussão geral é inconstitucional, por violar o princípio da indisponibilidade dos recursos ao limitar um direito fundamental e afrontar o acesso à justiça (CUNHA Jr. e RÁTIS, 2005, p. 44). Segundo Quinaud Pedron (2006, p. 241),²⁶ os recursos destinados aos Tribunais

²⁶ Autor da Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional intitulada “Uma proposta de compreensão procedimental do requisito de transcendência/repercussão geral no juízo de admissibilidade dos recursos destinados aos tribunais superiores a partir da tese do direito como

Superiores não se distinguem em nada dos demais recursos e, por isso mesmo, são garantias tanto de ordem processual quanto de ordem constitucional, daí não poderem sofrer restrições arbitrárias.

Não parecem pertinentes, contudo, tais assertivas. Os principais objetivos do recurso são atendidos pelo duplo grau de jurisdição, quais sejam: sanar defeitos processuais, injustiça da decisão, má apreciação da prova ou dos fatos. O princípio do duplo grau de jurisdição, implícito e imanente à ordem constitucional, é o direito que tem a parte sucumbente de ver por duas vezes debatidas e apreciadas as teses de defesa do seu direito.

Alinha-se ao entendimento de que o duplo grau de jurisdição é sim *garantia constitucional* muito mais que simples diretriz ou princípio e logo não comporta limitações (SANTOS, 2012, p. 109). Todavia, o filtro da repercussão geral não constitui de uma dessas limitações. O STF, em grau de recurso extraordinário, está fora do duplo grau de jurisdição, pois, quando a questão chega até a Corte, a parte já usufruiu de sua garantia.

O direito absoluto e irrestrito de recorrer de todas as decisões proferidas no processo um ilimitado número de vezes não se coadunaria com o Estado Democrático de Direito, mormente diante da complexidade e pluralidade dos ordenamentos jurídicos modernos. A pluralidade descontrolada de graus de jurisdição não é desejável e, menos ainda, exequível (SANTOS, 2012, p. 83).

Noutro viés, REICHEL (2010, p. 97-98) apresenta raciocínio interligando o acesso à justiça, a solidariedade social e a repercussão geral:

Na visão do Estado de Direito e do devido processo legal, a repercussão geral do recurso extraordinário deve ser vista como uma nova tecnologia a serviço da adequação da prestação jurisdicional em face das peculiares exigências dos nossos tempos. Sob o manto da solidariedade social, impõe-se aos sujeitos do processo o dever de

aceitar que o seu caso, em uma sociedade pautada por relações jurídicas massificadas, deve ser visto como um dentre diversos outros que apresentam o mesmo perfil. Combinados tais valores, tem-se que a decisão proferida no âmbito dos recursos extraordinários dotados de repercussão geral passa a ser vista como uma solução tão aceitável quanto a oferta de uma decisão individualizada para o caso que eles trouxeram a juízo. (...) O significado da proteção inserida no art. 5º, XXXV, CF/1988, segundo a qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, ganha novos contornos. (...) Na era do processo civil solidário, o acesso à justiça deixa de ser a garantia segundo a qual as questões individuais fazem jus à proteção jurisdicional individual e passa a incorporar também a garantia de que as questões sociais massificadas também receberão proteção jurisdicional adequada às suas peculiaridades.

O tema da repercussão geral comporta, ainda, várias críticas e os doutrinadores dividem opiniões sobre o acerto ou não da implementação da medida. No questionamento do fato de a repercussão geral ter se dado exclusivamente no âmbito constitucional, ao inverso da arguição de relevância, Medina argumenta ser *“surpreendente que tenha entendido o legislador constitucional deverem-se distinguir questões relevantes das não-relevantes, no plano do direito constitucional e não no da lei federal, como se tudo que constasse da lei federal fosse relevante”* (2005, p. 373-374).

Theodoro Júnior (2005, p. 3), antes da efetiva vigência da repercussão geral, declarou que o instituto nada mais era que a ressuscitação da velha arguição de relevância, sob *“nova roupagem linguística”*, com a finalidade de bloquear o acesso ao recurso extraordinário.

Nunes (2008) afirmou ser o mecanismo de pinçamento da repercussão geral clara técnica de varejo para solucionar problema do atacado, o qual somente poderia ser abordado adequadamente com a utilização de procedimentos coletivos representativos, devidamente compreendidos e estruturados e mediante técnicas de processo-modelo que se afastam do julgamento de processos-teste. Ressaltou, ademais, que as demandas do sistema jurídico devem ser solucionadas de modo constitucionalmente adequado e não exterminadas como uma *chaga*.

Neste mesmo sentido, Didier (2008) asseverou que proposições legais como a da repercussão geral no recurso extraordinário, sob argumentos de custo-benefício, ofendem o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, ao desconsiderarem as pretensões e as peculiaridades de cada caso.

Quinaud Pedron (2006, p. 241) também tem opinião desfavorável a respeito do instituto. Para ele, a repercussão geral, longe de ser um requisito de admissibilidade recursal específico, é questão interna à própria pretensão recursal. Assim, sob uma “leitura procedimental”, a ausência de demonstração desse requisito acarreta julgamento de mérito, logo, de negativa de tal pretensão. Conclui que a Repercussão geral, lançada como “inovação” para mitigar o problema da “crise do judiciário”, na verdade, *“em nada contribui para sua solução, representando mais uma repetição desnecessária dos requisitos recursais já exigidos na Constituição da República para o recurso extraordinário”*.

Noutra vertente, Bruno Dantas (2008) afirma que ao contrário das demais medidas já tentadas para solucionar a crise do STF, quase todas de natureza endoprocessual e ligadas aos pressupostos intrínsecos de admissibilidade do recurso extraordinário, a repercussão geral é instrumento eficaz por agir sobre o único pressuposto que está excluído da margem de manobra das partes, qual seja, a recorribilidade – pressuposto de cabimento do recurso e critério extraprocessual.

No mesmo sentido, defende Câmara (2005, p. 132):

[...]a repercussão geral faz com que o STF, Corte Suprema do País, só se debruce sobre causas realmente relevantes para a Nação. Não faz sentido que o Pretório Excelso perca seu tempo (e o do País) julgando causas que não têm qualquer relevância nacional, verdadeiras brigas de vizinhos, como fazia antes da EC 45/2004.

É nos seguintes termos a opinião de Canotilho (2011) a respeito da repercussão geral:

No fundo, o apelo à Repercussão Geral é, de certo modo, uma urgência de sintonizar as decisões judiciais — que são muitas — com a República e com os cidadãos. Nessa medida, entendo que o

Supremo Tribunal Federal está levando em conta uma dimensão interessante. Essa é uma atitude inteligente. Mas uma coisa é convocar a vontade da Repercussão Geral e outra é avocar os argumentos, que é um conceito indeterminado, para justificar um caso concreto. Existe então a possibilidade da jurisprudência ser uma jurisprudência que não aplica o Direito para o caso concreto, mas que repete a retórica e os textos argumentativos de outras sentenças.

Wambier (2009, p. 166) manifesta-se no seguinte sentido:

Vemos com bons olhos a reintrodução, pela EC 45/2004, de sistemática semelhante à da antiga arguição de relevância, em vigor até antes da Constituição Federal de 1988. Não deve o instituto ser visto como um óbice ao acesso à justiça. No País, há toda uma estrutura destinada a tornar real o acesso à justiça, desdobrada em dois graus de jurisdição, havendo Justiças Estaduais, Federais, especializadas, sendo esta estrutura posta em movimento por um sistema recursal marcadamente abundante.

Marinoni e Mitidiero (2012, p. 91) também veem com bons olhos a repercussão geral e asseveram:

Constitui mais uma tentativa do legislador infraconstitucional em concretizar o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. Com sua vigência, pretende-se outorgar a todos um processo com duração razoável, reforçar o valor igualdade e racionalizar a atividade judiciária.

4 IMPACTOS DA REPERCUSSÃO GERAL

O Supremo Tribunal Federal e os órgãos da imprensa divulgam os melhores resultados da repercussão geral. Diniz (2012) assevera:

Até 2007, o Supremo Tribunal Federal (STF) era um desaguadouro desprovido de filtro. O mais alto tribunal do país julgava até briga de vizinhos. A situação produzia, além do desvirtuamento de suas funções, uma catástrofe operacional – cada um dos onze ministros do STF recebia mais de 800 novos processos por mês, e o número de ações acumuladas à espera de julgamento chegava a 151. 000. [...] O mecanismo da repercussão geral, introduzido pela Reforma do Judiciário de 2004, melhorou muito a situação. [...] Assim, o número de novos processos recebidos mensalmente por ministro caiu para menos de 400 e o de ações à espera de julgamento teve uma redução de 29%.

Deixando de lado uma análise simplista da questão, deve-se levar em conta que o dado da redução do volume de recursos extraordinários a partir da repercussão geral não pode ser considerado isoladamente. Isso porque a implementação do instituto traz reflexos na quantidade e no modo de utilização de outros institutos processuais.

Assim, interessa confirmar o nível de confiabilidade dos resultados do filtro amplamente divulgados à sociedade. É o que se fará a seguir, a partir do mapeamento dos instrumentos processuais utilizados pelos jurisdicionados, nos casos de não reconhecimento da repercussão geral ou de sobrestamento do recurso extremo no tribunal de origem. Na sequência, far-se-á uma análise quantitativa da questão.

4.1 Reflexos da repercussão geral em outras classes processuais

Tal como sói ocorrer na história das tentativas de superação da chamada crise do STF, não falta criatividade e engenho dos operadores do direito para criação de válvulas de escape, com vistas de forçar o conhecimento do recurso interposto. No âmbito da repercussão geral, é possível vislumbrar “válvulas de escape” ou subterfúgios que serão utilizados tanto nos casos de sobrestamento do recurso extraordinário no tribunal de origem para aguardar o reconhecimento da repercussão geral da matéria por amostragem, como nos casos de reconhecimento da ausência de relevância e transcendência da matéria objeto do recurso.

Sabe-se ser irrecurável a decisão que não reconhece a repercussão geral do recurso. Todavia, os embargos de declaração com efeitos infringentes podem ser utilizados, a fim de classificar como omissa a conduta do julgador que afaste a presença do elemento repercussão, quando demonstrado tenha-se decidido de forma diversa em casos similares (CIANI, 2009, p. 72).

Segundo o art. 543-B, selecionado um ou mais casos para análise do STF, os demais recursos versados sobre a mesma matéria ficam sobrestados na origem, ao aguardo da solução que o STF der aos recursos paradigmas. Se a parte recorrente entender que seu recurso sobrestado não se identifica com aquele escolhido como representativo da controvérsia, poderá lançar mão da reclamação constitucional, ao fundamento de que a omissão da remessa ao Tribunal superior equivale à usurpação de competência do STF. Com embasamento nos princípios da instrumentalidade das formas e da fungibilidade, o recorrente pode pretender utilizar, no lugar da reclamação, a interposição de agravo, ou até mesmo medida cautelar. Outro meio de ampliação do cabimento da reclamação constitucional para outras situações até então não contempladas, em razão da nova conformação do RE, é a hipótese de desobediência a decisões tomadas pelo Pleno do STF em controle difuso de

constitucionalidade, independente da existência de enunciado sumular de eficácia vinculante. Embora a previsão expressa para a reclamação constitucional seja nos casos de desrespeito à súmula vinculante e à decisão em controle concentrado de constitucionalidade, a nova conformação que vem assumindo o controle difuso pelo STF pode permitir interpretações nesse sentido²⁷ (DIDIER; CUNHA, 2009, p. 339-349).

Algumas situações concretas ilustram a problemática em questão. A Turma Recursal do Juizado Especial Federal em Sergipe, por meio do precedente do STF sobre a concessão de gratificação (GDASST), prejudicou recurso extraordinário interposto pela União em processo que versava sobre a gratificação GDPGTAS, a fim de aplicar o instituto da repercussão geral, uma vez que a tese a ser julgada seria idêntica a ambas as espécies de gratificações. Todavia, a União interpôs agravo de instrumento (AI n. 760358) dirigido ao STF, sob o argumento de que não era cabível a aplicação do filtro por analogia, já que o precedente existente contemplou a GDASST e não a GDPGTAS. O assunto, tratado em questão de ordem no Agravo de Instrumento n. 760358, foi levado para julgamento do Plenário, oportunidade em que os Ministros acompanharam o Relator Gilmar Mendes na decisão de não conhecer do agravo de instrumento e assim determinaram a remessa do recurso para os tribunais de origem, para que fosse processado como agravo regimental.²⁸ Outros casos semelhantes são aviados ao STF, ora instrumentalizados pelo agravo de instrumento, ora pela Reclamação.²⁹

²⁷ Sobre o ponto, importante precedente foi o HC n. 82.959, Informativo n. 372, 29 de novembro a 3 de dezembro de 2004). (DIDIER; CUNHA, 2009, p. 339).

²⁸ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28760358%2ENU%2E+OU+760358%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em 25/11/2009.

²⁹ A título de exemplo citam-se as Reclamações nº 7569 e 7547, que também foram utilizadas em razão de decisão aplicada pelos tribunais de origem em casos repetidos em que já há repercussão geral reconhecida no recurso extraordinário. A solução dada foi a mesma do AI 760358, isto é, os pedidos não foram analisados e os autos foram remetidos ao tribunal de origem, para que fossem processados como agravo regimentais (reportagem intitulada “Plenário decide que não cabe recurso ao STF para solucionar equívocos na aplicação da repercussão geral”, disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/mig.aspx?cod=97802>>. Acesso em: 25/11/2009)

Sobre a correção de equívocos na aplicação da jurisprudência da Corte nos processos sobrestados na origem, a então Ministra Ellen Gracie se posicionou no sentido de não se ampliar a utilização do instituto da reclamação, ao argumento de que *“tal procedimento acarretaria aumento na quantidade de processos distribuídos e um desvirtuamento dos objetivos almejados com a criação da repercussão geral”*. Sugeriu que nesses casos seja utilizado o mandado de segurança na origem ou, em última hipótese, a ação rescisória. Ressaltou um aumento do número de reclamações, dado que nos primeiros oito meses do ano de 2008 foram distribuídas 702 reclamações e, no mesmo período de 2009, o STF recebeu 1.422 Reclamações.³⁰

Preocupados com o aumento do número de reclamações dirigidas ao STF, os Ministros decidiram que as reclamações propostas contra decisões divergentes do entendimento da Corte em casos com repercussão geral que saltem instâncias podem ter sua admissibilidade negada monocraticamente pelo ministro-relator. A discussão sobre o tema foi suscitada pela Ministra Ellen Gracie, ao relatar a Reclamação n. 10793, ajuizada pela IBM contra decisão de primeiro grau da Justiça do Trabalho contrária à jurisprudência do STF, em sessão plenária realizada no dia 13/04/2011. Ponderou a Ministra que a cassação ou revisão das decisões dos juízes de primeiro grau contrárias às orientações adotadas pelo STF em matéria com repercussão geral reconhecida (tomadas em sede de controle constitucional difuso) devem ser feitas pelo tribunal a que estiverem vinculados, pela via recursal ordinária.³¹ O STF deve atuar apenas subsidiariamente, na hipótese em que o próprio tribunal negar

³⁰ Reportagem intitulada “Plenário decide que não cabe recurso ao STF para solucionar equívocos na aplicação da repercussão geral”, disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/mig.aspx?cod=97802>>. Acesso em: 25/11/2009)

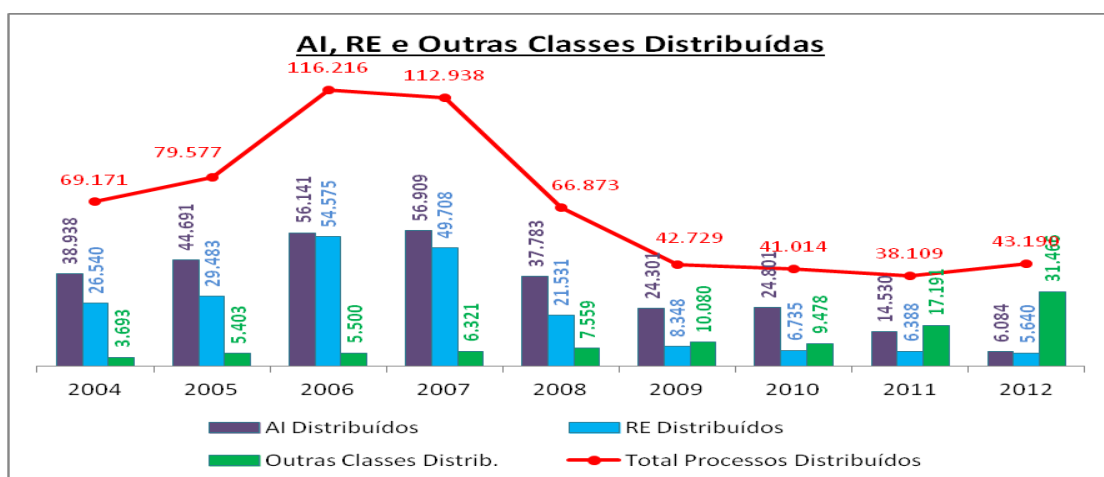
³¹ Sobre o ponto, posicionamento do STF é restritivo, no sentido de que “Não cabe o Agravo de Instrumento do art. 544 do CPC contra decisão do Tribunal ou Turma de origem que inadmita Recurso Extraordinário, aplicando, equivocadamente, entendimento do STF a respeito de tema com repercussão geral. Tampouco cabe Reclamação, sob pena de desvirtuar o sistema da repercussão geral. Tratando-se de decisão monocrática, cabe Agravo Regimental na origem, na forma do respectivo Regimento Interno”. (AI 760.358-QO, Rel. Min. Gilmar Mendes, e Reclamações 7.547 e 7.569, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19/11/2009).

observância ao *leading case* da repercussão geral. Se assim não o for, observa a Ministra, a repercussão geral, “ao invés de desafogar o STF e liberá-lo para discutir as grandes questões constitucionais, passaria a assoberba-lo com a solução dos casos concretos, inclusive com análise de fatos e provas, trabalho que é próprio (e exclusivo, diga-se de passagem) dos tribunais de segunda instância”.³²

4.2 Análise quantitativa: redução do número de RE e aumento de outras classes processuais

Há um amplo registro de dados sobre os impactos da repercussão geral disponível no portal do STF, que são gerenciados pelo Núcleo de Estatísticas do STF, vinculado à Assessoria de Gestão Estratégica. Os dados são atualizados mensalmente e começaram a ser coletados pela Corte a partir do segundo semestre de 2007.

Gráfico 2: Agravo de Instrumento, Recurso Extraordinário e Outras Classes Distribuídas



Fonte: Tabela 2 – Dados atualizados até 06.12.2012.

³² Reportagem “Incabível reclamação contra decisão de 1º grau contrária à repercussão geral”, disponível em <<http://www.migalhas.com.br.aspx?cod=131683>>. Acesso em 26/04/2011.

O período selecionado, de 2004 a 2012, possibilitará análise quantitativa do cenário anterior à vigência da repercussão geral, anos de 2004 a 2006 (fase *ex ante*), do panorama revelado durante a implementação do instituto em 2007 (fase *in processu*) e, por fim, do cenário posterior à efetiva validade do filtro, de 2008 a 2012, que subsidiará um conhecimento da situação atual (fase *ex-post*).

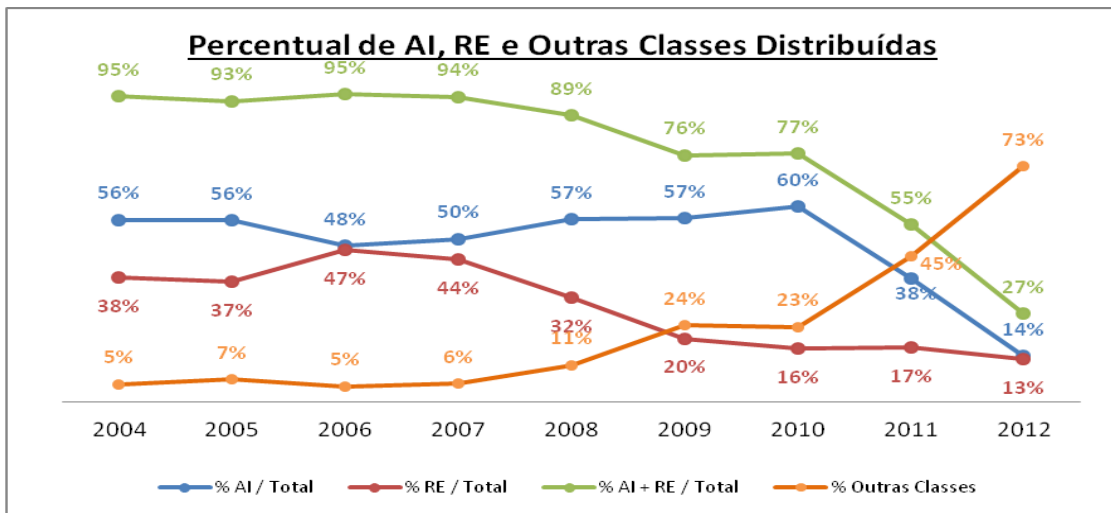
O gráfico acima descreve o número total de processos distribuídos no STF entre os anos de 2004 a 2012. No período que antecedeu à repercussão geral – fase *ex ante* - nota-se aumento crescente do número de processos distribuídos. Na fase *in processu*³³, o aumento progressivo de processos distribuídos é freado, muito embora tenha alcançado um dos mais altos índices de processos distribuídos já registrado.

Com relação à fase *ex post*, a partir do ano seguinte à efetiva vigência da repercussão geral – 2008 – o número de processos distribuídos cai vertiginosamente, com uma diferença do ano anterior de 46.065 processos a menor. Em 2009, nota-se outra queda significativa no número de processos distribuídos – 24.144 processos a menos. Nos anos de 2010 e 2011, embora o número de processos distribuídos continue a decrescer, a queda é bastante sutil se comparada aos anos de 2008 e 2009 (1.715 processos a menos em 2010 e 2.905 em 2011).

No conjunto da fase *ex post*, o ano de 2012 destoa. Não se observa queda, ao contrário, verifica-se aumento de 5.081 processos distribuídos em relação ao ano anterior. Assim, o número de processos distribuídos volta a crescer em relação ao período de 2009 a 2011, mas permanece bem menor que aqueles registrados no período que antecede à repercussão geral (2004 a 2007).

³³ No ano de 2007, os dados acerca da repercussão geral somente começaram a ser reunidos no segundo semestre, quando os efeitos do instituto puderam ser sentidos.

Gráfico 3: Percentual de Agravo de Instrumento, Recurso Extraordinário e Outras Classes Distribuídas



Fonte: Tabela 2 - Dados atualizados até 06.12.2012.

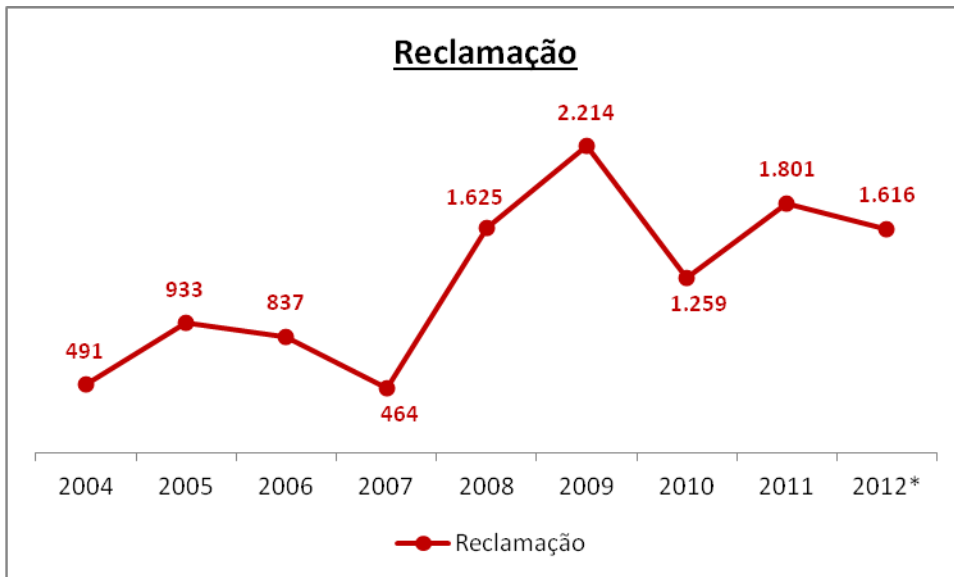
Os dados acima evidenciam, ainda, a razão pela qual se criou um filtro justamente para o recurso extraordinário. De 2004 a 2007, a soma desse recurso extremo e do agravo de instrumento a ele vinculado representou mais de 90% dos processos distribuídos no STF. Com o advento da repercussão geral, o percentual de recursos extraordinários e agravos de instrumento sofreu drástica redução, representando apenas 27,15% do total de processos distribuídos no ano de 2012.

Concomitantemente, nota-se um aumento crescente no percentual de outras classes processuais distribuídas ao STF: representavam a média de 5,76% no período de 2004 a 2007 e em 2012, elas correspondem a 72,85% dos processos distribuídos no STF.³⁴ Aponta-se como uma das causas desse fenômeno a utilização de outras classes de processos como sucedâneo do recurso extraordinário ou como reflexo da tentativa de contornar o obstáculo gerado pelo filtro. Como exemplo,

³⁴ As classes processuais são divididas, no STF, entre recursais e originárias. São classes recursais o recurso extraordinário (RE), o recurso extraordinário com agravo (ARE) e o agravo de instrumento (AI). São classes originárias todas as demais, incluídos os recursos ordinários. Atualmente, as classes recursais estão submetidas ao regime da **repercussão geral**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=1istas_rg>. Acesso em 14/01/2013.

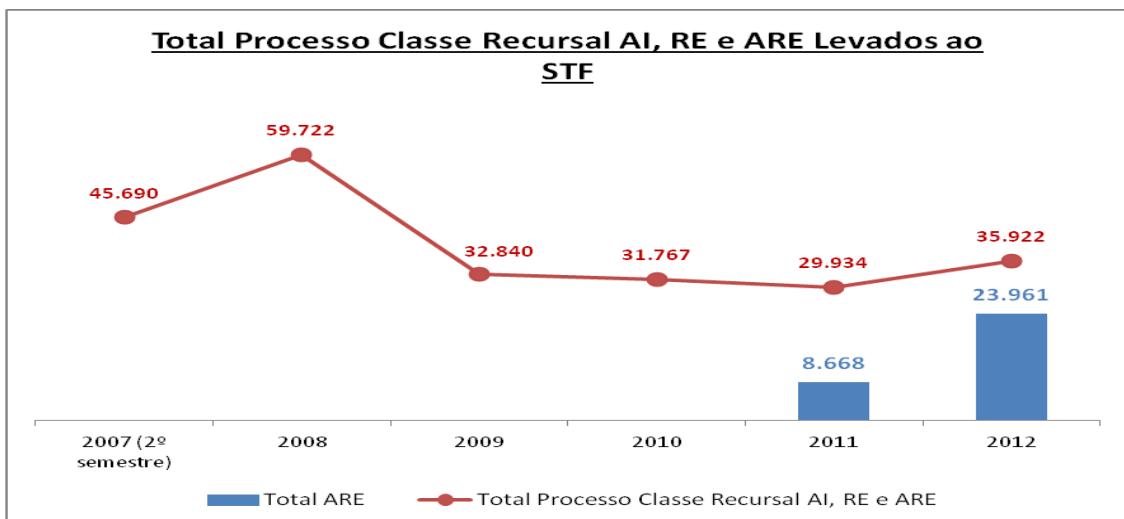
podemos citar a reclamação e o agravo de instrumento contra inadmissão do recurso extraordinário.

Gráfico 4: Reclamação



Fonte: Tabela 3 - Dados atualizados até 06.12.2012.

Gráfico 5: Recurso Extraordinário com Agravo³⁵



Fonte: Tabela 4 - Dados atualizados até 06.12.2012.

³⁵ A classe recurso extraordinário com agravo foi criada na Resolução STF n. 450 de 07/12/2010. Segundo o art. 1º dessa Resolução, “fica instituída nova classe processual, denominada Recurso Extraordinário com Agravo, que corresponderá à sigla ARE, para o processamento de agravo interposto contra decisão que não admite recurso extraordinário ao STF”.

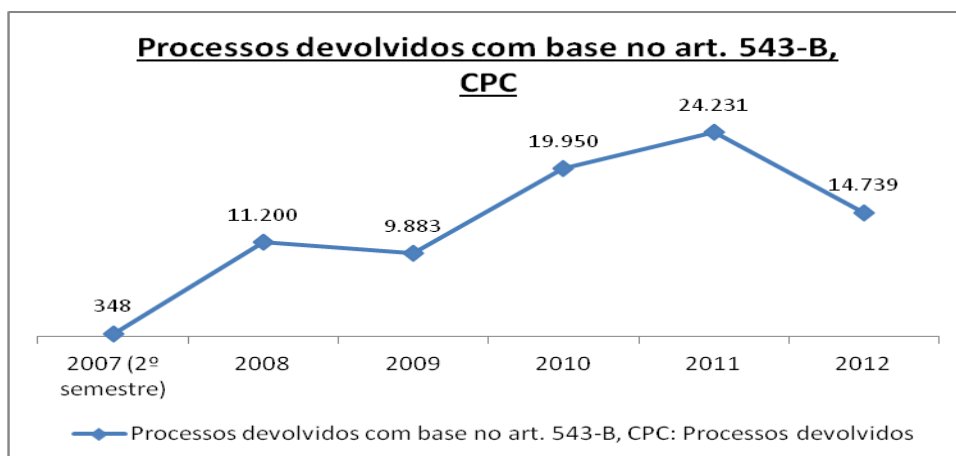
O gráfico 2 demonstra um decréscimo do número de agravos de instrumentos distribuídos no STF. Mas, deve-se ressaltar que ele não computa o recurso extraordinário com agravo (ARE), classe instituída na Resolução n. 450, de 07 de dezembro de 2010. A tabela abaixo demonstra o volume da classe ARE em 2012, a justificar, em parte, o aumento do número de processos distribuídos no STF neste ano.

Tabela 5 – Processos devolvidos pelo STF após a repercussão geral

PERÍODO	PROCESSOS DEVOLVIDOS ³⁶	REDUÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS RECURSAIS	REDUÇÃO NO ESTOQUE DE PROCESSOS RECURSAIS
2º sem. 2007 a 1º sem 2012	73.669	64%	58%
2º sem. 2007 a 2º sem. 2011	65.764	71%	59%
2º sem. 2007 a 1º sem. 2011	49.663	72%	56%

Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=numeroRepercussao>. Acesso em 14/01/13 (1º período); em 16/02/12 (2º período); em 20/06/2011 (3º período).

Gráfico 6: Processos devolvidos com base no art. 543-B, CPC



Fonte: Tabelas 5 e 6 - Dados atualizados até 06.12.2012.

³⁶ Processos devolvidos pelo STF com base no art. 543-B, do CPC (multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia).

A tabela 5 e o gráfico 6 trazem informações sobre os efeitos gerados na tramitação processual do STF após a instituição da repercussão geral no que concerne aos recursos múltiplos com fundamento em idêntica controvérsia (art. 543-B, CPC). Ressalta-se, ainda, que esse percentual não computa o número de processos que deixaram de ser encaminhados ao STF, em virtude do julgamento da inexistência de repercussão geral (45.918) e também do julgamento de mérito em matéria com repercussão geral reconhecida (12.910)³⁷.

Com base nas análises acima, pode-se afirmar que o instituto da repercussão reduziu o número de processos existentes no STF, de maneira geral, mas não em proporção suficiente para desafogar essa Corte e pôr fim à crise. Salienta-se, contudo, que a repercussão geral trouxe significativa contribuição no combate à crise do Supremo, muito embora os números de 2012 tragam certo temor de que a escala de crescimento do volume de processos distribuídos volte a ser contínua e atinja os altos patamares do período anterior ao instituto.

4.3 Análise qualitativa: compatibilização vertical das decisões do STF

Nesse ponto da pesquisa, em que já se estudou o impacto da repercussão geral sob o número de processos sob a competência do STF – perspectiva quantitativa, cumpre investigar, em momento subsequente, sobre a aplicação, pelos demais órgãos judiciais, das decisões paradigmas emanadas da Corte; isto é, a forma de compatibilização vertical dessas decisões.

Nos dizeres de Theodoro Júnior, Nunes e Bahia (2009, p. 22):

³⁷Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaRepercussaoGeralRelatorio/anexo/Resultados_apresentados.pdf. Acesso em 14.01.2013.

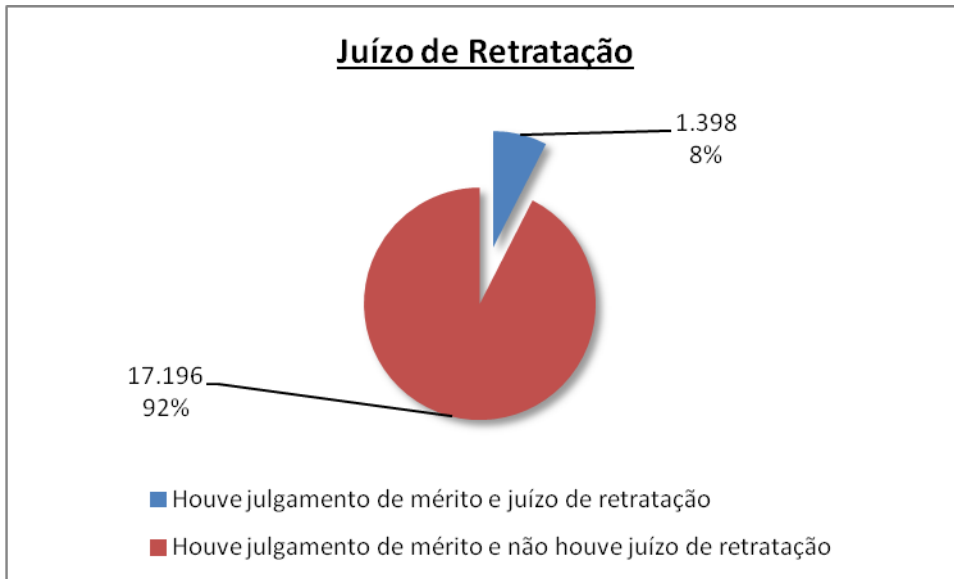
A assertiva recorrente de que os dados numéricos indicam que a filtragem de recursos nos tribunais superiores otimizam sua atuação em termos de celeridade, devido a diminuição do número de processos sob sua competência, não pode em linha de princípio, obscurecer a busca de soluções mais consentâneas com o trato da normatividade nessa litigância de massa, uma vez que *o desafogamento desses órgãos do Poder Judiciário não garante que a aplicação do direito se torne qualitativamente melhor* (destaque nosso).

Segundo dados levantados pelo STF,³⁸ no período compreendido entre agosto de 2007 e março de 2010, a maioria dos Tribunais não estabeleceu normas em seu regimento ou criou fluxo interno para o processamento da repercussão geral. Extraiu-se do relatório de dados que 30% dos tribunais pesquisados não adotam procedimentos internos específicos para a eleição de processos representativos da controvérsia (art. 543-B, §1º, do CPC), dos quais 27% não quiseram informar nada a respeito.

Julgado o mérito do recurso paradigma pelo STF, os tribunais e turmas recursais, diante dos recursos extraordinários de decisões contrárias a este entendimento, podem exercer juízo de retratação, em adequação de seu entendimento ao da Corte Suprema. Os recursos que não forem objeto de retratação na origem serão julgados no STF (CPC, art. 543-B, § 4º). Ainda segundo dados do relatório do STF, também no período compreendido entre agosto de 2007 a março de 2010, não houve juízo de retratação na maioria dos processos.

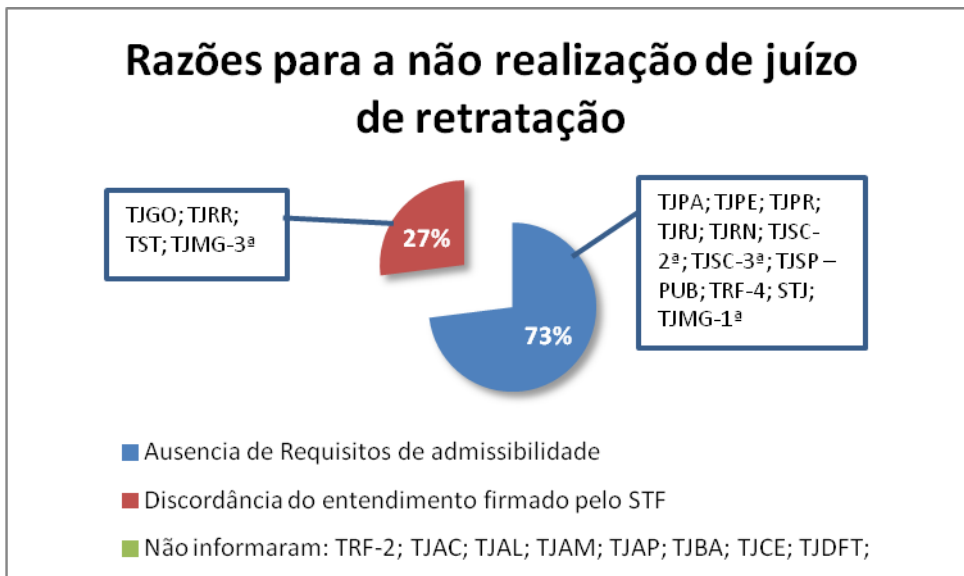
³⁸ Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaRepercussaoGeralRelatorio/anexo/Resultados_apresentados.pdf. Acesso em: 14-01-13.

Gráfico 7: Exercício do Juízo de Retratação



Fonte: Tabela 7 - Dados atualizados até março de 2010.

Gráfico 8: Razões para a não realização do juízo de retratação



Fonte: Tabela 8 – Dados atualizados até março de 2010.

Considerando o universo dos recursos extraordinários que atendem a todos os requisitos de admissibilidade, verifica-se que parte considerável dos tribunais de origem não exerce juízo de retratação e assim discorda da decisão emanada pela Corte Suprema. Desse modo, os dados acima demonstram o quão

dissociados estão os tribunais da “doutrina do precedente”, da qual se tratará adiante, e como apresentam resistência aos posicionamentos adotados pelo STF.

Na Inglaterra, exemplo típico do *Common Law*, os precedentes devem ser sempre observados, a menos que haja razões sérias para abandoná-lo. Amiúde, o juiz, mesmo sem concordar intimamente com o precedente, decide de acordo com ele ainda assim, pela preservação da igualdade. (WAMBIER, 2009, p. 131).

No Brasil, culturalmente se observa uma resistência dos juízes, tribunais e também das partes em acatar a jurisprudência do STF. Os juízes se sentem ameaçados na sua independência e obrigados a desfazer-se de suas opiniões. Pertinente são as palavras de Victor Nunes Leal, citadas por Oscar Dias Correa (1986, p. 77) e proferidas em 1964 numa Conferência em Belo Horizonte sobre a súmula, com as quais indica a inconveniência de uma jurisprudência impositiva e rígida e, contudo, assevera:

[...] vai uma enorme diferença entre a mudança, que é frequentemente necessária, e a anarquia jurisprudencial, que é descalabro e tormento. Razoável e possível é o meio termo, para que o STF possa cumprir seu mister de definir o direito federal, eliminando o diminuindo os dissídios de jurisprudência

Por sua vez, Oscar Dias Correa, ao comentar sobre a súmula da jurisprudência predominante, criada no intuito de proporcionar maior estabilidade à jurisprudência da Corte, justificava que “*com ela não se pretende tolher a liberdade de julgamento dos demais tribunais, nem anquilosar a jurisprudência e o direito*”. Ao contrário, o intuito era, e ainda é, o de evitar que a parte, diante da insistência de outro Juízo em recusar o posicionamento do STF, seja obrigada a levar a questão até a última instância, para ver declarada solução já largamente discutida e assentada pela Corte Suprema (1986, p. 76).

Registra que os juízes reagem às súmulas da Corte, o que ainda fazem. Ensina que a recusa do juiz em aplicar o entendimento sumulado não é a forma mais eficaz de demonstrar sua independência, já que o STF não edita súmulas “*para*

exclusivo e egoístico interesse seu, mas no cumprimento da própria missão constitucional de interpretação definitiva da lei federal e de uniformização da jurisprudência, essenciais à normalidade e estabilidade da ordem jurídica” (1986, p. 76).

Sobre essa problemática, Oscar Dias Correa pondera que *“a independência do julgamento se afirmará à medida que obedeça à lei e não na afronta que lhe faça”*. Reconhece, por óbvio, que a orientação predominante do STF pode e deve mudar, diante de novas reformulações da vida dos fatos ou do direito. Até lá, explicita o autor, a autoridade da decisão da Corte deve ser resguardada (CORRÊA, 1986, p. 79).

A propósito, Wambier (2009, p. 67) sustenta:

aceitar de forma ilimitada que o juiz tem liberdade para decidir de acordo com sua própria convicção, acaba por equivaler a que haja várias pautas de conduta diferentes (e incompatíveis) para os jurisdicionados. Tudo depende de que juiz e de que tribunal tenha decidido o seu caso concreto.

Calmon de Passos também ilustra muito bem a questão aqui tratada (1997, p. 171):

Talvez só porque, infelizmente, no Brasil pós-1988 se adquiriu a urticária do ‘autonomismo’, e todo mundo é comandante e ninguém é soldado, todo mundo é malho e ninguém é bigorna, talvez por isso se tenha tornado tema passionai o problema da súmula vinculante. E isso eu percebi muito cedo, quando, falando para juízes federais sobre a irrecusabilidade da força vinculante de algumas decisões de tribunais superiores, um deles, jovem, inteligente, vibrante, me interpelou: Professor Calmon, e onde fica a minha liberdade de consciência e o meu sentido de justiça? Respondi-lhe, na oportunidade, o que aqui consigno. Essa mesma pergunta não seria formulável, validamente, pelos que, vencidos, sofrem os efeitos da decisão que lhes repugna o senso moral e lhes mutila a liberdade? Por que os juízes poderiam nos torturar e estariam livres de ser torturados por um sistema jurídico capaz de oferecer alguma segurança aos jurisdicionados?

Mas, não são apenas os órgãos do Poder Judiciário que resistem ao entendimento pacificado do STF. De uma ponta está o magistrado, da outra o

jurisdicionado. É cediço que a morosidade da justiça brasileira está umbilicalmente ligada à tradição e cultura nacionais, que sempre nutriram uma indisfarçável simpatia pelos recursos, mostrando-se afeita a facilitar o reexame da decisão de um órgão inferior por um órgão superior, mesmo quando haja expressa vedação legal.

Diante desse quadro de oposição, é que, historicamente, se busca instrumentos para fazer valer a orientação da Corte, como por exemplo, a Súmula Vinculante e a Repercussão Geral, como meio de verticalização das decisões.

5 CONVERGÊNCIA DE SISTEMAS JURÍDICOS E TENDÊNCIA DE FORTALECIMENTO DAS DECISÕES DA CORTE SUPREMA

A repercussão geral insere-se num contexto maior, o de aproximação dos sistemas jurídicos no Brasil. Insere-se na quadra dos expedientes de compatibilização vertical das decisões judiciais que já de algum tempo vem sendo introduzidas no direito brasileiro. É a contextualização desse fenômeno que se pretende estudar no presente capítulo.

Já no século XX, a junção dos dois sistemas jurídicos, *Civil Law e Common Law*, é demonstrada por vários estudos realizados nos últimos anos, os quais registram o maior espaço que o direito jurisprudencial ganhou na Europa continental e, noutra vertente, o aumento da forma legal como regramento no *Common Law* clássico.³⁹ A Inglaterra, por exemplo, berço do *Common Law*, passou a normatizar e legislar mais após a criação da União Europeia. Os principais pilares materiais que fazem a convergência desses sistemas são: a globalização, a ideia do processo como garantia fundamental e o fortalecimento da democracia, isonomia e liberdade.

O Brasil não ficou alheio a esse fenômeno. Por tudo que se viu até aqui, sabe-se que o Brasil vive atualmente a onda de convergência de sistemas, consubstanciada no crescente fortalecimento da importância dos julgamentos dos Tribunais, principalmente dos Superiores, na fundamentação das decisões (THEODORO JUNIOR, NUNES e BAHIA, 2010, p. 40).

³⁹ O sistema de direito da *Common Law* foi elaborado na Inglaterra, especialmente pela ação dos Tribunais Reais de Justiça. Esse sistema engloba, além do direito inglês, os direitos de todos os países de língua inglesa, via de regra (DAVID, 2006, p. 351). “O *Common Law* era composto de costumes geralmente observados pelos ingleses. Esta é a origem do nome *common*, ou seja, as decisões dos conflitos eram baseadas nos costumes, enquanto que hoje, as decisões são baseadas nelas mesmas (precedentes). Hoje os costumes só têm valor jurídico, se encampados por um precedente” (WAMBIER, 2009, p. 124). O sistema de direito da *Common Law* foi elaborado na Inglaterra, especialmente pela ação dos Tribunais Reais de Justiça. Esse sistema engloba, além do direito inglês, os direitos de todos os países de língua inglesa, via de regra (DAVID, 2006, p. 351).

Historicamente, o Brasil segue o sistema jurisdicional dúplice de controle de constitucionalidade, no qual o Poder Judiciário exerce o controle de constitucionalidade tanto de forma difusa, quanto concentrada. Todavia, o sistema de controle de constitucionalidade das leis no direito brasileiro, ao menos em tese, foi afetado pela repercussão geral.⁴⁰ Um dos aspectos dessa mudança é a transformação do recurso extraordinário, que embora instrumento de controle difuso de constitucionalidade das leis, tem servido ao controle abstrato.⁴¹

A adoção da repercussão geral, permitindo que uma única decisão do Pleno possa ser utilizada como precedente para as instâncias ordinárias, revela um inequívoco movimento de aproximação entre os dois modelos de controle de constitucionalidade, difuso/concreto e abstrato/concentrado, de forma a assemelhar-lhes as características e fortalecer este último modelo. O que é muito salutar, na medida em que a adoção de método difuso de constitucionalidade de leis num ordenamento em que não se deve obediência e respeito aos precedentes produz um panorama caótico, de insegurança e imprevisibilidade ao jurisdicionado.

Os benefícios dessa aproximação de sistemas são óbvios, na medida em que se pretende importar os escopos do *Common Law* de previsibilidade, integridade da ordem jurídica e igualdade. Não se pode falar em Estado de Direito sem

⁴⁰ O fortalecimento do modelo abstrato/concentrado de constitucionalidade já vinha ocorrendo a partir da Constituição de 88, que introduziu da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e ampliou dos legitimados para propositura da ação direta de inconstitucionalidade, por ação ou omissão, pela Emenda Constitucional nº 3/1993, que inseriu a ação declaratória de constitucionalidade, pelas Leis n. 9.868/1999 e n. 9.882/1999 que alargou a legitimidade e a eficácia do controle concentrado e, finalmente, pela Emenda Constitucional n. 45/2004, que estabeleceu a Súmula Vinculante e a Repercussão Geral. Com o advento desses dois últimos institutos, o controle que se iniciou de forma difusa, via recurso extraordinário, assumirá características de controle concentrado, uma vez que os efeitos decorrentes da decisão do STF não mais se limitam a vincular apenas as partes litigantes, mas poderão ser irradiados *erga omnes*, característica essa peculiar ao controle abstrato-concentrado. (COELHO, 2009, p. 137-138)

⁴¹ Difuso porque pode ser feito por qualquer órgão jurisdicional. Contrapõe-se a ele, o controle concentrado. Denomina-se controle concreto aquele feito *a posteriori*, levando-se em conta as peculiaridades do caso concreto. Na outra ponta, o abstrato, em que a análise da inconstitucionalidade é em tese, *a priori*.

segurança jurídica, ou seja, sem certeza do direito, garantia de estabilidade e previsibilidade (CANOTILHO, 1999, p. 252).

Todavia, segundo Theodoro Júnior, Nunes e Bahia (2010, p. 41), tal fenômeno, denominado por eles de “*common law* à brasileira”, se dá sem a necessária preocupação de se consolidar uma “teoria dos precedentes”.

No ordenamento jurídico brasileiro, existe ideia solidificada de que os magistrados e Ministros devem gozar de ampla liberdade decisória, permitida a eles a geração de tantos entendimentos quantos sejam os juízes e com o que é criado “*um quadro de anarquia interpretativa na qual nem mesmo se consegue respeitar a história institucional da solução de um caso dentro de um mesmo tribunal*” (THEODORO JÚNIOR; NUNES e BAHIA, 2010, p. 41-43). Não há respeito à integridade e ao passado de análise de um determinado caso, partindo o juiz e o tribunal de um “marco zero interpretativo” (THEODORO JÚNIOR; NUNES e BAHIA, 2010, p. 43). Os princípios, cláusulas gerais e conceitos indeterminados podem ser campo fértil para embasar decisões totalmente desconectas dos precedentes.

A Súmula vinculante, criada pela Emenda Constitucional n. 45/2004, prevista no art. 103-A da CF/88 e regulamentada pela Lei 11.417/2006, que em tese, obriga os demais órgãos do Poder Judiciário e também a Administração Pública, direta e indireta, federal, estadual ou municipal, é exemplo claro de que a adoção de mecanismos para imposição das decisões do STF sem a prévia consolidação de uma “teoria dos precedentes” não produzem os resultados almejados.

Guilherme Sarri Carreira (2011, p. 22) afirma que a súmula vinculante possui natureza legislativa, como norma geral e abstrata, que se “*desvincula dos precedentes que lhe deram origem, possuindo autonomia e aplicação para os casos futuros, valendo independentemente dos casos concretos dos quais ela é produto*”.⁴² Em

⁴² O autor se alinha à corrente de pensamento de Nelson Nery Júnior (2009, p. 532): “A súmula vinculante, da mesma forma que o antigo assento português, se desvincula dos julgados que a formaram e passa a ter autonomia. Súmula vinculante é ‘o preceito que coroa a decisão do caso

complementação, faz um paralelo entre a súmula e a lei, com o que deduz que aquela deve ser vista da mesma forma que esta, que é considerada como um suporte fático, donde é possível extrair e produzir a norma jurídica pelo processo de interpretação.

Como já se disse, no Brasil os juízes podem decidir de acordo com suas próprias convicções a respeito do sentido da lei (WAMBIER, 2009, p. 137). Acabaram por reproduzir esse comportamento diante da súmula vinculante, que goza, como se viu, de caráter abstrato. Tal como a lei, passível de interpretação e desconectada dos fatos que lhe deram origem, pode ser facilmente afastada por ocasião do julgamento de um caso concreto.

Destarte, no que concerne à compatibilização vertical das decisões do STF, muito se tem ainda a avançar. Não basta a criação de mecanismos isolados de imposição do posicionamento do STF, sem que seja solidificada verdadeira “teoria dos precedentes”.

A propósito, nos dizeres de Marinoni (2009, p. 230):

a segurança jurídica, postulada na tradição do *civil law* pela estrita aplicação da lei, está a exigir o sistema de precedentes, há muito estabelecido para assegurar a segurança jurídica no ambiente do *common law*, em que a possibilidade de decisões diferentes para casos iguais nunca foi desconsiderada e, exatamente por isso, fez surgir o princípio inspirador do *stare decisis*, de que os casos similares devem ser tratados do mesmo modo (*treat like cases alike*).

concreto com força genérica’. Não são a própria decisão do caso concreto ou o conteúdo normativo casuístico dessa decisão. (...) A súmula vinculante é instituto de natureza legislativa, tem eficácia erga omnes, seu enunciado é geral e abstrato, formulado para solucionar caso futuros e, ainda, desvincula-se do (s) caso (s) que a originaram.”

5.1 Necessidade de criação de procedimento para a construção e aplicação de precedentes

François Ost (2005) estuda a relação do direito e do tempo, dividindo sua obra em quatro partes, memória, perdão, promessa e questionamento, a fim de estabelecer uma interação dialética entre a temporalização social do tempo e a instituição jurídica da sociedade. Na parte dedicada à “Memória”, o precedente é considerado uma das fontes jurídicas mais diretamente ligadas ao passado, ao lado da tradição e do costume. O precedente é assim tratado como uma “*máquina de remontar o tempo*”, na medida em que serve para reconstruir um passado (o caso que gerou o precedente) a partir do presente e de suas questões (o caso concreto que está sendo julgado) (2005, p. 99). Afirma, nesse contexto, que a doutrina do precedente não é incompatível com o progresso do direito. Pelo contrário, é meio de “*justificar o direito na atualidade, referindo-se às soluções de ontem*”. Assevera que a autoridade do precedente não deve, contudo, ser superestimada, tal qual a força da lei escrita, já que ambas sempre continuam sujeitos à interpretação.

A importância dos precedentes é relacionada ao valor moral do passado. Outros argumentos são trazidos em apoio do respeito ao precedente, tais como (OST, 2005, p. 109):

[...] a necessidade de preservar a segurança jurídica, a confiança dos jurisdicionados e a previsibilidade das regras; ou ainda, a exigência de justiça, segundo a qual convém tratar de modo semelhante os casos semelhantes e de modo diferente as situações diferentes.

Para o autor, levar a sério o precedente é manter os compromissos e exigências que não param de definir o próprio “*ser da comunidade*”. É, ainda, ser fiel e leal com os membros da comunidade. “*É, enfim, assumir as zonas de sombra desse passado, sabendo, no caso concreto, rejeitar dele os elementos que não são compatíveis com suas aspirações mais essenciais*” (OST, 2005, p. 111).

A seu turno, Taruffo (2011, p. 140) afirma que o precedente há muito deixou de ser característica própria ou exclusiva dos ordenamentos da *Common Law*, pois utilizado em quase todos os sistemas jurídicos, inclusive os de *Civil Law*. Assim, aquela distinção marcante entre esses dois sistemas, segundo o qual o *Common Law* estaria fundado nos precedentes, ao passo que o *Civil Law* se ordenava pela lei escrita “*não tem mais qualquer valor descritivo*”, posto não se prestar mais a caracterizar ou distinguir esses dois sistemas, uma vez que este último faz amplo uso da jurisprudência e o primeiro, da lei escrita.

O autor destaca a importância dos precedentes e jurisprudência nos ordenamentos jurídicos modernos de todo o mundo. São decisivos na interpretação e aplicação do direito, ao condicionarem a estrutura da argumentação jurídica para além da estrutura silogístico-dedutiva ou dogmático-sistemática, mas sim numa estrutura tópica, na noção introduzida por Viehweg.⁴³ Pode-se se dizer que, segundo Taruffo, os precedentes são os topoi que orientam a interpretação da norma, dando suporte à argumentação e motivação da decisão (2011, p. 141).⁴⁴

Abre-se aqui um parêntese, para acrescentar que a nova compreensão da interpretação constitucional, afastando-se do pensamento dogmático e do “modelo de regras”, funda-se no reconhecimento da normatividade dos princípios jurídicos e na necessidade de realização dos valores constitucionais. Nesse ponto, verifica-se a

⁴³ A tópica de Viehweg delinea uma nova forma de pensar para a ciência jurídica, surgindo como uma alternativa à jurisprudência positivista do século XIX, cujo método era deduzir as decisões jurídicas de normas e conceitos ordenados em um sistema que partia de axiomas (MARANHÃO, 2009) Para Viehweg, o aspecto mais relevante da tópica é a constatação de que se trata de uma técnica do pensamento que está orientada para o problema. Zielinski, citado por Viehweg, define a tópica como “a arte de evocar, em cada situação da vida, as razões que aconselham ou desaconselham dar um determinado passo, bem compreendidos ambos os sentidos dessas razões, portanto, tanto as razões favoráveis, quanto as contrárias” (VIEHWEG, 2008, p. 34).

⁴⁴ Os *topoi* se apresentam sob a forma de catálogo, porém sua coesão obtém sentido a partir do problema e não abstratamente considerado. “O *topoi*, intervindo em auxílio, recebem em torno de si o próprio sentido do problema”. Nesse ponto de vista, o valor sistemático (abstrato, de conceitos fundamentais, definições em cadeia) dos *Topoi* deve ser irrelevante. Pois esse trabalho dedutivo-sistemático, a partir dos *topoi* desvia sua própria peculiaridade funcional, qual seja, o pensar a partir de problemas e só a partir daí dar coesão ao *topoi* já estabelecido. (VIEHWEG, 2008, p. 39-40).

clara influência exercida pelo pensamento tópico de Viehweg sob esse novo modelo, no qual parte-se dos problemas ou situações, objeto de apreciação judicial, com vistas de definir o sentido das normas, ao invés da direta remissão à lei, pela subsunção direta do fato à norma, através de um processo lógico dedutivo (STEUDEL, 2007, p. 117).

De volta a Taruffo, de grande relevo é a distinção feita pelo autor entre precedente e jurisprudência. Essa distinção foi feita sob duas perspectivas: a quantitativa e qualitativa. Nos sistemas da *Common Law*, o precedente é um só e poucas decisões sucessivas vêm citadas em apoio ao precedente. Lado outro, a jurisprudência, nos sistemas como o nosso, faz referência a inúmeras decisões, o que implica a dificuldade de se identificar qual decisão é de fato relevante ou também de se estabelecer quantas decisões são necessárias para a existência de jurisprudência sobre determinada matéria.

No que toca à diferença qualitativa entre precedente e jurisprudência, o primeiro fornece uma regra universalizável, que pode ser aplicada como critério de decisão no caso concreto posterior em razão da identidade ou da analogia entre os fatos do precedente e do sucessivo. A semelhança entre ambos não é presumida, mas é afirmada ou excluída pelo juiz do caso sucessivo. O que determina a aplicação ou não da *ratio decidendi* do precedente é a análise dos fatos e basta apenas um precedente para fundamentar a decisão do caso sucessivo.⁴⁵

Já no emprego da jurisprudência, falta a análise comparativa dos fatos. Da jurisprudência são extraídas enunciações gerais e de conteúdo normativo que se assemelham a codificações mais detalhadas e não incluem os fatos. Aí está a

⁴⁵ Nos sistemas típicos da *Common Law*, o precedente se divide em duas partes. De maneira simplificada, a *ratio decidendi*, conhecido como o “núcleo do precedente”, é a proposição jurídica considerada necessária para a decisão. A segunda parte é *obiter dicta*, composto por tudo que é dito na decisão e que não integra a *ratio decidendi*. Tem peso meramente persuasivo. As decisões são lidas e compreendidas à luz dos fatos. Assim, quando os mesmos fatos ocorrem novamente e são levados a juízo, a mesma solução deve ser dada ao conflito, seguindo-se o precedente (WAMBIER, 2009, p. 132-133).

diferença fundamental entre eles. Os precedentes são constituídos pelo inteiro teor da sentença e não de trechos sintéticos extraídos da motivação em direito, se fundam sobre a analogia dos fatos e não sobre a subsunção da *fattispecie* sucessiva em uma regra geral, como na jurisprudência (TARUFFO, 2011, p. 142-145).

Taruffo noticia que esse *modus operandi* é profundamente enraizado nos costumes italianos (2011, p. 145). O mesmo se pode dizer dos costumes brasileiros. O quadro registrado acima pode ser transportado para o ordenamento jurídico do Brasil, em que a enxurrada incontrolada de decisões a respeito de uma mesma questão, traz, amiúde, evidentes contradições, repentinas mudanças de orientação e dificuldades de se conhecer toda a jurisprudência.

Além disso, no Brasil, a menção aos julgados e às súmulas se dá de forma desconectada com as questões, debates e teses que lhe deram origem, diferente do que ocorre com os precedentes dos países do *Common Law* clássico. Isto é, ainda que exista um precedente, a atividade judicial ordinária de solução de um caso não se realiza apenas pela repetição dos casos anteriores. É indispensável para a aplicação do caso passado ao presente que se promova prévia reconstrução discursiva, uma vez que o precedente, nos dizeres de Edward Re, é um *principium*, um ponto de partida.⁴⁶

Nos ordenamentos que são de fato fundados sobre o uso do precedente, esses problemas não existem, ou surgem apenas em pouquíssimos casos limites. Segundo Taruffo (2011, p. 145)

A explicar esta diferença basta um dado: atualmente a *House of Lords* pronuncia em média menos de 100 sentenças ao ano, enquanto que a Corte Suprema dos Estados Unidos, que é também juiz de constitucionalidade, pronuncia menos de 200. A nossa Corte de Cassação – da Itália – pronuncia em média cerca de 50.000 sentenças ao ano.

⁴⁶ *Stare Decisis*. RT 702, ano 83. São Paulo: Ed. RT, abr. 1994, p. 7-13, Citado por Theodoro Júnior, Nunes e Bahia (2010).

Acrescentam-se os dados brasileiros do mesmo ano em que a obra do autor foi escrita (2007), apontando-se como 159.522 o número de julgamentos proferidos pelo STF.⁴⁷

A tendência evolutiva caracterizadante das cortes superiores de vários ordenamentos jurídicos é a se tornar verdadeira “corte do precedente”. Concorde-se com Taruffo (2011, p. 154) que, atento aos problemas da Corte de Cassação da Itália, afirma que para dirigi-la a uma verdadeira *Corte do Precedente* exige-se, por exemplo, drástica redução do número de decisões através de adequados mecanismos de filtro recursal. A Corte não deve se pronunciar sobre uma infinidade de questões, mas cuidar apenas de situações de relevância geral, cujas decisões possam ser universalizáveis. Segundo ele (2011, p. 155)

É necessário, portanto, que se trate de precedentes em sentido próprio e, por isso, que eles apresentem os caracteres distintivos de ‘raridade’, autoridade e universalidade em função dos quais eles possam emergir do caos indistinto da praxe judiciária.

Do ponto de vista quantitativo, o instituto da repercussão geral foi um avanço, que além de reduzir o número de processos que alcançam a Corte, sistematizou o entendimento a respeito das matérias, bem como facilitou sua apreensão pelos jurisdicionados e a consulta pelos operadores do direito. Todavia, sob o enfoque qualitativo, nosso ordenamento ainda esbarra nas mazelas de um sistema jurisprudencial e não de precedentes.

Segundo Wambier, a atitude de respeito aos precedentes deve ser definitivamente incorporada a cultura brasileira, e muitos dispositivos, como por exemplo, o art. 543-B e 543-C do CPC, “são sintomas de que a nossa lei processual está caminhando no sentido de proporcionar condições para que haja uniformidade da jurisprudência num grau socialmente desejável” (2009, p. 147-148).

⁴⁷ Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=movimento Processual](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=movimento%20Processual). Acesso em 09/12/2012).

Embora exista a repercussão geral, Canotilho (2011) argumenta que:

[...] cada caso possui uma particularidade. Por isso, cada juiz deve julgar o caso concreto. O que por vezes se tem percebido é que tanto a Repercussão Geral quanto a disponibilização do processo digitalizado têm contribuído para que juízes apliquem a decisão, a mesma que o tribunal tomou sobre aquele tema, quando na verdade o correto é avocar o entendimento para tomar sua própria decisão.

No sistema da *Common Law*, fato é precedente, ao passo que o sistema brasileiro exclui o fato do precedente, de forma a encará-lo de forma muito abstrata, como uma Lei. Os juízes das instâncias inferiores vão buscar o princípio do direito na decisão do STF – e não nos fatos – para aplicar e verticalizar o entendimento da Corte. Buscam descobrir o princípio de direito, a regra jurídica abstrata das decisões do STF para aplicar ao caso concreto e “*não a individualização da fattispecie concreta que foi objeto da decisão*” (TARUFFO, 2011, p. 144). Aí o problema não é específico da Repercussão geral, mas das raízes do sistema da *Civil Law* e do papel institucional desenvolvido pelo STF, que não pode se imiscuir nos fatos do caso singular.

Salienta-se que o Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil, Projeto de Lei do Senado 166/10, em trâmite na Câmara sob o nº 8.046/10, embora ainda passível de várias críticas, caminha no sentido de respeito às decisões dos tribunais superiores. No entanto, permanece a ideia de julgado e não de precedente.

A condição para que se possa pensar em uma reforma realmente efetiva do nosso sistema recursal, contudo, pressupõe a adoção de um sistema de precedentes obrigatórios no Brasil. Os recursos existem porque os litigantes são obrigados a correr às instâncias extraordinárias para obter decisões acordes aos precedentes do STF e do STJ. Se fosse possível nas instâncias ordinárias desde logo alcançar decisões conforme aos precedentes do STF e do STJ, certamente não seria necessário abrir as portas desses Tribunais a todo e qualquer caso. A igualdade impor-se-ia pela observância do precedente. (MITIDIERO, 2001, p. 92-93).

6 CONCLUSÃO

Da pesquisa elaborada, podem-se extrair as seguintes conclusões:

1. A contenção da “crise do STF” deve passar necessariamente pela instituição de um Tribunal Constitucional, como Poder independente e com competência exclusiva para julgar questões constitucionais, reduzindo, por conseguinte, as competências originárias da Suprema Corte. A transformação do STF para um Tribunal Constitucional reclama meios democráticos de escolha dos juízes;

2. Na ausência dessa solução – criação de um Tribunal Constitucional – indispensável se faz a adoção de filtros de contenção do excesso de processos levados ao Supremo Tribunal Federal;

3. Consideradas as estatísticas apresentadas após o advento da repercussão geral, infere-se que diminuiu o volume de recursos extraordinários e, paralelamente, fez crescer o volume de outras classes processuais distribuídas ao STF. De maneira geral, pode-se afirmar que esse filtro reduziu o número total de processos existentes no STF, mas não em proporção suficiente para desafogar essa Corte e debelar sua propalada crise;

4. Apesar da redução do volume de processos, não se acredita que esta medida, tão-somente, bastará para modificar o atual panorama do Supremo Tribunal Federal. As referências históricas demonstram que a criação pura e simples de filtros recursais não é o caminho ideal para solucionar os problemas da lentidão processual, por isso sempre será possível encontrar sucedâneos para contornar a proibição, como o mandado de segurança, os embargos declaratórios com efeitos infringentes, o

agravo de instrumento e a reclamação, instrumentos comumente utilizados nessas circunstâncias;

5. Não se confirmam as críticas quanto ao engessamento da jurisprudência, à inconstitucionalidade do instituto por limitar a garantia de acesso à justiça, quanto ao comprometimento da independência dos juízos e tribunais e, por fim, quanto à extrema e prejudicial centralização hermenêutica da Constituição Federal por parte do Supremo. Vale dizer, essas críticas não procedem, bem como não desautorizam o instituto da repercussão geral;

6. A repercussão geral não fere o acesso à justiça, a ampla-defesa e, tão pouco, o direito ao recurso. Outrossim, não confere excessivo e maléfico poder discricionário ao STF, pois esse órgão de Cúpula reconhece a existência de repercussão geral na maioria das matérias submetidas a sua apreciação;

7. O déficit de legitimidade apontado na forma de investidura dos Ministros do STF compromete sua atuação, devendo ser repensado o processo de nomeação de seus integrantes;

8. A repercussão Geral, ao contrário da Súmula Vinculante, logrou reduzir o número de processos distribuídos ao STF. A súmula vinculante, a seu turno, não alcançou esse resultado, pois ela acaba por não vincular, atuando como espécie de norma (de caráter abstrato) passível de interpretação;

9. É imprescindível o aprimoramento e ampliação da figura do *amicus curiae* no procedimento de análise da repercussão geral, assim como de outros instrumentos de participação popular, tal qual a audiência pública, de modo a

garantir aos interessados a participação nas decisões e a efetivar as garantias constitucionais processuais do devido processo legal e do contraditório;

10. A repercussão geral não é a panaceia para a crise do STF, mas trouxe relevantes contribuições ao funcionamento da Corte, tais como: tornou-se instrumento de aproximação do sistema da *Common Law* no Brasil; fortaleceu o modelo concentrado abstrato de controle de constitucionalidade; aumentou a capacidade do STF de decidir matéria constitucional em caráter definitivo e assim sobrepor-se aos juízes e tribunais inferiores; deu um passo na direção dos anseios sociais de estabilidade, adaptabilidade, segurança jurídica e isonomia;

11. Contudo, não se olvida que muito se tenha ainda que caminhar para o alcance da plena efetividade das decisões da Corte. A condição para que se possa pensar em uma reforma realmente efetiva do nosso sistema recursal pressupõe a adoção de um sistema de precedentes obrigatórios no Brasil;

12. A padronização das decisões não é, *per si*, ruim, ao contrário, a complexidade das relações contemporâneas exigem tal tratamento. Contudo, é preciso desenvolver no Brasil uma "doutrina de precedente", com vistas à eficaz construção e aplicação da jurisprudência, servindo o processo como estrutura de debates;

13. Não se deve cuidar de aplicar verticalmente as decisões do STF como produção em massa. A repercussão geral pode ser ferramenta positiva, desde que se tenha a preocupação de construir o precedente de modo discursivo e garantir instrumentos para a distinção de casos aparentemente análogos, mas que na realidade não o são (*distinguish* e *overrule*);

14. As reformas constitucional e legislativa, para produzirem resultados verdadeiramente significativos, devem vir acompanhadas de medidas de apoio, que incidam, por exemplo, sob a cultura dos magistrados. Devem, portanto, substituir a busca individualista de uma extremada “liberdade de convicção” pela busca por integridade, previsibilidade e segurança do direito aos jurisdicionados, com observância do precedente;

15. É necessário que se instale a cultura do cumprimento voluntário dos precedentes do STF pelos demais órgãos do Poder Judiciário e também pela Administração Pública. O reiterado desrespeito aos precedentes deve parar, sob pena de tornar inócuo o instituto da repercussão geral, em especial os regramentos contidos nos arts. 543-B;

16. A resolução do problema do STF, e do Judiciário como um todo, também depende de mudança brusca na mentalidade dos operadores do Direito, de maneira geral, a começar pela União, estados-membros e municípios, responsáveis pelo envio da maioria dos recursos à Corte. A efetividade do processo deve ser vista como forma de se promover a cidadania e fortalecer o Estado Democrático, e não como meio de postergar obrigações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, José Carlos Moreira. A aplicabilidade da nova Constituição. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 32, 1989.

ALVIM, Arruda. **A Arguição de Relevância no recurso extraordinário**. São Paulo, RT, 1988.

ANDREWS, Neil. A Suprema Corte do Reino Unido: reflexões sobre o papel da mais alta Corte Britânica. In **Revista de Processo**. Ano 35, n. 186, ago/2010.

ARGENTINA. **Ley n. 23.774, de 1990**. Código Civil y Comercial. Disponível em: <<http://www.legislatura.gov.ar>>. Acesso em: 9.08.2012.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Processo Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BRASIL. **Código de Processo Civil (2009)**. Colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Presidência da República. **Lei n. 11.418 de 19 de dezembro de 2006**. Acrescenta à Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil,

dispositivos que regulamentam o § 3º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L11418.htm>. Acesso em: 9 ago 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Regimento Interno**. Brasília: STF, 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 22 dez 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Amicus curiae no processo civil: um terceiro enigmático**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. Vol. 2.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Política pública não pode ser decidida por tribunal (entrevista). In. *Consultor Jurídico*, 23/10/2011. Disponível em <www.conjur.com.br>. Acesso em 04/12/2012.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Safe, 1988.

CARREIRA, Guilherme Sarri. Algumas questões a respeito da súmula vinculante e precedente judicial. In **Revista de Processo**, 2011, REPRO 199.

CIANCI, Mirna. **O acesso à justiça e as reformas do CPC**. São Paulo: Saraiva, 2009 (coleção direito e processo / coordenador Cássio Scarpinella Bueno).

COELHO, Gláucia Mara. **Repercussão Geral: da questão constitucional no processo civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2009 (coleção Atlas de Processo Civil/ Coordenador Carlos Alberto Carmona).

CORRÊA, Oscar Dias. **A Crise da Constituição, a Constituinte e o Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

CUNHA Jr., Dirley; RÁTIS, Carlos. **EC 45/2004 – Comentários à Reforma do Poder Judiciário**. Salvador: Edições JusPODIVM, 2005.

DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

DAVID, René. **Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo**. São Paulo: Martins Fontes, 1996,

DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3 ed. Ver. Ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

DIDIER JR., Fredie. Editorial 41 – Repercussão Geral. Análise do § 3º do art. 543-A do CPC. Publicado em: 08.07.2008. Disponível em: www.frediedidier.com.br. Acesso em: 31.07.2012.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Curso de Direito Processual Civil. Meios de impugnação às decisões judiciais e processos nos tribunais.** 7 ed. Salvador: JusPodivm, 2009, v. 3.

DINIZ, Laura. “Mais seletivo e mais eficiente”. In *Revista Veja*, de 22 de julho de 2009, disponível em <<http://veja.abril.com.br/220709/mais-seletivo-mais-eficiente-p-072.shtml>>. Acesso em 08/12/12.

DO VALE, Oswaldo Trigueiro. “O Supremo Tribunal Federal no Império e na República”. In *Arquivos do Ministério da Justiça*, n. 157, Brasília, 1981, p. 43/44 in Oscar Dias Correa.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **Direito Constitucional Comparado.** 4. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica Processual e Teoria do Processo.** Rio de Janeiro: AIDE, 1992.

JAYME, Fernando Gonzaga. **Tribunal Constitucional: exigência democrática.** Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

LOSANO, Mário G. **Os grandes Sistemas Jurídicos: introdução aos sistemas jurídicos europeus e extra-europeus.** Trad. Marcela Varejão, revisão da tradução Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Recurso Extraordinário e Recurso Especial.** 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MARANHÃO, Ney Stany Moraes. Theodor Viehweg e a redescoberta da tópica: breves considerações sobre a tópica e o raciocínio jurídico. 2009. **Disponível em:** <<http://jusvi.com/artigos/42351>>. Acesso em 20/08/2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. Aproximação crítica entre as jurisdições de *civil law* e de *common law* e a necessidade de respeito aos precedentes no Brasil. In **Revista de Processo**, 2009, REPRO 172.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão geral no recurso extraordinário**. 3 ed. São Paulo: Ed. RT, 2012.

MEDINA, José Miguel Garcia; WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Repercussão geral e Súmula vinculante – relevantes novidades trazidas pela EC n. 45/2004**. Reforma do judiciário, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MITIDIERO, Daniel. “Por uma Reforma da Justiça Civil no Brasil: Um diálogo entre Mauro Capeletti, Vittorio Denti, Ovídio Baptista e Luiz Guilherme Marinoni”. In **Revista de Processo**, 2001, RePro 199.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal Comentada e legislação constitucional**. 2 ed. Ver, ampl. E atual. São Paulo: Ed. RT, 2009.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

NUNES, Dierle José Coelho. **Processo Jurisdicional democrático: uma análise crítica das reformas processuais**. Curitiba: Juruá, 2008.

OST, François. **O tempo do direito**. Tradução Élcio Fernandes; revisão técnica Carlos Aurélio Mota de Souza. Bauru: Edusc, 2005.

PASSOS, J. J. Calmon. Súmula vinculante. **Revista do Tribunal Regional da 1ª Região**, v. 9, n. 1, jan.-mar. 1997, p. 163-176.

PELUSO, César. Constituição, direitos fundamentais e democracia: o papel das supremas cortes. Washington, 2011. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/eua_cp.pdf>. Acesso em 08.01.13.

PESSOA, Emanuel de Abreu. A legitimidade do Supremo Tribunal Federal como Corte Constitucional. Disponível em <www.agoras.ufc.br/index.php/agoras/article/download/11/5>. Acesso em 24/12/2012.

PINTO, José Guilherme Berman Corrêa. O *Writ of Certiorari*. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 9, n. 86, ago./set. 2007.

QUINAUD PEDRON, Flávio Barbosa. Uma proposta de compreensão procedimental do requisito de transcendência/ repercussão geral no juízo de admissibilidade dos recursos destinados aos Tribunais Superiores a partir da Tese do Direito como Integridade de Dworkin e da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia de

Habermas. 2006. 267f. **Dissertação** (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

REICHELTE, Luis Alberto. A repercussão geral do recurso extraordinário e a construção do processo civil na era da solidariedade social. In **Revista de Processo**, São Paulo, RT, n. 189, p. 88-100, nov./2010.

REPOLÊS, Maria Fernanda Salcêdo. **Quem deve ser o guardião da Constituição? Do Poder Moderador ao Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.

_____. O papel político do Supremo Tribunal Federal e a Hermenêutica Constitucional: considerações a partir da teoria, da cultura institucional e da jurisprudência. **Palestra proferida no I Congresso de Direito Público, Unicentro Izabela Hendrix**, 26 de agosto de 2002.

RIBEIRO, Flávia Pereira. A repercussão geral no recurso extraordinário. In **Revista de Processo**. Ano 36, vol. 197, julho/2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução à sociologia da administração da justiça. In FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e justiça: a função social do judiciário**. São Paulo, Ática, 1989.

SANTOS, Marina França. **A garantia do duplo grau de jurisdição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

SCHWARTZ, Bernard. **Direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

SILVA, José Afonso da. **Do Recurso extraordinário no direito processual brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1963.

SILVA, Ticiano Alves e. “Intervenção de sobrestado no julgamento por amostragem”. In **Revista de Processo**, 2010, REPRO 182, p. 248 e 251.

SOUSA, José Péricles Pereira de; DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira. Os Contornos Jurídicos da Exigência de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário. In **XVII Congresso Nacional do CONPEDI de Brasília. Anais...** Brasília, 2008.

STEUDEL, Adelangela de Arruda Moura. *O pensamento tópico do direito e sua influência na nova Hermenêutica Constitucional*. 2007. **Dissertação de Mestrado** em Ciência Jurídica. Universidade do Vale do Itajaí/SC- UNIVALI, 2007.

SUNFELD, Carlos Ari (org.). **Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010. 93p.

TARUFFO, Michele. Precedente e Jurisprudência. In **Revista de Processo**, 2011, RePro 199, p. 139/155 – Obra original: Taruffo, Michele. Precedente e giurisprudenza. Napoli: Editoriale Scientifica, 2007. Trad. do italiano para o português de Arruda Alvim, Teresa Arruda Alvim Wambier e André Luís Monteiro.

TAVARES FILHO, Newton. Democratização do processo de nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: 2006. **disponível em <<http://bd.camara.gov.br>>**. Acesso em 18/12/2012.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Alguns reflexos da Emenda Constitucional n. 45, de 08/12/2004, sobre o processo civil. O sino do Samuel – **Jornal da Faculdade de Direito da UFMG** 82, ano 11. Belo Horizonte: UFMG, mai-jun. 2005.

THEODORO JUNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre. “Litigiosidade em massa e repercussão geral no recurso extraordinário”. In **Revista de Processo**. Ano 34. N. 177, nov/2009.

_____. Breves Considerações sobre a politização do Judiciário e sobre o panorama de aplicação no direito brasileiro – Análise da Convergência entre o *civil law* e o *common law* e dos problemas da padronização decisória. In **Revista de Processo**. Ano 35. N. 188, out/2010.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica e jurisprudência: uma contribuição á investigação dos fundamentos jurídicos-científicos**. Tradução da 5 ed. Alemã, rev. Ampl., de Prof^a Kelly Susane Alflen da Silva. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2008.

WALD, Arnaldo. O Novo Supremo Tribunal Federal. In **Revista dos Tribunais**, Ano 99, volume 901, novembro 2010.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Estabilidade e adaptabilidade como objetivos do direito: *civil law* e *common law*. In **Revista de Processo**, 2009. REPRO 172.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In **GRINOVER, Ada Pellegrini Grinover**. Participação e processo. 1^a e. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

APÊNDICE

Tabela 1: Temas e Repercussão Geral

Temas que tiveram repercussão reconhecida	Temas com repercussão negada	Em análise
440	175	10

Fonte: Números da Repercussão Geral – Assessoria de Gestão Estratégica. Disponível em www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=numeroRepercussao. Acesso em 14.01.2013.

Tabela 2: Processos Distribuídos no STF

Ano	Total Processos Distribuídos	AI Distribuídos	RE Distribuídos	Outras Classes Distrib.	% AI / Total	% RE / Total	% AI + RE / Total	% Outras Classes
2004	69.171	38.938	26.540	3.693	56%	38%	95%	5%
2005	79.577	44.691	29.483	5.403	56%	37%	93%	7%
2006	116.216	56.141	54.575	5.500	48%	47%	95%	5%
2007	112.938	56.909	49.708	6.321	50%	44%	94%	6%
2008	66.873	37.783	21.531	7.559	57%	32%	89%	11%
2009	42.729	24.301	8.348	10.080	57%	20%	76%	24%
2010	41.014	24.801	6.735	9.478	60%	16%	77%	23%
2011	38.109	14.530	6.388	17.191	38%	17%	55%	45%
2012	43.190	6.084	5.640	31.466	14%	13%	27%	73%

Fonte: Estatísticas do STF – RE e AI % distribuição. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em 14.01.2013.

Tabela 3: Reclamação.

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Reclamação	491	933	837	464	1.625	2.214	1.259	1.801	1.616

Fonte: Pesquisa por Classe: Processos Protocolados, Distribuídos e Julgados por classe processual - 1990 a 2013. Disponível em www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REAIProcessoDistribuido. Acesso em 14-01-13

* Dados de 2012 atualizados até 30 de novembro.

Tabela 4: Recurso Extraordinário com Agravo

Numero total de processos de classe recursal (AI, RE e ARE) levados ao STF		Numero total de processos de recurso extraordinário com agravo distribuído	
2007 (2º semestre)	45.690	2011	8.668
2008	59.722	2012*	23.961
2009	32.840		
2010	31.767		
2011	29.934		
2012	35.922		

Fonte: Números da Repercussão Geral – Assessoria de Gestão Estratégica. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral. Acesso em 14.01.2013.

*Dados atualizados até 06/12/2012

Tabela 6: Processos Devolvidos com Base no Art. 543-B, CPC

Ano	Processos devolvidos
2007 (2º semestre)	348
2008	11.200
2009	9.883
2010	19.950
2011	24.231
2012	14.739

Fonte: Números da Repercussão Geral – Assessoria de Gestão Estratégica. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral. Acesso em 14.01.2013.

Tabela 7: Juízo de retratação

Houve julgamento de mérito e juízo de retratação	1.398
Houve julgamento de mérito e não houve juízo de retratação	17.196

Fonte: Relatório da Repercussão Geral – Março/2010. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaRepercussaoGeralRelatorio/anexo/Resultadosapresentados>. Acesso em 14.01.2013.

Tabela 8: Razões para a não realização do juízo de retratação

Ausencia de Requisitos de admissibilidade	73%
Discordância do entendimento firmado pelo STF	27%
Não informaram: TRF-2; TJAC; TJAL; TJAM; TJAP; TJBA; TJCE; TJDFT;	0%

Fonte: Relatório da Repercussão Geral – Março/2010. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaRepercussaoGeralRelatorio/anexo/Resultadosapresentados>. Acesso em 14.01.2013.